



**Palácio dos Arcos, antigo solar do Conde dos Arcos,
reformado para abrigar o Senado, no Império.**

*(Litografia de G. W. Lauder, 1829 – Acervo
do Museu Histórico Nacional.)*

A QUERELA
DO ESTATISMO

Coleção Biblioteca Básica Brasileira

A QUERELA DO ESTATISMO

Antonio Paim



Brasília -- 1998

BIBLIOTECA BÁSICA BRASILEIRA

O Conselho Editorial do Senado Federal, criado pela Mesa Diretora, em 31 de janeiro de 1997, buscará editar, sempre, obras de valor histórico e cultural e de importância relevante para a compreensão da história política, econômica e social do Brasil e reflexão sobre os destinos do país.

COLEÇÃO BIBLIOTECA BÁSICA BRASILEIRA

A Querela do Estatismo, de Antônio Paim
Minha Formação, de Joaquim Nabuco
A Política Exterior do Império, de J. Pandiá Calógeras
O Brasil Social, de Silvio Romero
Os Sertões, de Euclides da Cunha
Capítulos de História Colonial, de Capistrano de Abreu
Instituições Políticas Brasileiras, de Oliveira Viana
A Cultura Brasileira, de Fernando Azevedo
A Organização Nacional, de Alberto Torres

Projeto Gráfico: Achilles Milan Neto

© Senado Federal, 1998
Congresso Nacional
Praça dos Três Poderes s/nº
CEP 70168-970
Brasília – DF

.....
Paim, Antonio.

A querela do estatismo / Antonio Paim . -- Brasília: Senado Federal, 1998 200p. -- (Coleção biblioteca básica brasileira;) 1. Política e governo, Brasil. 2. História Política, Brasil. I. Título. II Série
CDD 320.981 CDU 32 (81)

.....

.....

SUMÁRIO

Apresentação

pág. 9

Capítulo I

A Herança Patrimonialista Modernizadora – p. 11

1. Nova visão do processo político brasileiro – p. 15 • 2. O modelo pombalino e sua preservação – p. 28 • 3. A contribuição do positivismo – p. 46

Capítulo II

A Experiência Renegada: O Sistema Representativo do Império – p. 59

1. Emergência da moderação e seus fundamentos doutrinários – p. 63
 - 2. A organização do corpo eleitoral – p. 70 • 3. Os mecanismos moderadores – p. 73 • 4. A apreciação republicana da experiência imperial – p. 78

Capítulo III

Abandono da Representação e Ascendência do Castilhismo – p. 81

1. O principal resultado do novo ciclo: o castilhismo – p. 85
 - 2. A república positivista do Rio Grande do Sul – p. 94
 - 3. A contribuição de Vargas ao castilhismo – p. 99

Capítulo IV

Representação e Contrafação: A Experiência dos Anos Trinta e do Pós-guerra – p. 113

1. Os grandes mitos dos anos trinta – p. 117 • 2. O sucessivo desvirtuamento da representação – p. 124

Capítulo V

O Reencontro com a Herança

Patrimonialista Modernizadora – p. 131

1. A configuração de novo estilo – p. 135 • 2. A desforra dos estamentos tradicionais – p. 142 • 3. Uma significativa elaboração teórica – p. 146 • 4. Desfecho de processo secular: constituição de elite técnica no seio do patrimonialismo – p. 152

Capítulo VI

Por uma Visão Abrangente do Estado Brasileiro – p. 157

Apêndice

p. 175

Bibliografia

p. 193

.....

Apresentação

Este ensaio pretende discutir o tema da estatização evitando a posição dicotômica vigente. Inspira-se, deste modo, nas análises desenvolvidas por Wanderley Guilherme dos Santos.

Deve-se, com efeito, a Wanderley Guilherme a advertência quanto à característica de que chegou a se revestir a ensaística política brasileira, especialmente a partir da década de trinta. A esse propósito escreveu: "A percepção dicotomizada, ou maniqueísta, da realidade é uma forma especial de perceber o conflito político. De conformidade com a matriz dicotômica existem conjuntos de atributos e/ou processos sociais que não podem existir senão simultaneamente -- por exemplo, populismo demagógico, corrupção administrativa e subversão comunista, ou, alternativamente, democracia, industrialização e independência nacional. Convém repetir que a peculiaridade da matriz não é a percepção do conflito, mas a maneira como o percebe, a qual aliás não passa de uma forma embrionária de percepção segundo as regras dos jogos de soma zero".¹

Parece-lhe que Euclides da Cunha inicia a tradição que busca descobrir uma dicotomia à qual se possa atribuir a origem das crises; descrevê-la no passado histórico nacional e, finalmente, propor a al-

(1) *Paradigma e história -- a ordem burguesa na imaginação social brasileira*, Rio de Janeiro, 1975, pág. 32.

ternativa com vistas à sua eliminação. Contudo, aos estudiosos dos anos trinta (Santa Rosa, Martins de Almeida, Alcindo Sodré, Azevedo Amaral e Nestor Duarte) é que competiria transformar esse esquema em autêntico paradigma.

No debate acerca da estatização tem vigorado a mesma visão dicotômica. A ingerência do Estado na vida econômica do país é encarada preferencialmente do ângulo do empreguismo e da burocratização, perdendo-se de vista a componente modernizadora que a singulariza. Por outro lado, os que colocam em primeiro plano a necessidade de ser aprimorada a nossa capacidade gerencial reduzem o sistema representativo às fracassadas experiências brasileiras, onde sobressai o caráter supérfluo e parasitário de suas instituições.

Agradeço a Cândido Mendes, que me sugeriu o tema, e aos diversos amigos que acompanharam a elaboração do texto, formulando críticas e sugestões, estimulando-me a concluí-lo, em especial Roberto Saturnino, Mauro Guia e Vicente Barreto.

Rio de Janeiro, abril de 1978.

Antonio Paim

.....

CAPÍTULO I

A Herança
Patrimonialista
Modernizadora

O valor heurístico da doutrina weberiana desenvolvida por Simon Schwartzman. Méritos e limitações da análise precursora de Raimundo Faoro. A significação do momento pombalino. O Conde de Linhares e o novo Estado brasileiro. Hipóteses relativas às determinantes da ascensão do positivismo. Aarão Reis e o intervencionismo estatal na economia.

T

1. Nova visão do processo político brasileiro

êm sido infrutíferas todas as tentativas de explicar a história política do país, em especial no período republicano, mediante a redução do Estado aos interesses de classe. Não se trata de negar a existência de classes e interesses, nem muito menos de que guardam relação com o Estado. As classes sociais existem e a arena política é precisamente o lugar em que se expressam os interesses. O sistema representativo corresponde à tentativa de disciplinar a expressão desses interesses, partindo da consideração de que devem coexistir e não empenhar-se, cada um, isoladamente, no projeto de domínio e eliminação dos demais pela força. As grandes personalidades que conceberam as instituições imperiais tinham o entendimento perfeito de que a representação era de interesses. É preciso reconhecer, contudo, que a experiência do sistema representativo de tipo clássico europeu é bastante limitada em nossa história. Circunscreve-se virtualmente ao Segundo Reinado. No primeiro decênio da República o empenho de fazê-lo coexistir com o presidencialismo – que era o Executivo sem Poder Moderador e outros institutos reguladores dos conflitos concebidos e consolidados durante o Império – soçobrou fragorosamente.

A política dos governadores, inaugurada por Campos Sales, significava o abandono do princípio da representação, embora faltasse a essa iniciativa o suporte doutrinário, já elaborado e em vias de experimentação no Rio Grande do Sul, mas circunscrito àquela unidade da Federação. Pode-se falar em duas outras tentativas de fazer o sistema repousar na representação, ainda que não tenha havido, em nenhuma das circunstâncias, noção clara de sua complexidade e muito menos empenho efetivo de organizá-la e aprimorar a sua expressão. Correspondem aos anos trinta e ao período que vai de 1945 a 1964. A frustração de semelhante experiência é de todos conhecida.

A virtual inviabilidade do sistema representativo no período republicano evidencia a existência de um contexto que não pode ser compreendido nos termos da doutrina política clássica que centra toda a análise na sociedade civil e situa o Estado como sua expressão.

É impossível compreender nossa história republicana sem considerar o Estado uma realidade *per se*. E aqui compete chamar a atenção para a fecundidade do conceito de Estado *patrimonial*, de inspiração weberiana, desenvolvido por Simon Schwartzman.

Schwartzman parte desta consideração:

O fato é que, no Brasil, é geralmente difícil estabelecer conexões precisas e bem determinadas entre governantes e decisões governamentais, de um lado, e classes sociais e grupos de interesses específicos, de outro. Não há dúvida, certamente, que nenhum governo brasileiro se propôs a alterar de forma realmente drástica o sistema de propriedade da terra; mas isto não significa, necessariamente, que estes governos tenham sido "controlados" pela elite rural, cuja força política tem, na realidade, decrescido de forma constante e progressiva nos últimos 40 ou 50 anos. Um outro exemplo: é fato que o país tem sido palco de períodos de industrialização intensa, com Vargas depois de 1937, com Juscelino Kubitschek depois de 1955, e novamente nos últimos anos. Ninguém diria, no entanto, que estes tenham sido governos "dominados" ou "controlados" pela "burguesia industrial". Em um terceiro exemplo setores militares sempre tiveram participação na vida política brasileira, mas as tentativas de estabelecer um vínculo entre

esta participação militar e as "classes médias" nunca passaram de um esforço pouco compensador para "explicar" a falta de correspondência entre a instituição militar e grupos de interesses sócio-econômicos claramente definidos.^{11%}

Seu empenho, a partir da constatação assinalada, não irá consistir em tentar uma nacionalização da teoria, a pretexto da "singularidade histórica do Brasil". Mas em encontrar os marcos teóricos adequados, o que fará repensando Weber.

Mas Weber, como assinala Bendix, tentou decompor as dimensões básicas da vida social e que costumam encontrar-se superpostas: a autoridade, o interesse material e a orientação valorativa.

Weber enfatizava que os homens se orientam por uma pauta de valores, contrapondo-se frontalmente ao pensamento do século XIX que pretendeu reduzir o indivíduo e seus valores a um processo biológico ou social. Mas igualmente negava que a componente moral emprestasse racionalidade à ação, como supuseram os filósofos do século XVIII.

Contra a idéia do século XVIII – escreve Bendix – *sustentou que os princípios morais existem dentro de um contexto social e histórico; que isto se verifica mesmo em relação à moral prática com pretensões melhor fundadas de universalidade; que algumas das idéias morais mais insignes foram concebidas e promovidas em luta contra o uso estabelecido e os interesses criados, em formas tipicamente não racionais.*

Mas, prossegue: *contra a tendência do marxismo ou do darwinismo social em buscar determinantes sociais ou biológicas, argumentou que as idéias e o comportamento individual também possuem uma dimensão irreduzível, que deve ser entendida em seu sentido intrínseco. Esta complexa posição intermediária entre o racionalismo e o reducionismo reflete-se nas definições (...) que destacam a importância do significado para compreender o comportamento do homem na sociedade. O significado origina-se no indivíduo do mesmo modo que em sua interação com os outros e Weber, ao definir o tema próprio da sociologia, assinala ambos*

(1) *São Paulo e o Estado Nacional*, São Paulo, Difel, 1975, pág. 16.

*aspectos. A "ação" abrange todo o comportamento humano quando o indivíduo atuante lhe atribui algum significado subjetivo e na medida em que o atribui.*²

A ignorância da componente moral torna incompreensível o surgimento do capitalismo, como bem o demonstrou Weber na análise das relações entre a ética puritana e o aparecimento da empresa de tipo capitalista. E não apenas isto; a eliminação do valor moral torna incompreensível toda mudança e inovação sociais de certa magnitude.

Weber não pretende, contudo, reduzir a sociologia à axiologia. Muito ao contrário. A interpretação axiológica, a seu ver, escapa à análise que se pretenda científica. O reconhecimento da componente moral não exclui que se expresse na forma de interesse material e que este busque consolidar-se através da autoridade. As constelações de interesses se correlacionam, pois, com valores morais e com tipos de dominação, achando-se excluída a possibilidade de, a partir de tais componentes, esgrimirem-se esquemas simplificadoros. Weber inovou igualmente na análise das formas de dominação. Considerou-as tomando três princípios de legitimação, a que correspondem determinadas estruturas: 1) a dominação legal; 2) a dominação tradicional e 3) a dominação carismática. Na dominação tradicional estabeleceu dois tipos básicos: o patrimonialismo e o feudalismo. Como se sabe, Weber não pretendia fazer História mas, levando-a em conta, isto é, partindo da experiência histórica, recolher elementos para configurar *tipos-ideais* aptos a explicar a realidade social, não tomada em bloco mas considerando fenômenos passíveis de delimitação acabada, a exemplo do que faz qualquer ciência.

As formas tradicionais de dominação distinguem-se da moderna pelo modo de sua legitimação, predominando nesta última os procedimentos legais. Contudo, entre os tipos tradicionais aparece, na Europa, o feudalismo de vassalagem onde o poder do barão não procede diretamente do soberano, o que exige o estabelecimento de

(2) *Max Weber, um retrato intelectual*, trad. espanhola, Buenos Aires, Amorrortu, 1970, pág. 441.

normas, direitos e deveres nas relações entre as duas instâncias. Assim, o feudalismo ocidental forneceu a matriz primitiva a partir da qual se chegou à idéia do pacto político como fundamento da distribuição de poderes, tomada como ponto de referência para a modernização da estrutura tradicional típica, o Estado patrimonial. Neste, as relações de domínio sedimentam-se como o prolongamento dos poderes do patriarca familiar.

Weber afirmou que *a organização política patrimonial não conhece nem o conceito de competência nem o de autoridade ou magistratura no sentido atual, especialmente na medida em que o processo de apropriação se difunde. A separação entre os assuntos públicos e privados, entre patrimônio público e privado, e as atribuições senhoriais públicas e privadas dos funcionários desenvolveu-se só em certo grau, dentro do tipo arbitrário, mas desapareceu.*

Mais explicitamente:

*O Estado patrimonial é o representante típico de um conjunto de tradições inquebrantáveis. O domínio exercido pelas normas racionais se substitui pela justiça do príncipe e seus funcionários. Tudo se baseia então em considerações pessoais. Os próprios privilégios outorgados pelo soberano são considerados provisórios.*³

Weber considerava o antigo Egito e o Império Chinês como as formas mais desenvolvidas de patrimonialismo. Também o Estado russo evoluiu para assumir essa forma depois de Ivã IV, isto é, da polarização em torno de Moscou, a partir do século XIV. No Ocidente, proliferam soberanos patriarcas na Época Moderna.

O vassalo, observa Weber, "no sentido literal e específico do termo", teve que ser um "homem livre, isto é, um homem não submetido ao poder patrimonial de um senhor". A par disto, como a relação feudal, em seu caráter pleno, somente pode pertencer a uma camada de senhores, agrega-se àquela primeira qualificação a exigência de um modo de vida senhorial

(3) *Economia e sociedade*. Trad. espanhola. México, Fondo de Cultura Económica. 2.^a ed., 1964, pág. 784 (IX. Sociologia da dominação; IV. Dominação patriarcal e patrimonial).

(cavalheiresca) e, especialmente, a eliminação de todo trabalho desonroso que não consista no exercício das armas. Com a impossibilidade de atender a toda a descendência dessa camada de barões feudais, a prática do domínio feudal irá requerer, subseqüentemente, ascendência nobre cada vez mais dilatada.

O fato de que o direito do vassalo nos distritos clássicos do feudalismo se baseava num *contrato* estratificou a divisão de poderes de forma mais avançada que a estrutura patrimonial. Foi portanto muito importante, prossegue Weber, esta penetração, em todo o sistema, do espírito de uma garantia da posição ocupada pelo feudatário, mediante um contrato bilateral, garantia que ultrapassava de muito a concessão de privilégios, pelo senhor, condicionada por circunstâncias meramente tradicionais. E conclui:

*Trata-se do que faz com que a estrutura feudal -- frente ao domínio patrimonial puro, baseado na coexistência, por um lado, da dupla vinculação pela tradição e pelos direitos apropriados e, por outro, do livre-arbítrio e da graça do senhor -- se aproxime a uma organização jurídico-pública pelo menos relativamente constitucional.*⁴

Outra característica distintiva do feudalismo, apontada por Weber, consiste na redução ao mínimo de suas funções administrativas. O feudalismo de vassalagem somente se interessa pela sorte de seus súditos na medida em que isto diz respeito aos seus próprios interesses econômicos. O patrimonialismo, em contrapartida, persegue a apropriação sucessiva de novas funções, desde que equivale à elevação de seu próprio poderio e de sua importância ideal, criando ao mesmo tempo a possibilidade de benefícios adicionais para seus funcionários. Por isto mesmo, assinala, o ideal dos Estados patrimoniais é o título de "pai do povo", o que leva ao exercício do que se poderia denominar de "política social", voltada para o bem-estar das massas.

A experiência histórica iria demonstrar que, na Europa, com as exceções conhecidas, estados patrimoniais e feudais iriam

(4) — Obra citada, pág. 821 (V. Feudalismo, estado estamental e patrimonialismo).

marchar para a estruturação de formas legais de dominação, sob o impacto do avanço do capitalismo. Contudo, a ordem de precedência deu-se naquelas áreas em que a burocracia estamental patrimonialista se revelou mais débil. A esse propósito escreve Weber:

Não é casual que o capitalismo especificamente moderno brote justamente pela primeira vez naquele país, Inglaterra, onde a estrutura de dominação condicionou uma redução ao mínimo do poder burocrático, assim como já o capitalismo antigo havia alcançado seu ponto máximo em análogas circunstâncias.⁵

Em vista de que a dominação patrimonial se contrapõe à legal, característica do Estado democrático moderno, tentou-se precedentemente a aplicação de semelhante conceito à realidade brasileira, mas de forma unilateral, conforme pretendo demonstrar. Caberia a Simon Schwartzman retomar a idéia weberiana com a máxima amplitude. O essencial parece consistir no seguinte:

*... O patrimonialismo europeu ocidental se apoiava no surgimento da burguesia: no final do processo, o sistema de dominação legal, herdeiro dos regimes absolutistas, era fortemente contratual e bem apropriado ao capitalismo moderno. Seria, certamente, possível explicar as diferenças entre as sociedades caracterizadas como "estativizadas" ou "desestativizadas" através do equilíbrio variável entre a burguesia e os poderes patrimonialísticos, na luta contra os remanescentes da sociedade feudal e corporativista. É digno de nota o fato de que o próprio Weber parece não ter entrado em pormenores acerca das diferenças estruturais que poderiam explicar as variações da racionalidade e autoridade legais entre os países anglo-saxônicos e os da Europa Continental. Contudo, tais diferenças são mínimas quando comparadas com os Estados que passaram de um sistema patrimonialístico original a um moderno Estado centralizado, sem o concurso de uma revolução "burguesa". Esses Estados são, é certo, capazes de se modernizar e racionalizar sua burocracia, mas sua base de poder e seus sistemas políticos serão, necessariamente, bem diferentes dos das democracias ocidentais. E eles são, naturalmente, a maioria dos países não-ocidentais de hoje.*⁶

(5) Obra citada, pág. 847.

(6) Obra citada, págs. 42/43.

Partindo dessa premissa geral, Schwartzman propõe que sejam abandonadas, na análise do processo político, as dicotomias usuais do tipo campo/cidade, tradicional/moderno ou classe operária/classe burguesa, que têm toda a característica de referirem-se à sociedade, sem tomar em consideração a natureza do Estado. Podem ser úteis ao estudo de outros processos mas impõem uma grande limitação quando se trata de buscar compreender a realidade deste último.

Para evitar que a análise preserve quaisquer resquícios de uma busca de singularidades, sugere que se recupere a problemática teórica das relações entre Estado e sociedade, tomando de forma autônoma os dois macroconceitos, não para satisfazer à "moda intelectual", mas por exigências fundamentais.

Pensar em "sociedade civil" implica pensar no desenvolvimento das cidades e da burguesia na Europa, na expansão da economia e sociedade de mercado, no desenvolvimento dos sindicatos, etc. Pensar em "Estado" implica, por uma parte, pensar no "comitê executivo" do setor dominante da sociedade; mas também, prossegue Schwartzman, na criação de estruturas organizacionais capazes de mobilizar recursos e desenvolver gigantescas capacidades extrativistas e produtivas, incorporando grande parte da riqueza territorial e de seus recursos humanos, etc. Este Estado nada tem de "abstrato", "sem raízes", formal. Por isto mesmo, seu peso específico, seu relacionamento com a burguesia, a aristocracia rural, os sindicatos, e outros atores importantes da sociedade, não pode ser definido *a priori*, mas depende de uma análise específica em cada caso. Ao que acrescenta:

Assim como existem teorias a respeito de tendência à extinção de sociedades baseadas em agricultura tradicional, etc., existem teorias relativas à tendência ao crescimento do Estado, à lógica de poder das burocracias públicas civis e militares, etc. Cada uma dessas teorias falha, evidentemente, na medida em que não toma o outro lado em consideração. Daí a necessidade do surgimento de teorias que incorporem estas duas lógicas, que examinem

*o inter-relacionamento destes dois processos seculares, e façam derivar daí proposições para o entendimento de situações históricas particulares.*⁷

Finalmente, chama a atenção para a circunstância de que o fenômeno digno de nota no patrimonialismo brasileiro é a ascendência do empenho racionalizador na esfera econômica. O Estado brasileiro preserva a nota clientelista e cartorialista, que a seu tempo parecem ter sido toda a sua realidade. Contudo, assinala Schwartzman, *há um outro tipo de questão, que é a do papel da administração central na promoção do desenvolvimento econômico e social do país. O que podemos observar é que, no Brasil, pelo menos desde 1937, o Estado tem sempre desempenhado um papel ativo e agressivo na implementação de algum tipo de política de desenvolvimento econômico e social, embora fustigado pela crítica liberal antiintervencionista. (...) Deste ponto de vista, a oposição ao Estado centralizado surge como uma versão retardada do liberalismo econômico do século XIX...*⁸

Simon Schwartzman reconhece a precedência e a significação da análise do patrimonialismo luso-brasileiro efetivada por Raimundo Faoro. Deixou entretanto de examiná-la mais atentamente, o que se torna imprescindível a fim de evidenciar em que radica a distinção dos dois pontos de vista.

O grande mérito de Faoro consiste em haver chamado a atenção para a importância da tradição cultural no adequado entendimento do processo histórico e, ao mesmo tempo, em ter recorrido à inspiração de Max Weber, abandonando as fastidiosas análises de cunho positivista-marxista, que se tornaram a nota dominante na abordagem de nossa realidade político-social neste pós-guerra. Contudo, no afã de enfatizar a novidade que trouxe a debate, adotou uma atitude extremamente radical ao deixar de reconhecer o caráter modernizador que o patrimonialismo luso-brasileiro chegou a assumir em certos momentos de sua história. Mais grave, parece-me, a perda do sentido histórico da evolução do liberalismo na crítica à experiência

(7) "As eleições e o problema institucional: Estado e sociedade no Brasil". Dados, n.º 14, 1977, págs. 167-168.

(8) Dados, artigo cit., pág. 177.

do sistema representativo, sob o Império, desde que a efetiva do ponto de vista que a doutrina liberal veio a assumir muito mais tarde. Finalmente, ofuscado pela magnitude da própria descoberta, inclina-se por torná-la uma espécie de lei inexorável de nosso desenvolvimento, ou então, uma herança a repudiar em sua inteireza.

Por tudo isto, o ponto de vista expresso em *Os donos do poder* (1958)⁹ requer considerações mais pormenorizadas.

O Estado português, mostra Faoro, desde os primórdios conseguiu formar imenso patrimônio rural, cuja propriedade se confundia com o domínio da casa real. A coroa separava nos nobres a qualidade de funcionário da qualidade de proprietário. Os cargos eram, dentro de tal sistema, dependentes do príncipe, de sua riqueza e de seus poderes. Extremava-se tal estrutura da existente na Europa contemporânea, marcando um traço prematuro de modernidade. O rei, quando precisava do serviço militar da nobreza, pagava-o como se paga a um funcionário. Formou-se em Portugal, portanto, um Estado patrimonial e não feudal. Portugal, como diria Alexandre Herculano, não conheceu o feudalismo.

Segundo Faoro, o desenvolvimento histórico desse patrimonialismo, estruturado e consolidado nos primeiros séculos da história lusitana, consistiu na formação de estamento de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de organização descomunal. Semelhante realidade, impedindo a calculabilidade e a racionalidade, tem efeito estabilizador sobre a economia. Dela, com seu arbítrio e seu desperdício de consumo, não flui o capitalismo industrial, nem com este se compatibiliza. O capitalismo possível será a empresa do príncipe. Com a independência, parece-lhe malograda, no Brasil, a tentativa de fazer brotar uma nova tradição, através do sistema representativo. Resumindo essa tese, escreve:

(9) Raimundo Faoro. *Os donos do poder*, 2.^a ed., Porto Alegre, Globo/USP, 1975, 2 v.

*O predomínio do soberano, legitimado no Poder Moderador, a centralização articulada, na corte, pela vitaliciedade, o voto manipulado, não criam, como entidades feitas de vento, o sistema político. Este assenta sobre a tradição, temerosa na sua permanência de quatro séculos, triturando, nos dentes da engrenagem, velhas idéias importadas, teorias assimiladas de atropelo e tendências modernizadoras, avidamente imitadas da França e Inglaterra. Mas a tradição não se alimenta apenas da inércia, senão de fatores ativos, em movimento e renovação, mas incapazes de alterar os dados do enigma histórico. Sobre as classes que se armam e se digladiam, debaixo do jogo político vela uma camada político-social, o conhecido e tenaz estamento burocrático nas suas expansões e nos seus longos dedos. Nação, povo, agricultura e comércio obedecem a uma tutela, senhora e detentora da soberania.*¹⁰

Faoro dispensou-se de uma análise mais acurada da passagem de Pombal pelo governo português, notadamente de sua reforma da Universidade. Limita-se a dizer que o empenho de reconquista da independência perdida, "perdida ao mercador inglês e alienada pelo sistema mercantil", no reinado de D. José I, "pela mão de seu duro ministro", não passa, a seu ver, de "obra tão quimérica como o plano das companhias de D. João IV", com a peculiaridade de que agora se busca "a modernização implantada do alto".¹¹ No esquema de análise montado em *Os donos do poder* não há lugar para o papel modernizador que assumiu sob Pombal, o que faz perder de vista a alteração fundamental, prenhe de conseqüências para a evolução posterior, que introduziu na ideologia desse agrupamento.

Na crítica ao sistema representativo ensaiado durante o Império, Faoro invoca o argumento do baixo percentual da massa de votantes (Capítulo X), fazendo caso omissivo do fato, muito oportunamente acentuado em livros recentes por Vicente Barreto¹² de que o liberallismo em sua feição originária

(10) Ed. cit., pág. 387.

(11) Capítulo VI, págs. 227/228.

(12) A ideologia liberal no processo da Independência (Brasília, 1973) e Ideologia e política no pensamento de José Bonifácio (Rio, Zahar, 1997).

acha-se dissociado da idéia democrática, porquanto a classe proprietária é que se fazia representar no poder legislativo. A consideração desapaixonada do tema irá demonstrar que a elite imperial evitaria cuidadosamente o monopólio da representação pela aristocracia rural, democratizando os mecanismos reguladores das eleições nas cidades. Enquanto no campo o censo alto excluía a grande massa de população, nas cidades introduziu-se a noção de "renda presumida", que chegou a ser identificada taxativamente com a dispensa de prova, abrangendo a totalidade do funcionalismo civil e militar, excetuadas as praças de pré e os serventes; os membros do Poder Legislativo, da Magistratura e da Igreja; o corpo docente das Academias; os habilitados com diplomas científicos ou literários; juízes de paz e vereadores, etc. Graças a isto as zonas urbanas chegaram a dar uma feição reformadora à representação liberal oriunda desses centros, que se manteve em expansão, conforme observa João Camilo de Oliveira Torres:

*Vamos comparar Minas, Rio e Rio Grande do Sul em três eleições. Em 1881, com vitória liberal: Minas teve 14 deputados liberais e seis conservadores; Rio Grande, todos liberais; Rio (Corte e Província), dez conservadores e dois liberais. Em 1884 com discreta maioria liberal: eleição quase empatada em Minas, com 12 liberais, sete conservadores e um republicano; Rio Grande do Sul, todos liberais (eram os "maragatos" de Silveira Martins dominando tudo). Em 1886, esmagadora vitória conservadora: Minas, 11 liberais e nove conservadores; Rio, 12 conservadores; Rio Grande, cinco conservadores e um liberal. Estes dados, aliás, mostram que em Minas, pelo predomínio da população urbana, o governo de nada valia. E o Rio (província e Corte) era dominado pelos barões do vale do Paraíba.*¹³

A minimização do significado da experiência do sistema representativo sob o Império, segundo entendo, serve tão-somente para acalentar a ilusão de que a organização da convivência democrática, mediante a adoção dos mecanismos aperfeiçoados pelo sistema representativo pode ser alcançado mediante providências simples

(13) Os construtores do Império, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1968, pág. 33.

de caráter como eleição direta, pluralismo partidário, etc., quando a experiência brasileira sugere que se trata de mecanismos de extrema complexidade. E nada melhor para exemplificá-la que a experiência imperial, que há de ser devidamente valorizada quando nos dispusermos a contrapor algo de sólido e estável à tradição patrimonialista.

O quadro a que chega Raimundo Faoro é pesado e sufocante, para manter a imagem a que recorre.

O estamento, por sobranceiro às classes, divorciado de uma sociedade cada vez mais por estas composta, desenvolve movimento pendular, que engana o observador, não raras vezes, supondo que ele se volta contra o fazendeiro, em favor da classe média, contra ou a favor do proletariado. Ilusões de ótica sugeridas pela projeção de realidades e ideologias modernas num mundo antigo, historicamente consistente na fluidez de seus mecanismos. As formações sociais são, para a estrutura patrimonial estamental, pontos de apoio móveis, valorizados aqueles que mais a sustentam, capazes de fornecer-lhe os recursos financeiros para a expansão -- daí que, entre as classes, se alie às de caráter especulativo, lucrativo e não proprietário. (...) O Estado, pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros reduzidos do seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem participação política, e a nacionalização do poder, mais preocupados com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandantes do alto, paternos e, como o bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei, retórica e elegantemente, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe recusa a escolha entre opções que ele não formulou.¹⁴

A compreensão da realidade do patrimonialismo luso-brasileiro, de sua longa e persistente história, é uma conquista das mais significativas da nova maneira de encarar o processo político-social brasileiro. Marca o início do longo caminho a percorrer para nos livrarmos dos esquemas simplificadoros de inspiração marxista-positivista. Na nova fase, Raimundo Faoro ocupa o lugar de precursor dos

(14) Capítulo final, págs. 739 e 748.

mais brilhantes. Contudo, na medida em que avançamos na senda que abriu à inteligência brasileira, vamos nos dando conta de que o fenômeno registra outras dimensões. Neste sentido, o mérito da análise de Schwartzman está em haver trazido a primeiro plano a componente modernizadora do patrimonialismo nacional.

Resta examinar mais atentamente os aspectos doutrinários que foram assumindo essa ideologia patrimonialista, o que supõe o adequado entendimento do momento pombalino.

2. O modelo pombalino e sua preservação

Sebastião José de Carvalho e Melo, Marquês de Pombal (1699/1782), que governou discricionariamente Portugal, entre 1755¹⁵ e 1777, em nome de D. José I, introduziu uma alteração radical na ideologia patrimonialista tradicional. O Estado português se havia lançado à conquista dos mares para maior glória de Deus e sob a proteção do Papa, conforme fora consagrado pela bula *Sane charissimus* (1418). Essas conquistas, se trouxeram riquezas para o agrupamento burocrático que, em torno da família real, explorava o Estado como seu patrimônio, acabaram por evidenciar sua incapacidade de liderança e de autonomia. Internamente, Portugal seria paulatinamente dominado pelas ordens religiosas, com os jesuítas à frente, e, externamente, pela Inglaterra, em troca de proteção militar.

A era pombalina corresponde a uma rutura radical com semelhante estado de coisas. Os jesuítas são expulsos. A burocracia reassume todo o poder. A Nação portuguesa se propõe vencer a decadência e alcançar um lugar entre os poderosos do mundo. O curso histórico iria demonstrar o sentido utópico de semelhante projeto. Com a morte de D. José, aparece, no primeiro plano da cena, a onda restauradora.

(15) Ascenderia ao governo em 1750, como Secretário de Estado do Reino mas somente alcançaria proeminência incontestada após 1755.

Contudo, Pombal empreendera uma iniciativa que, por si só, iria dar perenidade ao seu projeto modernizador: a destruição do sistema de ensino vigente. E se não teve tempo de substituí-lo integralmente, teria oportunidade de empreender o passo essencial. A Universidade foi inteiramente renovada, consolidando-se essa reforma ainda sob as suas vistas, a tal ponto que não chegou a ser atingida pela reação que passou à história com o nome de Viradeira de D. Maria I.

O Estado português que se transplantou para o Brasil em 1808 é liderado pela nova geração de doutores formados pela Universidade pombalina. Perder de vista essa circunstância equivale a privar-nos da possibilidade de compreender como a componente se introduziu no patrimonialismo português. E este seria, precisamente, o feito de Pombal.

Sebastião José de Carvalho e Melo é um homem virtualmente sem biografia quando, às vésperas de completar quarenta anos de idade, em 1738, é nomeado ministro de Portugal em Londres. O posto era dos mais importantes na hierarquia burocrática. Correspondia quase a um pré-requisito para fazer-se ministro dos Estrangeiros. E, por essa via, primeiro-ministro. Contudo, a historiografia portuguesa, que até o presente ainda não se reconciliou com a insigne personalidade, cunhou este registro adotado por Inácio José Veríssimo: "Antes disso era um obscuro cidadão, sem títulos nobiliárquicos que o distinguissem, vivendo, quase ignorado, na sua quinta de Soure"¹⁶. Não deixa de ser contraditório o registro simultâneo que era sobrinho de Paulo de Carvalho – clérigo, lente de Coimbra, rico, influente na Corte, amigo do Cardeal D. João da Mota, primeiro-ministro de D. João V – que o fizera herdeiro de suas posses; primo de Marco Antônio de Azeredo Coutinho, embaixador de Portugal em Londres, já então convidado para assumir a pasta dos Estrangeiros, mas que ficaria alguns meses na capital inglesa para "familiarizar o primo, ainda inexperiente, com as sutilezas e as dificuldades da diplomacia"¹⁷; e, por

(16) *Pombal, os jesuítas e o Brasil*, Rio de Janeiro, Imprensa do Exército, 1961, pág. 9.

(17) Mário Domingues, *O Marquês de Pombal – o homem e a sua época*, 2.^a ed., Lisboa,

último, que pertencera à Academia dos Ericieira, que corresponde, segundo se evidenciará mais adiante, a importante elo no processo de integração de Portugal à Época Moderna.

O país, como se sabe, vinha sendo, desde os fins do século XVI, ciosamente isolado do movimento de combate à Escolástica, do qual resultou a ciência renascentista e, posteriormente, a física newtoniana, acabando por transformar-se num dos baluartes da Contra-Reforma. Para semelhante desfecho foi decisiva a ascendência cultural e política de algumas ordens religiosas, notadamente jesuítas, dominicanos e franciscanos. Os jesuítas chegaram a ter em suas mãos o virtual monopólio do ensino, enquanto os dominicanos dirigiam a Inquisição.

Escreve, a propósito, Mário Domingues:

*As instituições religiosas que exerciam maior domínio no país eram as dos jesuítas, que predominavam em todos os setores da vida nacional; depois, os dominicanos, que dispunham de grande poder repressivo, e a seguir, talvez, os franciscanos, que conseguiam por vezes posições de comando. Frei Gaspar da Encarnação, por exemplo, que foi ministro nos últimos anos de D. João V e derrotado por Carvalho, era um franciscano um tanto rude, mas com grande aceitação na corte. A instrução e a educação das classes dirigentes e mais abastadas achava-se, em primeiro lugar, nas mãos dos jesuítas, depois, dos dominicanos e também dos oratorianos, que pretendiam rivalizar, em cultura, com os membros da Companhia de Jesus. Essas ordens religiosas devem considerar-se, na proporção da sua influência, responsáveis pela mentalidade nacional desses tempos. (...) os jesuítas detinham a maior parte das instituições de ensino, onde amoldavam os espíritos dos governantes, e eram, como se sabe, os confessores e diretores espirituais da família real, bem como da maioria dos grandes fidalgos. Os dominicanos ... distinguiam-se pela intolerância e crueldade de seus processos. Algozes do Santo Ofício, foram eles quem introduziram e sustentaram em Portugal a Santa Inquisição.*¹⁸

Acerca da influência dos jesuítas, Mario Domingues faz ainda esta referência, digna de ser transcrita:

Romano Torres, 1963, pág. 37.
(18) Obra cit., pág. 240.

A Companhia de Jesus desfrutara, até essa data, de um poder efetivo, absorvente e indisfarçável. Perdera mesmo um certo recato na maneira de o exercer, tomando atitudes ostensivas, pois os seus membros não se coíbiavam de confessá-lo. É o próprio padre jesuíta Georgel que, nos Anais da Sociedade, o descreve com toda a naturalidade e nestes precisos termos: "Não havia na Europa, nem nos dois hemisférios, nação alguma onde a nossa Sociedade fosse mais acatada, mais poderosa, e em todos os países ou reinos sujeitos ao domínio português... Éramos mais do que os diretores da consciência e do procedimento de todos os príncipes e princesas da família real, pois que o rei e seus ministros nos consultavam nos negócios, ainda os mais importantes, e nenhum lugar se provia para o governo do Estado ou da Igreja sem consulta nossa ou sem interferência do nosso valimento. Deste modo, o alto clero, os grandes e o povo disputavam à porfia a nossa proteção e favor".¹⁹

A Inquisição notabiliza-se, em consonância com a opinião anterior, "pela intolerância e crueldade de seus processos". Mas igualmente pela abrangência, convém acrescentar.

Não se dispõe de dados oficiais relativos ao número de autos-de-fé. Em 1732, o total de penitenciados até então era estimado em 23.068. Embora muitos se hajam perdido, preservaram-se 36 mil processos. A partir de tais indicações, avalia-se em 120/160 a média anual, ao que observa Antônio José Saraiva:

A média indicada é pouco significativa do alcance real da Inquisição. Esta teve épocas de maior furor e outras de abrandamento. Assim, nos sete anos que vão de 1633 a 1640, saíram penitenciadas pelas três Inquisições do continente perto de 2.000 pessoas, ou seja, 285 por ano, e destas, uma média de 8 morriam no pelourinho(...) Em numerosos autos-de-fé o número de sentenciados subiu a várias dezenas. Em Coimbra o auto de 1667 durou três dias, porque foi preciso ler 273 sentenças, e no mesmo ano em Évora liam-se mais 244 sentenças. [...]Anos antes (1629), nos autos-de-fé de Lisboa, Coimbra e Évora figuraram, respectivamente, 127, 210 e 202 condenados, sendo 35 à pena capital.²⁰

(19) Obra citada, pág. 96.

(20) A Inquisição Portuguesa, Lisboa, Publicações Europa-América, 1956,

Os tribunais do Santo Ofício não puniam apenas aos condenados. Os que eram arrastados às suas malhas sofriam meses ou anos de reclusão e incompatibilidade. Registra Saraiva que, numa lista do século XVII, figuravam os nomes de 57 pessoas que tinham estado encarceradas mais de quatro anos, algumas com até dez e quatorze anos de prisão. De nove famílias presas em Lisboa, em 1672, totalizando vinte e dois homens e mulheres, alguns adolescentes, cinco foram mortos e os restantes libertos após dez anos de cárcere. Dos cinco queimados na fogueira, dois foram declarados inocentes postumamente.

O alcance da repressão inquisitorial, observa com justeza, não se circunscrevia às suas vítimas. Lançava o pânico, diretamente, sobre todo o círculo de relações e, de modo indireto, sobre quem aspirasse a um mínimo de liberdade de consciência. A esse respeito, é bem ilustrativo um dos poucos levantamentos existentes da situação social dos condenados entre 1682 e 1691. Cerca de 57% são pessoas das classes abastadas ou intelectuais; 30% são oficiais artesãos (oficiais mecânicos) e apenas 12% de trabalhadores humildes. Desse modo, parece lícito admitir que se visava preferentemente aqueles grupos da população capazes de manifestar oposição à cultura monolítica e ao cordão sanitário que se estabelecera em sua volta, para impedir influências contrárias, oriundas do exterior.

O monopólio das consciências, que pretendia manter pelo domínio do ensino e a atividade da Inquisição, tinha o propósito de preservar a mentalidade vigente na Europa medieval e que soçobrava com o advento da modernidade. É bem expressivo desse intento o incidente que se configurava na mesma época em que Pombal ascende ao poder, a propósito do *Verdadeiro Método de Estudar*, de Luís Antônio Verney (1713/1792). O livro contém uma acerba crítica ao sistema pedagógico dos jesuítas e pretende que se abandone a Escolástica e se adote a ciência moderna. Pela primeira vez, no último século e meio, a intelectualidade seria arrastada a uma polêmica em torno de uma questão substancial. Nesta oportunidade a física de Newton é

combatida em nome de princípios religiosos. Não podia ser aceita, em substituição à física de Aristóteles, por que era de fé que houvesse formas substanciais a acidentais, sem o que perdia-se o argumento de maior peso contra a doutrina protestante da graça. A ousadia de Verney, ao criticar – é certo que acobertado pelo anonimato – o sistema pedagógico vigente, suscita nada mais nada menos que a exigência de um auto-de-fé, formulada por um de seus opositores – Cândido de Lacerda, no *Livro Retrato de morte-cor* (1749) – que diz ainda: "E quando o autor verdadeiro não aparece, paguem por ele os seus escritos, e sirvam de estátua de seu autor. Valha-me Deus! Que há tanto tempo não se tenha visto em Portugal uma destas luminárias, e se não ofereça à caridade cristã e à paz pública o fumo deste holocausto, para ela mais grato que todo o incenso."

A Academia dos Ericeira, a que pertencerá Pombal, do mesmo modo que o *Verdadeiro Método de Estudar*, constitui momento destacado da aproximação de Portugal ao pensamento moderno, no ciclo anterior a Pombal.

Os Ericeiras constituíam uma família nobre, rica e influente na Corte²¹. Caberia a um de seus membros, o 4.º Conde de Ericeira, D. Francisco Xavier de Meneses (1673/1743), empreender vários passos no sentido de restabelecer o contato com a cultura européia contemporânea. É de sua iniciativa a instituição que, se bem não tivesse adotado a denominação, equivalia às Academias de Ciências então existentes em outros países. Através do que chamou de *conferências eruditas* cuidaria de divulgar a filosofia e a ciência de seu tempo. D. Francisco Xavier de Meneses criou igualmente a Academia de História. Desse movimento iriam resultar diversos intentos de conceber e formular a reforma pedagógica.

(21) O 3.º Conde de Ericeira, D. Luís de Meneses (1632/1690) é autor de notável obra econômica e administrativa, partidário do mercantilismo, tendo se empenhado em reduzir o consumo suntuário e as importações e, simultaneamente, de fomentar a indústria nacional, tradição que seria retomada por Pombal.

Os nobres e eruditos que pretenderam romper com o isolamento em que se encontrava a cultura portuguesa foram batizados de *estrangeirados*. Em seu seio encontram-se diversos diplomatas que estudam o estilo de vida adotado nas capitais européias, com o propósito de verificar seus fundamentos e aconselhar a adoção daqueles aspectos que pudessem interessar ao progresso de Portugal. Tais observações se faziam em forma de relatórios ao governo ou simples memórias, prática que seria retomada por Pombal durante a sua permanência em Londres.

Os *estrangeirados* chegaram a ter posições de mando no reinado de D. João V, que se estendeu ao longo da primeira metade do século XVIII. Atribui-se a essa influência o primeiro passo concreto para a quebra do monopólio do ensino exercido pelos jesuítas, efetivado em 1745, ao serem dispensados do curso no Colégio das Artes os alunos oriundos da Congregação do Oratório. Essa ordem, ao contrário dos jesuítas e dominicanos, estava vinculada ao pensamento moderno. Tendo sido criada em 1550, foi introduzida na França em 1611, onde granjeou prestígio pelo liberalismo e o cultivo das matemáticas e das ciências naturais. Malebranche, discípulo de Descartes, era oratoriano e os padres da Congregação mostraram sempre grande simpatia pelo cartesianismo. Sua organização em Portugal datava de 1668 e de seu seio saíram alguns reformadores, o mais notável dos quais foi Luís Antônio Verney, que concebeu um sistema pedagógico calcado em bases modernas, para substituir ao dos jesuítas.

Sebastião José de Carvalho e Melo deve ser considerado como o melhor sucedido dos *estrangeirados* porquanto coube-lhe encerrar o ciclo de longo predomínio da Escolástica em Portugal, permitindo, finalmente, que a intelectualidade lusa tivesse contato com a ciência moderna.

No período de sua permanência em Londres, como embaixador da corte de D. João V, o futuro Marquês de Pombal interessou-se vivamente em descobrir as razões do progresso e da riqueza

do país. Com semelhante objetivo descreveu minuciosamente, nos seus relatórios à repartição a que pertencia, vários aspectos da vida inglesa. Nessa fase chegou a empenhar-se na criação de uma companhia de comércio.

Ascendendo ao governo, Pombal iria revelar que seu projeto de tornar Portugal uma nação rica e próspera não se apoiava apenas nas iniciativas de ordem prática mas sobretudo na criação de uma elite possuidora do conhecimento científico de seu tempo. À conquista de semelhante objetivo lançar-se-ia com a obstinação que lhe era característica.

Pombal organizou, em 1761, o Colégio dos Nobres, com capacidade para 100 alunos internos, submetidos a uma disciplina férrea. A par do ensino clássico de humanidades, o propósito central consistia em dar-lhes rigorosa formação científica, através do ensino das matemáticas e da física, bem como de ciências aplicadas (hidráulica, arquitetura civil e militar, etc.). Foram importados instrumentos e professores, tanto da França como da Inglaterra. O estabelecimento tornar-se-ia o núcleo constitutivo da futura Escola Politécnica. Essa iniciativa não parece ter correspondido às expectativas porquanto dez anos mais tarde voltar-se-ia para a Universidade.

Em matéria de instrução, Pombal tomaria uma outra iniciativa pioneira na Europa, criando a primeira escola de comércio do mundo.

Contudo, sua grande obra seria a reforma da Universidade de Coimbra. Como diria Hernâni Cidade "foi verdadeiramente a criação de uma *nova Universidade*". Daria a essa reforma tal dedicação que mais parece, ao mesmo Hernâni Cidade, "em nada mais tivesse de pensar".

Na universidade pombalina o papel-chave será desempenhado por dois novos estabelecimentos: as Faculdades de Matemática e de Filosofia. Esta se compreende como "filosofia natural", mais precisamente como ciência aplicada, desde que seus cursos destinam-se a formar pesquisadores de recursos naturais, botânicos,

mineralogistas, metalurgistas, enfim, homens capazes de identificar as riquezas do Reino e explorá-las. Recrutam-se famosos professores italianos e criam-se estas instituições voltadas para a observação e a experimentação: Horto Botânico, Museu de História Natural, Gabinete de Física, Laboratório Químico, Observatório Astronômico, Dispensário Farmacêutico e Gabinete Anatômico.

O espírito dessa reforma é resumido nos termos adiante por Hernâni Cidade:

"Incutir o espírito científico nos alunos é ponto em que a cada passo se insiste. Em vez das inutilidades da Escolástica, prescreve-se o conhecimento das regras newtonianas estabelecidas na Filosofia Natural. Raciócinios teóricos todos derivarão de princípios plenamente demonstrados por qualquer das disciplinas fundamentais -- a Física, a Matemática, a Botânica, a Farmacologia e a Anatomia." E precisa: "e demonstrado não hipoteticamente ou por qualquer suposição gratuitamente admitida, tal como a suposição da matéria sutil dos cartesianos ou outras semelhantes; mas de modo absoluto ou por raciocínio matemático, sem perder pé das leis da Natureza já observadas".

Ao tratar-se de explicar o funcionamento de um corpo são,

"o professor descreverá a parte estudada, não modificada pela imaginação, mas com a fidelidade da anatomia; semelhantemente estudará nele o movimento dos líquidos, longe de hipóteses ou fantasias, mas tal qual o mostram as experiências, as injeções anatômicas, as vivisseções animais, tudo explicando, até onde for possível, como resultado das leis da Física, da Mecânica, da Hidráulica."

"A teoria médica impõe-se que seja nisto cautelosa e se lhe conheçam bem os limites. Nunca se exporá por forma a insinuar-se que as doenças se curam por especulação. Quanto à teoria a admitir, deverá ser comprovada pela observação – pedra lida de todas as verdades e conhecimentos físicos. Atenção ao ponto de poder prever quantas causas possam influir na marcha da doença. A observação constante e a sagacidade que requerem as fugidias observações da medicina – eis os hábitos e as qualidades a criar ou desenvolver nos alunos".²²

(22) Lições de Cultura e Literatura Portuguesa, Coimbra, Ed. Coimbra, 1969, 2.º vol., pág. 207.

A passagem de Pombal pelo governo português corresponde a uma autêntica revolução, devotada não à destruição do Estado Patrimonial, e à instauração de regime político plenamente moderno, mas à introdução, em bases duradouras, da componente modernizadora no patrimonialismo tradicional. Essa circunstância de que não se tivesse interessado, simultaneamente, pela modernização das instituições políticas, acrescida do fato de que haja reprimido com ferocidade inquisitorial a tentativa de parte da nobreza de apeá-lo, e a D. José, do poder, levaram a que a historiografia portuguesa optasse por uma linha de combate radical à obra de Pombal, estabelecida por Ribeiro dos Santos da forma adiante: "Este ministro quis civilizar a Nação e ao mesmo tempo fazê-la escrava; quis espalhar as luzes das ciências filosóficas e ao mesmo tempo elevar o poder real ao despotismo; inculcou muito o estudo do Direito Natural e das Gentes e do Direito Público Universal e lhes erigiu cadeiras na Universidade; mas não via que dava luzes aos povos para conhecer por elas que o poder soberano era unicamente estabelecido para o bem comum da Nação e não do Príncipe, e que tinha limites e balizas em que devia conter".

Dentre as poucas análises empenhadas na busca de uma posição equilibrada pode-se apontar a de Teixeira Soares, adiante transcrita:

"Dom João V, durante 13 anos, gastou milhões de cruzados na construção do convento de Mafra, enchendo-o de sinos, carrilhões, alfaias, livros -- e alguns frades. Gastou à larga para edificar uma mole gigantesca que poderia albergar dois regimentos de infantaria e vários serviços públicos. Que fez Pombal? Instala no convento o Colégio Plebeu, fundado em 1772, encarregando os Regrantes de Santo Agostinho de educar os alunos. Abre o convento ao público, areja-o, vivifica-o em contato com a visitação popular. Esse pequeno fato demonstra sem dúvida grande mudança de mentalidade. Poderá acrescentar-se que a reforma da Universidade de Coimbra produziu Melo Freire, Monteiro da Rocha, Avelar Protero e José Anastácio da Cunha. (...) Acabou com a prática imoral da transmissão de cargos públicos, quase por uma espécie de direito hereditário, de nobres para nobres. Escolheu pra postos vagos representantes da burguesia, como

nomeou para postos diplomáticos elementos representativos da classe média, que haviam adquirido ilustração e prestígio (...). Aboliu a distinção entre cristãos-velhos e cristãos-novos pelo alvará de 2 de maio de 1773. Medida revolucionária, sem dúvida, que deveria ter espantado a gente do tempo, acostumada aos dois séculos de 'purificações' feitas pela Inquisição com suas fogueiras. (...) Simplificando o processo, separou o direito canônico do direito costumeiro, proibindo terminantemente a aplicação do direito canônico na jurisprudência do Reino. O fortalecimento do poder estatal, sob todas as formas possíveis (o que se pratica hoje em dia em maior ou menor escala), foi o fito desse ministro audaz, implacável, despótico. (...) Pombal foi ademais no século XVIII o mais forte partidário da secularização do princípio do Progresso. Por isso não foi entendido no seu tempo e ainda hoje historiadores existem que lhe negam qualquer originalidade em suas grandes reformas." !23•

Calvet de Magalhães, estudioso do pensamento econômico português, observaria por seu turno:

A obra do Conde de Ericeira foi renovada e grandemente ampliada pelo Marquês do Pombal durante o seu longo consulado (1750/1777). Seguindo o exemplo do precursor, Pombal atraiu ao nosso país notáveis peritos estrangeiros que criaram novas indústrias e desenvolveram as existentes. O decreto de 14 de julho de 1759 autorizou Cristiano Henriques Smiths a estabelecer a primeira fábrica de refinação de açúcar que houve no país. A Junta do Comércio, criada em 1755, promoveu a vinda para Portugal de mestres e operários estrangeiros com os quais se levou a cabo a restauração das fábricas de lanifícios da Covilhã e do Fundão, reformadas em 1764, a criação da fábrica de Portalegre em 1772. Em 1769 inaugurou Guilherme Stephens a sua famosa fábrica de vidro na Marinha Grande. Recebeu várias regalias e empréstimos em dinheiro da Junta do Comércio, que também foram concedidos a João Batista Locatelli para a sua fábrica de tecidos de algodão e a uma série de outras empresas como a fábrica de lanifícios de Cascais, as de tecidos brancos de Azeitão e de Sacavém, e a de tapeçarias de Tavira, a de quinquilharias de Alcobaça, etc. A indústria das sedas, carinhosamente protegida pelo Conde de Ericeira, recebeu de Pombal um notável incremento pela proteção concedida à fábrica do Rato e seus anexos, estabelecendo junto dela tin-

(23) *O Marquês de Pombal*, Rio de Janeiro, Ed. Alba, 1961, págs. 243/244.

turarias, aulas de desenho, oficinas de calandragem, etc. e fomentando a cultura das amoreiras e a produção de sorgo. O número de fábricas criadas na época pombalina é verdadeiramente notável. (...) Além das medidas de fomento da indústria nacional, não se poderá esquecer a predileção de Pombal pelas grandes companhias de comércio destinadas a eliminar o intermediário estrangeiro, sobretudo o inglês que, segundo ele, era o grande causador de nossa ruína econômica. (...) O seu pensamento mercantilista está refletido não apenas na obra administrativa que realizou com tanta energia como em numerosos documentos que produziu. !24

Por mais relevante que seja a busca de uma avaliação equilibrada da obra do Marquês de Pombal, parece mais importante o entendimento da influência que exerceu no destino ulterior de nosso país.

Pombal fomentou uma geração que acreditava na legitimidade da riqueza. Essa questão não chegaria a ser discutida -- talvez porque equivalesse virtualmente à adoção de princípio consagrado pela Reforma --, embora envolvesse mudança substancial em relação à pregação do ciclo anterior, quando a pobreza era incessantemente exaltada. É certo que a aceitação mais difundida seria a da legitimidade da riqueza do Estado ou da Nação, embora a riqueza individual não chegasse a ser condenada. Depois do afastamento de Pombal, a Universidade adotaria um compêndio de filosofia prática onde se aconselha: "Cuida em adquirir bens e riquezas e conservar as adquiridas. Na verdade, estas coisas são aquilo de que nós carecemos, tanto para a necessidade como para a comodidade e para o prazer da vida".!25

Contudo, o novo princípio posto em circulação por Pombal não equivalia, de modo algum, à assimilação de qualquer forma de protestantismo. Pombal não parecia atribuir maior importância à religião.

(24) História do pensamento econômico em Portugal, Coimbra, Coimbra Ed., 1967, págs. 163/165.

(25) Eduardo Job. Instituições de filosofia prática, § 117. A versão latina dessa obra mereceria nove edições, entre 1784 e 1850, e uma tradução portuguesa (1846).

A peculiaridade da mensagem pombalina consiste, em primeiro lugar, em ter difundido a crença de que a ciência (entendida como sinônimo de ciência aplicada) é o meio hábil para a conquista da riqueza. E, além disto, em ter nutrido a suposição de que a ciência não corresponde apenas ao processo adequado de gerir e explorar os recursos disponíveis, mas igualmente de inspirar a ação do governo (política) e as relações entre os homens (moral). Dentre os documentos que nos legou, talvez o que melhor expresse esse entendimento sejam as *Observações secretíssimas*, de 1775.²⁶

Pombal parte do pressuposto de que Portugal atravessa uma nova era de prosperidade e busca explicá-la recorrendo ao que entende como ciência do Governo e denomina "economia do Estado e aritmética política".

O primeiro princípio da política pombalina consiste em promover a disponibilidade de homens para constituir uma burocracia capacitada. O critério seletivo que invoca é a habilidade em escrever com boa letra, raridade antes de 1750. A situação inverteu-se a tal ponto que, "de cada vez que se quer nomear um escriturário para qualquer das contadorias do real erário, das juntas da fazenda, da do comércio, das companhias gerais e das outras repartições públicas, aparecem quase resmas de papel inteiras em memoriais e petições de letras perfeitíssimas".

O segundo princípio é o domínio das técnicas de fabricação industrial (artes fabris ou ofícios mecânicos), "que são os braços e as mãos de todos os Estados". Antes, de tudo se requeria "entrava pela barra, vindo dos reinos estrangeiros". Agora, "as manufaturas nacionais florescem".

(26) O documento intitula-se "Observações secretíssimas do Marquês de Pombal na inauguração da estátua eqüestre, em 6 de junho de 1775, entregues por ele mesmo, 8 dias depois, a el-Rei D. José I" in *Cartas e outras obras seletas do Marquês de Pombal*, 5.^a ed., Lisboa, 1861, Vol. I, págs. 12-23.

O terceiro princípio é a formação de uma elite de profissionais liberais, aptos ao desempenho de todas as tarefas requeridas pelo comércio e pela construção.

O quarto e o quinto princípios correspondem, respectivamente, ao estímulo das artes e da literatura "da filosofia ou das belas-artes" e das "ciências maiores", representadas estas pela restauração da Universidade de Coimbra. Caracteriza esse evento nos termos adiante: "abolindo os expurgatórios romano-jesuíticos, fecharam aos livros perniciosos as portas que abriram aos de sã e útil erudição, e encheram estes reinos de claríssimas luzes em que hoje abundam".

O sexto e o sétimo princípios dizem respeito aos regulamentos do comércio interno e externo.

O oitavo princípio refere-se à harmonia entre as classes (harmonia e consonância com que se viram concordes a primeira nobreza com a civil e ambas com a plebe).

O nono princípio é assegurar o estado de riqueza dos vassallos. A evidência de que havia sido alcançado podia-se ver nas recepções (exemplifica com o senado da câmara, onde observou-se "a mesa servida com grande exatidão e delicadeza de pratos para quatrocentas pessoas, com copiosíssima baixela de prata nacional, sem entrar nem uma só peça de estrangeiros"); na ornamentação dos lugares; na presença de "extraordinário número de carruagens novas e de bom gosto"; no trajar (mesmo o sexo masculino achando-se "ricamente vestido e ornado, desde os indivíduos de primeira nobreza até os da última plebe"); etc.

Os nove princípios pombalinos resumem-se *ao fazer*, estribado em conhecimentos e em ciência, e igualmente *ao fruir*. Nada mais distanciado do que havia sido ensinado nos séculos anteriores. Mais importante é assinalar que tais enunciados são entendidos como suficientes para assegurar a boa marcha da vida social em seu conjunto, isto é, inserem por si mesmos, a componente ético-normativa.

Entre os efeitos que provêm da aplicação de semelhantes princípios, Pombal destaca o seguinte:

É notório que na corte de Londres comete a plebe, a cada passo, freqüentes desordens que todos sabemos logo que se ajunta em número de três e quatro mil indivíduos. Em Paris vimos há pouco tempo que as festas do casamento do conde de Provença causaram mais de trezentas mortes desastradas, entre os distúrbios da referida plebe; e todos aqueles estrangeiros que se achavam nesse conhecimento não podiam deixar de confessar que estamos muito mais sociáveis do que eles, tendo visto por uma parte os diferentes estados, ordens, classes e grêmios de porte superior da capital de Lisboa na mais perfeita harmonia e recíproco trato e na mais suave consonância nos camarotes e salões das assembleias e das mesas. E tendo visto pela outra parte mais de cento e cinquenta mil pessoas de ambos os sexos da ínfima plebe e espécie de povo em confusão e aperto na praça real do comércio, por tardes e por noites inteiras, com a mesma tranqüilidade e silêncio, como que poderiam estar em uma igreja fazendo oração.

E mais, o conjunto descrito deve ser preservado, *porque enquanto se governarem pelos mesmos princípios e pelas mesmas máximas é certo que terão sempre os felicíssimos sucessos, fugindo às novidades com que ordinariamente costumam, os que entram de novo, querer emendar o que está bem, para que esteja melhor, quando a experiência tem mostrado que semelhantes novadores, em lugar de conseguirem o que cuidam que é melhor, arruinam assim o que estava bem, com irreparáveis ruínas da coroa a que servem e dos vassalos dela.*

As nações protestantes, em cujo seio foram gerados, pela primeira vez, a ciência e o progresso material, inseriam uma componente ética que não podia ser arrebatada por qualquer instância. Ao acentuar o caráter subjetivo da moral e eliminar toda intermediação entre a criatura e o Criador, as sociedades protestantes acabaram exigindo subsidiariamente uma *ética social*, obra de filósofos e pensadores, inconcebível numa comunidade católica onde a Igreja é detentora do poder de fixar as normas da moralidade.

Portanto, o menosprezo de Pombal pela religião tradicional não podia gerar uma atitude protestante, como chegou-se a temer, não faltando quem lhe fizesse a acusação, mas a suposição de que a ciência é a regra universal. Pode ser aplicada à política, sem mediações, como chegaram a afirmar, com Pombal, as gerações subseqüentes mas para

eliminar toda irracionalidade e constituir a sociedade perfeita, que resultaria da aplicação do liberalismo radical²⁷. E constituiria base legítima para erigir a moral, dir-se-á mais tarde com o positivismo.

D. José I morreu a 24 de fevereiro de 1777. Começa o reinado de D. Maria I. Pombal é demitido logo nos começos de março, seguindo-se diversas iniciativas destinadas a eliminar sua influência. No ano seguinte, tem início o longo processo que lhe moverá a Corte, submetendo-o a interrogatórios e humilhações. A sentença de agosto de 1781 considera-o culpado, mas, à vista das graves moléstias de que padece, e do estado de decrepitude em que se encontra, diz o decreto real, é perdoado das penas corporais que lhe deviam ser impostas, sendo entretanto condenado a viver "fora da Corte na distância de vinte léguas". Um ano depois, em agosto de 1782, falece Pombal.

A linha mestra do governo de D. Maria I consistia no propósito radical de fazer desaparecer da história de Portugal a figura do marquês. A rainha manda arrancar do pedestal da estátua de D. José o medalhão ali existente com o busto de Pombal. Inimigos e perseguidos são trazidos ao primeiro plano da cena. Daí que esse período histórico viesse a ser denominado *Viradeira*.

O empenho estava entretanto fadado ao fracasso. Sebastião José de Carvalho e Melo despertara forças ponderáveis que não se dispunham a assistir passivamente à revanche que se fazia em nome da componente obscurantista, punitiva, do período pombalino mas que se caracterizava sobretudo como restauração de índole medieval. A nobreza dos anos oitenta pouco tinha a ver com a da primeira metade do século. Fora educada no respeito à ciência e aderira ao projeto de conquistar a riqueza. O estamento burocrático, modernizado, tinha em suas mãos todo o poder, dispensando-se de dividi-lo com a Igreja. Formara-se um novo agrupamento social abastado, decorrente da expansão da manufatura.

(27) O Seminário de Olinda, criado por Azevedo Coutinho, discípulo legítimo de Pombal, iria preparar a conhecida plêiade de revolucionários.

Ao cabo de dois decênios, em 1796, o Príncipe Regente, futuro D. João VI, chama para o governo D. Rodrigo de Sousa Coutinho, Conde de Linhares (1745/1812), o que equivalia ao reconhecimento tácito de que a nobreza reformada por Pombal não se dispunha à volta dos velhos tempos. D. Rodrigo era não apenas personalidade representativa da elite renovada, tendo figurado entre os primeiros diplomados pela Universidade de Coimbra, na década de setenta. Mais que isto, achava-se muito ligado à pessoa de Pombal, de quem era afilhado de batismo, tendo sido educado para seu sucessor. Basta ter presente que, em sua passagem pelo Ministério do Ultramar, ainda no século XVIII, elabora vasto plano de desenvolvimento para o Brasil, prevendo inclusive a implantação de siderurgia.

D. Rodrigo de Sousa Coutinho sempre mantivera relações de amizade com os naturalistas brasileiros diplomados, como ele, em Coimbra, especialmente Câmara Bitencourt (mais conhecido como Intendente Câmara), Conceição Veloso e José Bonifácio de Andrada e Silva.

O Conde de Linhares chefiou o governo de D. João VI no Brasil até o ano de sua morte (1812). É de sua iniciativa direta a implantação do conjunto de estabelecimentos de ensino superior até então inexistente no país. Nesse grupo de escolas²⁸ sobressai a Real Academia Militar, criada em dezembro de 1810 e cujo início de funcionamento ocorreria em abril de 1811.

D. Rodrigo concebeu a Academia Militar como estabelecimento destinado à formação simultânea de oficiais do Exército e engenheiros. Inspirou-se amplamente nos Estatutos da Universidade pombalina e colocou, em primeiro plano, o ensino de ciências. A pretensão

(28) A preferência pelo ensino em estabelecimentos isolados, e não reunidos em Universidade, parece ter sido a principal alteração introduzida na concepção pombalina. A experiência comprovaria que a modificação não iria alterar o espírito do ensino superior, integralmente voltado para a formação profissional, em consonância com o modelo de Pombal.

seria considerada excessiva, entre outros pelo autor de *D. João VI no Brasil*, Oliveira Lima.

Apreciando-a, assim se manifesta Jeová Mota:

Para nós a questão que se coloca é essencialmente esta: qual a base de conhecimentos gerais a ser dada à cultura profissional do oficial do Exército? Ou, encaradas as coisas do ponto de vista de D. Rodrigo Coutinho, aqueles que no futuro poderiam ter os destinos da Colônia, e quiçá de Portugal, pendentes de suas mãos, pela forma como se conduzissem nas batalhas, que lastro de conhecimentos deveriam possuir? Seria suficiente ministrar-lhes um ensino de nível primário ou médio? Quem apenas possuísse pouco saber matemático e fosse jejuo de noções científicas, poderia dominar, satisfatoriamente, problemas tais como os da organização de uma força militar, seu adestramento na paz, sua direção na guerra? Ou, ao contrário, já naquela época, o conhecimento e o domínio da técnica militar não estariam exigindo um ensino de nível superior, como condição indispensável ao equacionamento de questões como as de recrutamento e armamento, munições e transportes, disciplina e instrução, administração e legislação, história e costumes, isso para não falar de balística, tática e estratégia?

Essa a problemática com que se defrontou D. Rodrigo Coutinho ao criar a Academia. A sua resposta a essas questões foi aquela que daríamos nós, examinando as coisas com a visão de nossos dias: o oficial do Exército tem que erigir a sua cultura técnico-profissional sobre fundamentos científicos consistentes, resultantes de um ensino de grau superior. Daí ter sido muito certa a linha curricular que Oliveira Lima tachou de exagerada, numa explosão bem expressiva do desfavor em que, por muito tempo, foram tidos entre nós os estudos técnico-científicos, mormente aqueles baseados nas matemáticas e nas ciências da natureza.²⁹

O currículo da Academia Militar, e através dele o ideário pombalino, seria preservado ao longo do Império. Outras influências se fizeram presentes, sobretudo nas Faculdades de Direito e Medicina, como de resto na esfera política. Contudo, no estabelecimento que daria origem à Escola Politécnica mantinha-se o culto da ciência na mesma situação configurada pelo Marquês de Pombal, isto é, nu-

(29) Formação do Oficial do Exército, Rio de Janeiro, 1976, págs. 23/24.

trindo a suposição de que é competente em todas as esferas da vida social.

3. *A contribuição do positivismo*

A crescente influência positivista em nosso país, a partir dos anos setenta do século passado, chegou, em nossos dias, a ganhar reconhecimento universal. O fenômeno é parte da onda de cientificismo que se abateu sobre o Ocidente na segunda metade da centúria. Marcou de tal modo a cultura ocidental que o período contemporâneo da filosofia é demarcado precisamente pelo imperativo de reexaminar a questão de metafísica, de suas possibilidades e limites, problema suscitado pelo cientificismo que negava, de modo frontal, a necessidade de semelhante saber.

Contudo, foram superados tanto o momento do cientificismo como o positivismo de Augusto Comte.

Essa superação correspondeu, de um lado, à plena configuração de uma disciplina, a filosofia das ciências, com o propósito de indagar dos pressupostos e das condições de universalidade da ciência. Estabeleceu-se, ademais, que semelhante inquirição não aumenta o conhecimento científico, como supunha o século XIX. Positivismo, monismo e evolucionismo pretendiam-se síntese das ciências, isto é, dotados de universalidade. A contemporânea filosofia das ciências reconhece-se como saber especulativo, comportando por isto mesmo diversidade de pontos de vista.

De outro lado, superou-se integralmente a interdição cientificista no que se refere à metafísica propriamente dita. Deve-se reconhecer e proclamar, desde logo, que o cientificismo contribuiu para aprofundar a consciência dos problemas, missão precípua da filosofia, notadamente os aspectos que a distinguem da ciência. Não se pode dizer que o tema esteja esgotado, nem dispomos da possibilidade de alcançar tal estágio. Ainda assim, é notável o progresso registrado

na compreensão das particularidades distintivas dos dois tipos de saber.

Nesse quadro, o Brasil ocupa uma posição singular em face da persistência do positivismo ao longo deste século.

Nos últimos vinte anos, o movimento positivista foi estudado com a máxima amplitude, do ponto de vista estritamente filosófico.³⁰ Concluiu-se que dentre as diversas expressões que veio a assumir, somente a filosofia política poderia explicar sua sobrevivência por tão longo período. Como filosofia das ciências, o comtismo foi inteiramente superado. A Igreja Positivista nunca passou de uma pequena seita. É certo que os chamados positivistas ilustrados (Pereira Barreto, Pedro Lessa, Alberto Sales e Ivã Lins) lograram alcançar grande prestígio intelectual. Mas isto ocorreu sobretudo porque se inseriram em outras tradições da cultura brasileira, como por exemplo o empenho na defesa da liberdade e da dignidade da pessoa humana, achando-se, à vista da circunstância, muito distanciados da espécie de positivismo dotado de popularidade.

A filosofia política de inspiração positivista adquiriu uma formulação acabada no Rio Grande do Sul e passou à história com a denominação de *castilhismo*. Tem sido estudado no ciclo compreendido na República Velha, cabendo efetivá-lo em relação ao período posterior à Revolução de 1930.

O grande mérito desta hipótese – a de que a persistência do positivismo seria uma decorrência de sua formulação como filosofia política – consiste em evidenciar que o fenômeno não se esgota em termos meramente filosóficos, requerendo a consideração de componentes ético-políticos.

Pode dar-se a circunstância de que a adesão a determinadas teses filosóficas decorra do simples aprofundamento de problemas.

(30) Para uma visão global, ver Antonio Paim. *O estudo do pensamento filosófico brasileiro*. Capítulo I; item 11 (no prelo).

Em geral, a filosofia se desenvolve em torno a problemas clássicos – acepção de pessoa humana, idéia de liberdade, etc., sempre renovados pelas circunstâncias históricas concretas. O curso do mundo, entretanto, apresenta igualmente problemas novos.

Na Época Moderna o fato da navegação suscitou a questão do papel da experiência na formação do conhecimento, que não era reconhecida naquele momento da evolução cultural. Mas, ao gerar o problema, a vida social não explicita de pronto as suas virtualidades teóricas. Estas aparecem quando a questão é tomada no plano das idéias, a exemplo do que fizeram, no caso mencionado, Bacon (1561/1626) e Descartes (1596/1650), cada um suscitando uma hipótese explicativa, que seriam integradas por Galileu (1564/1642).³¹

De sorte que a adesão a uma corrente de filosofia ou a teses filosóficas isoladas pode decorrer dessa discussão no plano teórico, em vista de sua aptidão para dar solução aos impasses que se hajam configurado. A meditação brasileira registra vários eventos desse tipo, o mais significativo dos quais corresponde às circunstâncias que levaram à adesão ao ecletismo, decorrentes em grande medida da possibilidade que abriu de integrar, num todo coerente, a solução empirista do tema da liberdade. O clima cultural que levou à proeminência daquela questão não adveio, entretanto, da própria filosofia.³²

Em relação ao positivismo, portanto, a evidência de que a sua persistência se deve à filosofia política que inspirou remete-nos, de pronto, à busca das componentes ético-políticas que teriam contribuído para a emergência e posterior consolidação de semelhante processo. Mais expressamente: torna-se imprescindível investigar seus suportes sociais.

(31) O tema é considerado de forma abrangente por Miguel Reale. *Experiência e Cultura*. São Paulo, Grijalbo/USP, 1977 e, de modo mais restrito, por Antonio Paim. *Problemática do culturalismo*. Rio de Janeiro, PUC, 1977.

(32) Cf. Paulo Mercadante. *A consciência conservadora no Brasil*, 2.^a ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972.

No curso do Império tentou-se gerar uma tradição oposta à do patrimonialismo português, implantando um regime de base representativa. No próximo capítulo esse tema será considerado de forma requerida. Nesta oportunidade basta indicar que são superficiais e simplificadoras as análises que pretendem minimizar a significação do evento e negar que se haja buscado erigir um sistema representativo. Segundo se evidenciará, a prática desse sistema, na maneira como o entendia o século XIX, configura uma experiência a ser valorizada.

Fernando Uricoechea tem estudado, no período imperial, o problema da modernização do Estado brasileiro, evidenciando a abrangência do processo de eliminação das máximas patrimoniais e sua substituição por normas e regras burocráticas, componentes do sistema representativo em implantação!³³ •

O desenvolvimento ulterior da história brasileira iria contudo evidenciar que o impulso ocorrido no Império não seria suficientemente forte para levar a uma ordem burguesa. Ao lado do processo de implantação de regime político plenamente moderno, emergem forças sociais que se identificariam com a herança patrimonialista. Simon Schwartzman explica o fenômeno a partir da formação de regiões bem diferenciadas no país. Destas, pelo menos três – Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul – encontravam-se em presença de uma situação que as levou a ver o Estado não como elemento moderador de interesses mas como instrumento para a solução de seus problemas. Nessa circunstância, "posições governamentais são buscadas não tanto como recursos para a implantação de interesses de tipo econômico, mas como forma de mobilidade social e ocupacional *per se*". A preferência transfere-se do sistema de representação para o de cooptação, desde que "quanto mais íntima a participação do líder na burocracia governamental, maior sua força

(33) Trata-se da tese *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*, da qual divulgou dois capítulos da revista *Dados* (n.^{os} 14 e 15, 1977).

política, já que terá mais recursos para manter e controlar sua base política".³⁴ A hipótese parece bastante fecunda e elucidativa.

O Rio de Janeiro, através dos tempos, sempre aliou a condição de centro moderno, de estilo europeu, com a presença de extensa marginalidade social e desemprego. Segue-se a circunstância – muito peculiar a parcela significativa do país, e que abrange o Nordeste – de períodos de apogeu a que se seguiu a decadência, que é exemplificada pelo quadro vigente em Minas Gerais. O Rio Grande do Sul, finalmente, registrando a situação singular de posto de fronteira, gerou uma forte tradição militar.

Quanto à variante que Minas Gerais representa, Schwartzman escreve o seguinte:

No Brasil, como em outros países, as áreas "tradicionais" não constituem áreas que ainda não se modernizaram mas, ao contrário, são áreas que experimentaram um período de progresso no passado, sofrendo, depois, um processo de declínio econômico. A antiga área da cultura de cana-de-açúcar, no Nordeste, e as antigas áreas mineiras de Minas Gerais são, provavelmente, os melhores exemplos do tradicionalismo brasileiro, e ambas as regiões tiveram um passado de riqueza e proeminência econômica nacional. Uma das questões mais obscuras, porém das mais interessantes, acerca da história econômica e política do Brasil, é o que acontece com essas áreas quando perdem sua capacidade exportadora e se recolhem à sombra da História. No caso de Minas Gerais, a execução das atividades mineradoras, por volta da segunda metade do século XVIII, deixou a província com a maior população do país, localizada, em sua maior parte, nas concentrações urbanas e sem uma atividade importante de alta lucratividade. Muito provavelmente, um outro remanescente terá sido a estrutura burocrática da administração portuguesa, e este é, certamente, o berço da vocação política de Minas Gerais.

O Rio Grande do Sul, por sua vez, observa Schwartzman, sempre desempenhou um papel político no sistema nacional bastante desproporcional ao seu tamanho e importância econômica. Na verdade, desfrutou no país de uma situação parecida com

(34) *São Paulo e o Estado Nacional*, ed. cit., págs. 22 e 23.

a da Península Ibérica em relação à Europa, porquanto coube-lhe zelar pela integridade da fronteira, o que propiciou a emergência de uma tradição militar, caudilhista, revolucionária e oligárquica.

Esse conjunto de regiões, entende Schwartzman, forneceu a base social para o processo histórico de fortalecimento do Estado brasileiro.

Embora se possa discordar dessa solução, parece evidente que o fato do positivismo ter se tornado o elemento catalisador de ponderáveis facções políticas no período republicano exige explicação do tipo sugerido por Schwartzman!³⁵ •

Restaria acrescentar que o positivismo, além de encontrar uma base social capaz de adotá-lo e difundi-lo, tinha a virtude adicional de explicitar uma premissa que já se encontrava implícita no ideário pombalino, a saber: a crença na possibilidade da moral e da política científica. Essa virtude adicional explicaria a razão pela qual o primeiro reduto de maior significação com que veio a contar tenha sido a Academia Militar.

O interesse inicial pela obra de Comte na Academia era de índole meramente científica, como observa Jeová Mota, até a ascensão de Benjamin Constant (1833/1891). A esse propósito escreve:

Já no período anterior [1850/1874], logo a partir de 1850, alguns lentes da Escola haviam descoberto, com grande encantamento, as formulações matemáticas de Comte. Como professores de Geometria Analítica, de Cálculo Diferencial e Integral e de Mecânica, sentiram-se empolgados pelas conceituações e pela vigorosa sistematização que encontravam na Géometrie Analytique e no primeiro volume do Cours de Philosophie Positive. Contudo, o fato durante muito tempo se circunscreveu aos aspectos meramente matemáticos: era Comte, professor de Matemática, inspirando professores de Matemática. Foi preciso que chegássemos a 1872, com o ingresso de Benjamin Constant no quadro de lentes da Escola, para que o comtismo ganhasse, na Praia Vermelha, mais amplos contornos; a partir de então, além das formulações sobre a filosofia da Matemática,

(35) Obra citada, pág. 47.

*foram tomando corpo também as definições comtianas nos campos da Filosofia da História e da Sociologia.*³⁶

Benjamim Constant não lhes ensinava apenas a equação da linha reta, falava-lhes das leis que regem a sociedade e comandam a História, da ciência que racionaliza o governo dos povos e lhes ilumina o futuro – tal era, segundo Jeová Mota, a essência de seu magistério. Fascinava porque não se detinha na matemática, nem mesmo na filosofia da matemática, mas pelo fato de que se elevava à Filosofia da História e aos princípios da dinâmica social. Invoca, para comprová-lo, o testemunho de Rondon que, tendo sido discípulo de Benjamim Constant, teria oportunidade de escrever que "operava o prodígio quase sobre-humano de transfigurar a sua cátedra de Geometria Algébrica em altar levantado à mais pura idealização da pátria". Conclui Jeová Mota: "Ao inconformismo natural e espontâneo dos moços, Benjamim Constant dava um suporte teórico e doutrinário. Nos cento e sessenta anos da Academia, nenhum pôde disputar-lhe o título de educador emérito."³⁷

Benjamim Constant singulariza-se não apenas por haver retomado a crença na possibilidade da sociedade racional, difundida pela geração pombalina, como sobretudo pela virtude de explicitar plenamente todas as premissas abrigadas por aquele ideário. São possíveis a moral e a política científicas, estando superados os tempos em que o homem tinha uma lei para a razão e outra para o coração.

O fato consignado pode ser resumido como segue: dessa base, plantada originariamente entre os militares e engenheiros, o positivismo iria irradiar-se pelo país, configurando-se como a doutrina política em plena ascensão no período republicano.

Indico dois exemplos comprobatórios de que a adesão às doutrinas de Augusto Comte, na Academia Militar, deu-se no estrito limite em que contribuiu para desenvolver as apontadas premissas do

(36) Formação do Oficial do Exército, Rio de Janeiro, 1976, pág. 188.

(37) Obra citada, pag. 191.

ideário pombalino, isto é, a crença na possibilidade da moral e da política científicas, o que dá enorme coerência ao modelo que atribui ao Estado a direção do processo de modernização.

Primeiro exemplo: Augusto Comte entendia que as forças armadas deveriam ser transformadas em simples milícias cívicas, destinadas ao policiamento das cidades e do interior. Em vão os membros do Apostolado iriam lembrar a pretensa incompatibilidade entre o positivismo e qualquer forma de militarismo. Na pregação de Benjamim Constant, a elite militar tornava-se uma espécie de porta-voz da Nação. Assim, na justificativa da reforma do ensino militar, teria oportunidade de afirmar: "O soldado deve ser, de hoje em diante, o cidadão armado, corporificação da honra nacional e importante co-operador do progresso com garantia da ordem e da paz públicas, apoio inteligente e bem intencionado das instituições republicanas, jamais instrumento servil e maleável por uma obediência passiva e inconsciente que rebaixa o caráter, aniquila o estímulo e abate o moral".

Segundo exemplo: nas reformas do ensino que se fizeram na República, a começar da que leva o nome de Benjamim Constant, todas estruturadas com base na suposição de que a abordagem do real se esgota na ciência, abandona-se integralmente o princípio comtiano da separação entre os poderes espiritual e temporal, cabendo ao primeiro as tarefas no âmbito da educação. Ao invés disto, o Estado, às atribuições que mantinha na esfera do ensino superior, assume a responsabilidade pelo ensino primário e secundário, considerada a ação particular meramente supletiva.

Na verdade, o magistério cientificista serviu sobretudo para configurar certa *mentalidade*, descrita nos termos adiante por Alfredo Severo, catedrático de matemática no Colégio Militar, e que frequentou os cursos da Escola em fins do século, sendo professor Roberto Trompovsky:

Muitos dirão hoje que jamais aplicaram na vida prática o que aprenderam naqueles altos remígios pelas regiões elevadas do cálculo transcendente. A verdade porém é que, sem aquele treinamento de nossas circunvoluções cerebrais

*nunca poderíamos ter adquirido a capacidade aquisitória de assimilação mental, de que ficamos armados como de um inestimável tesouro. O objetivo da matemática é menos científico ou doutrinário do que lógico. (...) Quem não aprendeu a raciocinar em matemática ressentir-se dessa falha, a vida toda. Por isso Augusto Comte restabeleceu-lhe o antigo nome de Lógica, em lugar de matemática, que significa apenas ciência. (...) É freqüente ouvir-se que aquele ensino era muito filosófico, quando jamais houve lá uma cadeira de filosofia. Hoje é que se ensina filosofia até no curso secundário, mas, infelizmente, filosofia metafísica e confusionista. O que lá na Escola sempre se ensinou foi ciência. E mesmo dela só o cálculo e a geometria diferencial e integral obedeciam à orientação da Síntese Subjetiva de Augusto Comte. (...) Isto era, porém, o suficiente para abrir, às inteligências, horizontes tão amplos que os cérebros ficavam afeitos a tudo conceber convenientemente, dando em resultado uma geração de tal modo apta a tudo assimilar, que ilustrou e ainda está a ilustrar, não só os altos escalões da hierarquia militar, como os vários setores da vida nacional a que circunstâncias várias a solicitaram.*³⁸

Essa doutrina iria apresentar uma contribuição relevante ao patrimônio modernizador cuja herança nos fora transmitida, notadamente, por D. Rodrigo de Sousa Coutinho. Trata-se do combate frontal ao liberalismo econômico e à formulação de uma ampla doutrina centrada no intervencionismo estatal na economia. Sua versão mais acabada deve-se a Aarão Reis (1856/1936), que começa a elaborá-la ainda em fins do século passado, na *Revista da Escola Politécnica*, onde era professor. Engenheiro muito conhecido no país, exercia importantes comissões, entre outras a de planejar e implantar a nova capital de Minas Gerais, Belo Horizonte.

Aarão Reis é autor de um compêndio de economia política³⁹ adotado oficialmente na Escola Politécnica, como também de manual de matemática e de tratado de direito administrativo.

(38) "Crônica de Saudades (Praia Vermelha)". *Jornal do Comércio*, 22-1-1939. *Apud* Ivã Lins, *História do Positivismo no Brasil*, 2.^a ed., São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1967, pág. 311.

(39) *Economia política, finanças e contabilidade*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1918, 2 v.

No compêndio de economia política, Aarão Reis parte da seguinte premissa geral:

Não podem os fenômenos sociais, como todos os demais fenômenos da natureza, estar isentos da subordinação fatal a leis determinadas. Firmar definitivamente essa noção sobre sólidas bases científicas foi a grande e monumental obra do imortal Augusto Comte.⁴⁰

No que se refere ao intervencionismo estatal, considera que este seria decorrência do desenvolvimento da sociedade industrial.

Escreve: "No início do moderno regime econômico da grande indústria ... pretendeu a metafísica econômica, na ilusão desse falaz fundamento, restringir as funções do Estado, aos seus primordiais deveres de garantir, com eficiência completa, a integridade nacional e a tranqüilidade pública interna, de modo a permitir a livre expansão da liberdade e firmar o direito, por meio de imparcial distribuição de justiça, de cuidadosa supressão de abusos e de vigilante afastamento de obstáculos. Era aliás o natural prolongamento... do *laissez faire-laissez passer*" (§ 580, pág. 312). E prossegue: "Dentro em pouco porém os próprios interesses nacionais e as próprias conveniências públicas foram reclamando que ... como propulsor do organismo social não pode [o Estado] deixar de intervir na movimentação normal de suas forças, como atento, discreto e patriótico regulador das funções econômicas" (§ 581, pág. 313).

Na mesma ordem em que efetiva, eis a enumeração que apresenta das atribuições do Estado na esfera econômica (§ 583):

- 1) Procurar, em interferência meramente fiscal, recursos para o custeio normal de sua própria subsistência como órgão imprescindível;
- 2) Proteger, animar ou favorecer certas operações industriais ou mesmo determinadas classes da população;
- 3) Realizar empreendimentos superiores às forças da iniciativa particular;

(40) Obra citada, pág. 5.

4) Impulsionar, dirigir e guiar a produção da riqueza, regular o respectivo consumo, assegurar a conveniente circulação e garantir justa e equitativa distribuição dela;

5) Estimular a atividade do trabalho e oferecer ao capital a imprescindível confiança sem a qual para logo se retrai e encolhe;

6) Coibir abusos e eliminar obstáculos;

7) Assegurar a salubridade indispensável à ação fecunda do trabalho, proporcionando-lhe também as condições higiênicas, de interesse tanto coletivo como individual, favoráveis à sua maior produtividade;

8) Atenuar quanto possível os inconvenientes decorrentes de uma concorrência desregrada, impedindo mesmo com mão forte que dela pretenda prevalecer-se o interesse sórdido da ganância individual contra os da coletividade;

9) Velar como possível pelo restabelecimento do conveniente equilíbrio entre consumo e produção, sempre que causas quaisquer tendam a rompê-lo;

10) Promover, incitar e amparar por acertadas disposições legais o espírito de associação para que aja eficientemente quer no sentido da produção e da circulação, quer no do consumo e ainda no da distribuição da riqueza; e,

11) Promover carinhosamente a educação popular no sentido de preparar os cidadãos para o exercício regular de todas as suas múltiplas funções, desde as da procriação de gerações fortes, sadias e robustas até a da defesa intemerata da pátria nos campos de luta armada.

Aarão Reis condena a oposição a esse intervencionismo estatal a pretexto de que leva por vezes a intoleráveis exageros. Cabe, a seu ver, "coibi-los sem desfalecimentos e sem transigências" mas pretender eliminá-la, sob a inferência falaciosa "da eloqüente verbiagem da metafísica econômica", seria contrariar o progresso normal da sociedade humana (§ 584, pág. 314). Não há dúvida, acrescenta, que quando esse intervencionismo se traduz, na prática, numa substituição do Estado ao particular,

são, em geral, esses serviços assim oficializados, mais onerosos. Há porém casos em que, sem essa interferência, serviços imprescindíveis ficariam por fazer enquanto outros, por sua natureza especialíssima, não podem ser confiados à iniciativa particular.

Aarão Reis preconizava o advento do socialismo "não por meio de golpes de leis e de regulamentos ou de um triunfo revolucionário", mas pela tendência da humanidade à sua indefinida perfectibilidade. Denomina-o de *socialismo determinado, pela rigorosa aplicação do método científico ao estudo de todas as questões sociais, pelo respeito da própria autonomia individual, que contribuirá para o crescente melhoramento da sorte geral da humanidade apropriando cada vez mais os agentes naturais à satisfação cada vez mais ampla de suas múltiplas necessidades, graças à crescente aplicação dos progressos científicos ao desenvolvimento da indústria e, finalmente, por mais equitativa distribuição da riqueza, graças à melhor organização social fundada na liberdade do trabalho e do comércio.*

Semelhante objetivo, o socialismo, prossegue, constitui-se em novo ideal moral, que tende a realizar-se juridicamente (§ 604). Ao que acrescenta no parágrafo seguinte:

E o socialismo não é senão a meta definitiva desse movimento que, dia a dia, se acelera e acentua suas gloriosas etapas, a despeito de tudo, e que há de afinal harmonizar a reciprocidade com solidariedade, tornando efetiva e real a aparente liberdade atual do trabalho e das trocas, regularizando a concorrência, *depurando as relações de valor econômico e aperfeiçoando, em suma, todo o complicado mecanismo da indústria, do comércio e da administração da sociedade humana.*

Como se vê, Aarão Reis acredita na capacidade ético-normativa da ciência, a exemplo do Marquês de Pombal ou do Visconde de Cairu, que lhe foi precursor no ensino da disciplina de que se ocupava. Essa componente, aliás, mais se assemelha a uma parcela indissociável do patriotismo modernizador, pelo menos na forma em que nos foi transmitida por herança.

Aarão Reis distingue-se entretanto de seus precursores, como dos contemporâneos, ao apostar igualmente na organização democrática da sociedade. A esse propósito teria oportunidade de escrever:

Negar que a atual organização política da sociedade – a democracia – representa extraordinário progresso em relação às que têm constituído os anteriores estádios, importaria negar a luz do sol. Bastaria essa admirável divisão dos poderes – constituindo o Judiciário num quase poder espiritual presidindo superiormente o temporal, exercido pelos outros dois, de acordo com as regras previamente fixadas e iguais para todos – para indicar que, se o regime político da atualidade é de transição entre o absolutismo e o liberalismo e como tal carente de reformas, algumas radicais, é ele susceptível de largo desenvolvimento que, sem destruí-lo, o irá adaptando às novas condições sociais, graças às novas instituições que irão surgindo.⁴¹

(41) Obra citada, pág. 350.

.....

CAPÍTULO II

*A Experiência Renegada:
O Sistema Representativo
do Império*

A radicalização do processo político e seu desfecho, na análise de Paulo Mercadante. Advertência essencial, de Vicente Barreto, para o entendimento do problema. Representação e interesse na doutrina de Silvestre Pinheiro Ferreira. Representação e delimitação territorial (distrito eleitoral). Significação e alcance dos mecanismos moderadores. O objetivo visado pelas instituições imperiais, segundo Wanderley Guilherme. Como as gerações republicanas avaliaram a experiência imperial.

O

*1. Emergência da moderação
e seus fundamentos doutrinários*

sistema representativo implantado no Império resultou da impossibilidade virtual do domínio exclusivo de uma das facções em luta, impondo-se o compromisso.

Parcela da elite no poder, quando ainda vigoravam os vínculos com a monarquia portuguesa, evoluiu no sentido de admitir a Constituição e a modernização das instituições. Contudo, a magnitude do tema seria obscurecida pelo imperativo da Independência. Somente em seguida a esse evento é que emergiria para primeiro plano a questão da convivência dos diversos interesses.

Facção ponderável da opinião nacional adotaria a hipótese simplista de que o liberalismo correspondia à aplicação dos princípios científicos à sociedade. Esta poderia organizar-se em bases puramente racionais. Trata-se, na verdade, do corolário natural da reforma pombalina, toda calcada na suposição de que a grandeza de Portugal encontrava-se na dependência da assimilação e do domínio da ciência.

Talvez a expressão mais acabada desse ponto de vista corresponda à obra de Frei Caneca (1774/1825), representante do que se convencionou denominar de liberalismo radical. Segundo essa

vertente, as divergências são concebidas de forma absoluta. O Rio de Janeiro seria o baluarte do absolutismo e o Nordeste, em contrapartida, a cidadela da liberdade. Semelhante caracterização não se formula para o estabelecimento das bases de uma coexistência possível mas apenas para advogar a organização autônoma das províncias.

*O Brasil, só pelo fato de sua separação de Portugal e proclamação de sua independência, ficou de fato independente não só no todo como em cada uma de suas partes ou províncias, e estas independentes umas das outras. Ficou o Brasil soberano não só no todo como em cada uma de suas partes ou províncias. Uma província não tinha direito de obrigar outra província a coisa alguma, por menor que fosse; nem província alguma, por mais pequena e mais fraca, carregava com o dever de obedecer a qualquer outra, por maior potentada. Portanto, podia cada uma seguir a estrada que bem lhe parecesse; escolher a forma de governo que julgasse mais apropriada às suas circunstâncias e constituir-se da maneira mais conducente à sua felicidade.*¹

O liberalismo radical é o ponto de referência básico para a polarização política que se estabeleceu no país, estudada de forma acabada e conclusiva por Paulo Mercadante.²

Na medida em que o liberalismo virtualmente se confunde com o republicanismo, enrigecem-se as posições dos partidários da monarquia constitucional, tendo presente o que então se entendia como o fracasso da Revolução Francesa, que acabara desembocando na restauração monárquica, com Napoleão I. Essa radicalização, que acabaria levando alguns liberais ao mais extremado reacionarismo, pode ser ilustrada pela trajetória descrita por José da Silva Lisboa, Visconde de Cairu (1756/1835).

Fiel à herança modernizadora de Pombal, Cairu engajar-se-ia na defesa da liberdade de comércio e de indústria, preconizando a eliminação da escravatura. Mas o fez, ainda como autêntico discípulo de Pombal, alheio à problemática ético-política, supondo que

(1) "Typhis Pernambucano", 10-6-1824, in *Ensaio políticos*, Rio de Janeiro, PUC-CFC-Documentário, 1976, pág. 100.

(2) *A consciência conservadora no Brasil*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972.

os princípios da economia política revestir-se-iam de possibilidades ético-normativas. Assim, embora Silva Lisboa tenha chegado a estabelecer distinções entre ética, política e economia, encontra nesta última a chave para a conquista de uma vida social eminentemente moral. A economia política é, na verdade, uma síntese dos demais planos e seu elo fundamental.³ A monarquia portuguesa, trasladando-se para o Brasil e regendo-se pelos princípios do *laissez-faire*, iria criar um clima de bem-estar e harmonia, tal a hipótese acalentada por Silva Lisboa, muito próxima do entendimento da vida social manifestado por Pombal nas *Observações secretíssimas*, caracterizado no capítulo precedente.

O curso dos acontecimentos iria entretanto evidenciar que as pessoas não se comportam, em matéria política, segundo princípios límpidos e racionais. Generalizava-se a guerra civil pelo país. A monarquia está a pique de soçobrar com a abdicação de Pedro I. Cairu desespera da solução liberal e passa a atribuir à religião não mais o papel de elemento formador do comportamento moral, como se dava na fase precedente, mas a tarefa de relaxar as tensões e impedir o esfacelamento do país. Por isto mesmo assume a responsabilidade de divulgar a Encíclica *Mirari vos*, de Gregório XVI (nasc. em 1756, foi Papa de 1831 a 1846), que marca um ponto culminante de rompimento da Igreja Católica com o mundo moderno e insere uma condenação frontal ao liberalismo. Desta forma, uma parcela do agrupamento liberal, em face da atuação do liberalismo radical, marcha sem rebuços para o ultramontanismo.

Na conturbada primeira metade do século passado, Paulo Mercadante enxerga três tendências, em permanente conflito. Assim caracteriza a primeira: "Inspirado na Revolução Francesa, há o liberalismo extremado; rugitava contra a escravidão, pregando a República e o federalismo americano com a sua descentralização administrativa. Desatento às condições próprias de nossa realidade

(3) Análise mais detida do tema é efetivada por Antonio Paim in *Cairu e o liberalismo econômico*. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1968.

econômica e social, confundindo as aspirações com a realidade, dele não se destacou quem quer que fosse para desempenhar um papel de relevo na política nacional.

Seguiam-se os liberais que, em diversas oportunidades, arrogavam-se de revolucionários mas, de fato, temiam a revolução, ou passaram a temê-la, face ao rumo dos acontecimentos. Assim, por exemplo, patrocinando o 7 de Abril e levando à consumação do afastamento de Pedro I, "tiveram que voltar a toda pressão a máquina para trás, para impedi-la de precipitar-se com a velocidade adquirida". Esses revolucionários, prosseguiu Paulo Mercadante, "passaram, assim, de um momento para outro, a conservadores, quase a reacionários".

Essa polaridade, revolucionarismo-reacionarismo, tendendo para os extremos, ameaçava o esfacelamento do país. Contudo, na medida em que a Nação se avizinhava do precipício, o centro moderador passa a congregar a maioria. Esses moderados, ainda conforme Mercadante, "são os líderes realistas da política de transação; promovendo a Independência, redigiram o Ato Adicional, para depois alterá-lo. Deles também seria a falange regressista da Interpretação e do Código de Processo". Ao que aduz:

*Meia dúzia de homens acrescentam bem amiúde uma ponta de moderação nas crises políticas que sacodem o Império. Não se trata de pulso de ferro, imprimindo um rumo novo aos acontecimentos, mas da palavra firme e sensata. Tudo faz crer que o radicalismo fosse, muitas vezes, conduzir o país a uma revolução, mas o equilíbrio dos líderes aparece de molde a contaminar as aspirações desenfreadas e assustadoras. Repetia-se, no século passado, em vários transes, o singular predomínio das tendências moderadoras na vertigem revolucionária.*⁴

Mercadante indica ainda que o país como um todo apresentava essa duplicidade, ao vincular-se externamente ao mercado mundial, em pleno ciclo da revolução industrial, enquanto internamente preservava formas arcaicas de efetivar as atividades produtivas.

(4) Obra citada, pág. 99.

A par disto, a adesão da elite à filosofia eclética de Victor Cousin contribuiu para congregá-la em torno da fundamentação doutrinária das tendências conciliatórias espontâneas.

Miguel Reale afirma que o ecletismo de Cousin tinha o grande mérito de "compor em unidade, não sem certo encanto verbal, o desejo de uma filosofia secular, própria de homens que se consideravam emancipados de qualquer subordinação à Igreja, e a aspiração não menos viva de atender a um sentimento religioso alimentado desde o berço". A rigor, portanto, vinha em socorro da postura vigente desde Pombal, que consistia em deslocar a religião para plano secundário, sem contudo afrontá-la. A par disto, tornava coerente a filosofia empirista introduzida no momento da reforma da Universidade.⁵ De igual relevância é o fato de que o ecletismo haja vinculado sua sorte à do liberalismo. No período da Restauração, que se seguiu à derrubada de Napoleão I, a Escola Normal é fechada, por se considerar reduto do ecletismo, e os cursos de Cousin são proibidos no país.

O sucesso da componente moderadora se deve atribuir também à circunstância de que a doutrina da monarquia constitucional haja encontrado elaboração plena e acabada, de parte de Silvestre Pinheiro Ferreira (1769/1846), do mesmo modo que à concepção das instituições imperiais, obra de uma geração mas que iria encontrar em Paulino José Soares, Visconde de Uruguai (1807/1866), seu grande artífice e teórico.

Deixando o posto de Ministro de Portugal na Corte de Berlim, em 1810, Silvestre Pinheiro Ferreira regressou ao Rio de Janeiro, onde se encontrava a sede da monarquia. Aqui viveria cerca de doze anos, tendo acompanhado D. João VI, em 1821, como chefe de seu último governo no Brasil. Durante a permanência no Rio de Ja-

(5) O processo de formação da corrente eclética acha-se suficientemente estudado, em especial na obra *A liberdade no Império*, de Ubiratã de Macedo (São Paulo. Convívio, 1977).

neiro, ministraria cursos de filosofia, estabelecendo vínculos estreitos com a elite brasileira que ascendeu ao poder com a Independência.

Abandonando Portugal em vista da vazante liberal e da reação conservadora na Europa, nos anos vinte, radica-se em Paris onde elabora obra significativa de fundamentação do liberalismo, obra essa que se coroa com o *Manual do cidadão em um governo representativo* (1834, em três volumes). Comentaria exaustivamente as constituições portuguesa e brasileira e todas as discussões e reformas verificadas no período. O Visconde de Cairu, entre outros, teria oportunidade de debater tais pronunciamentos no Senado. Essa parcela de sua obra ainda figurava obrigatoriamente nos catálogos da Garnier editados na década de sessenta.

A contribuição fundamental de Silvestre Pinheiro Ferreira ao debate da idéia liberal no Brasil consiste em ter chamado a atenção para o fato de que o núcleo da nova doutrina consistia na *representação*. A par disto, definiu-a como sendo de *interesse*.

Vicente Barreto apontou o fato fundamental de que a idéia liberal, na fase considerada, não tinha compromissos com o ideal democrático.⁶ Deixando de levar em conta essa circunstância, os críticos do sistema imperial não tiveram a possibilidade de enxergar em que consistia o essencial do sistema representativo, justamente o que lhe permitiu, nos países que persistiram em sua prática e no devido tempo, tornar-se democrático.

Assim, tanto na obra de Silvestre Pinheiro Ferreira como na Constituição adotada, estabelecia-se quem podia fazer-se representar. Na caracterização do processo eleitoral, a que está dedicado o tópico subsequente deste capítulo, ver-se-á como essa característica não impediu que as camadas da população urbana tivessem acesso à representação, que nunca foi exclusiva da aristocracia rural e dos comerciantes.

Discutindo a natureza da representação, Silvestre Pinheiro Ferreira assinala que, em prol da concisão, tornou-se praxe, en-

(6) *A Ideologia liberal no processo da Independência do Brasil*, Brasília, Câmara dos Deputados, 1972.

tre publicistas e juristas, dizer que "o procurador representa o seu constituinte" quando, em prol da clareza e da exatidão, competia dizer que "o procurador representa os interesses do seu constituinte". Ao que acrescenta:

*Se os juristas tivessem avaliado a importância desta observação, teriam concluído sem hesitar que a jurisprudência da representação não pode ser outra que a do mandato. Quando se tratasse de fixar os direitos e os deveres dos mandatários ou representantes, quaisquer que sejam, é na natureza dos interesses que se devem procurar os motivos; mas perdendo de vista esta idéia tão simples ou omitindo a palavra interesses, e conservando a de pessoa, caíram em graves erros, mormente quando trataram de direito constitucional e dos direitos e deveres dos agentes diplomáticos, como iremos mostrando.*⁷

A massa de interesses, reconhece, é extremamente variada, mas tomando-se por base os econômicos e profissionais, a população poderia ser distribuída em doze grupos (agricultura; minas, artes e ofícios; etc.) que, por sua vez, seriam compreendidos em apenas três estados, a saber: comércio, indústria e serviço público.

Prossegue Silvestre Pinheiro Ferreira:

*Nós dissemos que se podiam distribuir pelos três estados de comércio, indústria e serviço público todos os moradores de um país. Ora, em cada estado deve haver um certo número de homens capazes de compreender e sustentar no congresso os respectivos interesses. Estes homens distintos devem ter dado provas das suas capacidades nas ordens inferiores de onde não subiram sucessivamente senão pelo voto de seus concidadãos. Portanto, cada deputado, ainda que deva representar sobretudo os interesses gerais da nação, representa especialmente os do estado a que pertence. Ainda mesmo no caso de possuir conhecimentos mui extensos em outros ramos da ciência administrativa, não é sobre esses conhecimentos que os eleitores estabeleceram a sua confiança, por não saberem dar-lhes valor, nem poderem aí achar senão um interesse mui remoto.*⁸

(7) "Manual do cidadão em um governo representativo", in *Idéias políticas*, Rio de Janeiro, PUC-CFC – Documentário, 1976, pág. 131.

(8) *Obra cit.*, loc. cit., pág. 132.

Resumindo a doutrina exposta afirmaria Vicente Barreto:

A função da representação política consistiria, portanto, em, através do voto ou da representação virtual, fazer com que os problemas sociais e políticos fossem debatidos por uma elite. Permanece o pressuposto antidemocrático, que Silvestre Pinheiro Ferreira, por diversas vezes, explicita. A atividade governamental era entendida como uma questão de conhecimento e racionalidade, não se permitindo o predomínio da emoção e de reivindicações personalistas, destituídas de interesse público.

*O interesse nacional deveria ser determinado em função dos grupos sociais que tivessem mais a proteger na sociedade. Os três estados sociais (comércio, indústria e serviço público) seriam então os fundamentos da representação nacional. Os deputados seriam recrutados em cada um desses estados, mas seriam representantes da vontade nacional, e não da vontade particular.*⁹

Sob a égide de uma experiência política entrecortada de choques armados, sobressaltos, prisões, exílios e intermináveis disputas, emergiu a convicção generalizada de que todos os interesses são legítimos e o essencial consistia em cuidar das formas de sua conciliação. A questão se transfere do terreno da luta armada para o plano institucional. A existência de teóricos do porte de Silvestre Pinheiro Ferreira permitiu tomar como ponto de referência, para a configuração das instituições políticas, base doutrinária coerente.

A partir da década de quarenta, a elite política brasileira irá dedicar-se ciosamente ao aprimoramento da representação mas também dos mecanismos moderadores, capazes de impedir a volta da confrontação pelas armas.

2. A organização do corpo eleitoral

Silvestre Pinheiro Ferreira havia examinado os diversos elementos que poderiam desfigurar a representação. Muitos destes, entendia, poderiam ser eliminados pela simples efetivação das elei-

(9) Introdução às Idéias políticas de S. P. Ferreira, ed. cit., pág. 17.

ções. Assim, por exemplo, "as condições de probidade e aptidão ficam seguras contra o perigo de qualquer manejo da intriga; porquanto nenhuma suspeita pode inspirar o cidadão que não deve a sua eleição nem ao favor da corte nem à baixeza diante do poder, mas sim ao voto universal de todos os seus concidadãos capazes de emitirem a seu respeito uma opinião com conhecimento de causa".

As questões centrais, de que deveria ocupar-se o legislador, consistiam nas seguintes: 1) estabelecimento de condições objetivas a serem atendidas pelos cidadãos que deveriam fazer-se representar; e, 2) a fixação de uma base territorial que assegurasse ao representante a possibilidade de familiarizar-se com o interesse que lhe competia defender, e, ao mesmo tempo, à massa de votantes, a possibilidade de reconhecer as qualidades e defeitos do mandatário.

Escreveria Silvestre Pinheiro Ferreira:

*A proporção que se há de estabelecer não é entre o número de representantes e o das pessoas representadas, porque... não se representam pessoas mas sim interesses. O que importa pois determinar é a extensão do território que, em regra geral, é de presumir que os conhecimentos do deputado possam abranger na sua especialidade. Ora, nós entendemos que todo homem é capaz de representar e conhecer, mesmo em todos os pormenores, não a província, mas decerto o cantão onde é domiciliado. De onde se segue que cada cantão deve mandar ao Congresso um deputado por cada um dos três estados, comércio, indústria e serviço público.*¹⁰

O distrito eleitoral seria introduzido em 1855, depois de prolongados debates. Estabelecia a lei que as províncias seriam divididas em tantos distritos quantos fossem os seus deputados, elegendo o distrito apenas um deputado. Logo depois introduzir-se-ia modificação preservada ao longo do Império: os distritos passaram a eleger três deputados.

Em consonância com o espírito e a letra do liberalismo da época, a Constituição de 1824 consagrou o princípio denominado de censitário, isto é, qualificou o corpo eleitoral segundo suas posses,

(10) Obra cit., loc. cit., pág. 133.

e em nível destas vinculou o exercício de determinadas atribuições. Assim, entre os requisitos para ingresso no Senado ("idade de quarenta anos para cima"; "pessoa de saber, capacidade e virtudes, com preferência os que tivessem feito serviços à pátria", etc.) incluía-se rendimento anual de oitocentos mil-réis. Para os deputados requeria-se renda de quatrocentos mil-réis. Os eleitores, por sua vez, subdividiam-se nos que formavam o colégio eleitoral primário – cuja renda exigida era de cem mil-réis – e os de segundo grau, escolhidos pelos primeiros, aos quais incumbia eleger os representantes com assento na Assembléia, devendo possuir renda anual de duzentos mil-réis. Nas sucessivas alterações introduzidas no Império, manteve-se inalterado o censo até 1881 (Lei Saraiva). No intervalo, a fim de compensar os efeitos da desvalorização da moeda, exigia-se a partir de 1846 que a renda indicada se avaliasse em prata. A Lei Saraiva, que introduziu a eleição direta, instituindo, portanto, um único corpo de eleitores, fixou a renda deste em duzentos mil-réis; elevou a dos senadores para um conto de réis e a dos deputados para oitocentos mil-réis.

O alargamento da representação seria efetivado mantendo-se intacto o censo em relação ao Interior – com o que tão somente os proprietários constituíam o corpo eleitoral –, liberalizando-o nas cidades. Avançou-se, por exemplo, a noção de "renda presumida" que, na Lei Saraiva, se identifica taxativamente com a dispensa de prova ("considera-se como tendo a renda legal, independentemente de prova..."). A prerrogativa chegou a abranger todo o funcionalismo civil e militar, excetuadas "as praças de pré... e os serventes das repartições e estabelecimentos públicos"; os membros do Poder Legislativo, da Magistratura e da Igreja; o corpo docente das Academias; "os habilitados com diplomas científicos ou literários"; juizes de paz e vereadores, etc.

No entendimento da função dos partidos políticos e da noção de "maioria parlamentar", partiu-se da consideração de que o País não dispunha da menor tradição na matéria. A Inglaterra, que fez a Revolução de 1690 para impor o sistema representativo com a

feição que veio a ser experimentada no Brasil depois da Independência, precisou de quase dois séculos para consolidar partidos capazes de formar maiorias sólidas e estáveis. No Brasil, os artífices do sistema partiram da suposição de que semelhantes circunstâncias não se poderiam improvisar com facilidade. Assim, o Imperador dispunha da prerrogativa de chamar ao poder o partido da oposição, sempre que o governo não encontrasse apoio na opinião nacional, que era constituída precisamente pelos proprietários rurais, comerciantes, enfim, a classe proprietária. O partido que recebia a incumbência tinha assegurada a maioria requerida para governar, desde que o compromisso do eleitorado do Interior, constituído de forma a privilegiar a elite dominante, era com o sistema e não com os partidos.

Em que pese a circunstância de que o sistema não era democrático, nem por isso impediu que outras camadas da população se fizessem representar. A apontada liberalidade do censo nas cidades determinou que o Partido Liberal, em algumas províncias, notadamente em Minas Gerais, predominantemente urbana, se identificasse com esses setores da população e dispusesse de bancada estável, qualquer que fosse o partido escolhido para compor o Gabinete. Outro indicador da representatividade do sistema consiste no fato de que o Partido Republicano haja logrado enviar representantes à Assembléa, ainda que seu propósito expresso consistisse na eliminação da forma de governo que lhe assegurava o direito de contestá-lo.

A prática das eleições no Império evidenciou igualmente a importância da parte material do processo, levando a que se constituíssem juntas eleitorais escolhidas mediante votação; o título eleitoral; o direito à Justiça de fiscalizar e decidir questões surgidas nas juntas, etc. A Lei Saraiva retirou desta última as atribuições quanto ao alistamento, passando-as diretamente à Justiça.

3. Os mecanismos moderadores

Numa sociedade em que todos os interesses são considerados legítimos, a convivência desses interesses só se torna possível

mediante a aceitação universal de regras que os transcendam. Assim, por exemplo, em relação à harmonia entre os poderes, compete prevenir a circunstância de que determinado grupo de interesses, cuja legitimidade todos reconhecem, venha a apossar-se de um dos poderes da nação e, mediante esse artifício, a pretender impor-se aos demais, ao arrepio das normas de convivência. A par disto, correspondendo a uma regra maior o imperativo da convivência dos vários interesses, exclui-se automaticamente a hipótese de que se viole a integridade do território nacional. Enfim, as questões de que depende o adequado exercício do sistema não podem ser objeto de negociação ou barganha, regendo-se a sociedade por regras a que todos se obrigam.

Silvestre Pinheiro entendia que a função de zelar pelo cumprimento dessas regras devia incumbir a um poder especial, a que chamou de Poder Conservador.

O Poder Conservador, no entendimento do ilustre pensador, deveria ser exercido de modo descentralizado, diretamente pelos cidadãos, pelos outros poderes e, ainda, por um órgão especial que denominou de Conselho Superior de Inspeção e Censura Constitucional. Sua competência diz respeito a duas questões essenciais: 1) manutenção dos direitos civis e, 2) harmonia e independência dos poderes públicos.

Silvestre Pinheiro Ferreira previu amplamente as diversas hipóteses de conflito e indicou os procedimentos aconselháveis. A prerrogativa de submeter a processo o membro de qualquer dos poderes se atribuía a todos eles, indistintamente. No caso do Parlamento votar uma lei atentando "contra os direitos de liberdade, segurança e propriedade dos cidadãos, ou contra os poderes políticos do Estado", o Poder Executivo poderia submeter o processo à maioria dos seus membros, desde que convocados os substitutos a fim de não impedir seu funcionamento.

Além da fixação em lei da vigilância entre os poderes e dos procedimentos para prevenir violações aos direitos civis, entendia

ser imprescindível a existência de um órgão eletivo para fiscalizar o cumprimento da Constituição e das Leis. A seu ver, a fiscalização exercida pelo Executivo ou pelo Legislativo não seria suficiente, por estas razões:

*O monarca não pode receber as suas informações senão em um círculo muito estreito, e ninguém ignora que os príncipes estão de tal modo cercados de lisonja e intriga que a verdade apenas pode chegar ao trono. O congresso nacional também não tem suficientes meios de informação; porque, durante a sessão, o tempo apenas pode chegar para o conhecimento dos negócios que fazem objeto dos debates; e nos intervalos de uma sessão a outra cada deputado assaz tem que fazer com os seus próprios negócios, e não pode entrar em um exame sobre o procedimento dos numerosos agentes do poder. A este respeito eles não estão em circunstâncias mais favoráveis do que quaisquer outros cidadãos.*¹¹

Silvestre Pinheiro Ferreira, do mesmo modo que Benjamin Constant, tinha em vista a experiência legislativa da Inglaterra, durante mais de um século. Benjamin Constant denomina de Poder Neutro ao conjunto de atribuições que não são específicas de qualquer dos poderes constituídos. A Constituição de 1824 e a prática legislativa ulterior não seguiram expressamente as indicações de Pinheiro Ferreira mas sobretudo o seu espírito. Inclusive deram-lhe uma denominação mais próxima dos fins que tinha em vista ao chamá-lo de Poder Moderador. Na verdade, o que o sistema representativo do Império brasileiro chegou a conceber foram os *mecanismos moderadores* e que consistiam não apenas nas prerrogativas do monarca mas igualmente na vitaliciedade do Senado e no funcionamento do Conselho de Estado. Sobre a complexidade desse arranjo escreveria Paulino José Soares:

Finalmente, e para nós essa consideração é a mais forte, a nossa Constituição não admite o governo exclusivo das maiorias parlamentares e principalmente da maioria da Câmara dos Deputados só. (...) A Constituição, com muita sabedoria, não quis que algum dos poderes governasse exclusivamente.

(11) Obra citada, loc. cit., pág. 169.

*Deu a cada um o seu justo quinhão de influência nos negócios do país. O que deu à Assembléa Geral é importantíssimo, é sem dúvida o maior. Mas ela não poderia absorver em si os quinhões dos outros poderes, sem destruir pela base a Constituição. E a Nação reservou-se, pelos artigos 65 e 101 do § 5º, da Constituição, o direito de rever e decidir, definitivamente, nos comícios eleitorais, as soluções, por assim dizer, provisórias, mais importantes dadas pelo seu Primeiro Representante e delegado privativo, o Poder Moderador.*¹²

Acerca da missão precípua do Poder Moderador, escreve o Visconde de Uruguai:

No exercício do Poder Moderador tem sempre havido acordo entre esse Poder e os ministros do Executivo. Talvez em algum caso houvesse transações, concessões voluntárias, recíprocas. O certo é que tem havido acordo e as referendas o provam. Talvez mesmo que quase todos, senão todos os atos do Poder Moderador, tenham sido solicitados e propostos pelos ministros, o que lhes é lícito e é muito conveniente. Prova a harmonia dos poderes. Não tem portanto aparecido necessidade de prescindir o Poder Moderador da referenda. Se algumas crises têm aparecido, têm elas tido um desenlace constitucional e prudente. E por quê? Porque os ministérios não têm procurado dominar a Coroa e não a podem dominar. E porque os ministérios não têm procurado dominar a Coroa. Por que não a podem dominar? Porque a Constituição constituiu o Poder Moderador independente. Porque constituiu-o não-satélite dos ministros mas primeiro representante da Nação, e fez dele um ente inteligente e livre.

A questão tem porém um alcance imenso. Refundi o Poder Moderador no Executivo. Ponde o exercício de suas atribuições na absoluta dependência dos ministros e as coisas mudarão completamente. Tereis dado um grande passo para a aniquilação da monarquia no Brasil. A nossa Constituição ficará transformada nas Cartas Francesas de 1814 e 1830 e terá a mesma sorte que elas tiveram. A Coroa perderá a maior parte do seu prestígio e força. O Imperador não será mais o primeiro representante da Nação, como o fez a Constituição. Os ministros hão de procurar pôr-se acima da Coroa. (...) Se a Nação estiver di-

(12) Ensaio sobre o Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Tipografia Nacional, 1862, tomo II, pág. 150.

vidida em partidos encarniçados, se estiver no poder um partido opressor, não haverá um poder superior, independente, sobranceiro às paixões, que valha aos oprimidos.

Durante os ministérios de 23 de março de 1841 e de 2 de fevereiro de 1844, a Coroa procurou sempre moderar as reações e atenuar as asperezas da oposição dos vencidos. Pois bem, os vencedores queixavam-se de obstáculos postos à aniquilação de seus adversários. Os vencidos queixavam-se por não terem embaraçado todas as medidas e pela existência e conservação, no poder, dos seus contrários.

Quando se pretende que, conforme a Constituição, os atos do Poder Moderador sejam exequíveis sem a referenda e sem a responsabilidade, quer legal quer moral, dos ministros, não se quer excluir sempre os ministros e a sua responsabilidade moral, não se pretende que cada Poder marche para o seu lado em direções diversas. Semelhante pretensão seria absurda e funesta.

O que se pretende é que fique bem entendido e patente que, havendo desacordo entre os Poderes, e portanto em casos extraordinários, quando perigar a independência dos Poderes, quando estiver perturbado o seu equilíbrio e harmonia (hipótese da Constituição), possa o Poder Moderador, coberto pelo Conselho de Estado, obrar eficazmente como e nos termos que a mesma Constituição determinou, e que ninguém possa obstar a execução de seus atos, com o fundamento de que não estão revestidos da referência dos ministros de outro Poder.¹³

Paulino José Soares, em sua obra clássica, expressa o papel que a geração de políticos conservadores, responsável pelo sucesso do Segundo Reinado, atribuía às instituições, isto é, a de implantar uma sociedade onde coexistissem os vários pontos de vista, assegurada a sua adequada modernização. Para dizê-lo com as palavras de Wanderley Guilherme:

Qualquer ordem social, a partir da visão de Paulino, não ocorre naturalmente, mas resulta da ação política coordenada. Se se deseja constituir uma ordem privada burguesa no Brasil convém, preliminarmente, dotar o poder político dos instrumentos que lhe permitam instaurá-la e sustentá-la, o que queria dizer, no Brasil do século XIX, expandir a capacidade regulatória do Estado pela

(13) Obra cit., tomo cit., págs. 111/114.

*criação de um aparelho administrativo nacional, subordinado a um comando único, e pela redução do centrifugismo local, obrigando-o a integrar-se por via do Estado. Era aparentemente inviável, dadas as condições do escravismo quase auto-suficiente, que os diversos localismos se integrassem por via das interações econômicas e sociais. E com isto Paulino apenas repetia, ou sugeria que se repetisse, no essencial, a mesma estratégia de criação política que presidiram à implantação da ordem liberal burguesa na Europa, onde a organização administrativa e militar do Estado nacional produziu a força política necessária -- que foi usada aliás, sobretudo na Inglaterra cuja história se idealiza --, para assegurar a instrumentação e operação de práticas econômicas, políticas e sociais antifeudais.*¹⁴

4. A apreciação republicana da experiência imperial

A nova elite que ascendeu ao poder com a República não era certamente homogênea. Em seu seio havia inclusive políticos experimentados do regime anterior, conscientes da complexidade dos mecanismos de funcionamento da sociedade. Contudo, acabaria prevalecendo uma visão maniqueísta segundo a qual haveria o Partido Republicano e o Partido Monarquista. A difusão do cientificismo e do positivismo contribuíram igualmente para a ulterior distorção do fato político.

Assim, a República não distinguiu, no regime anterior, o que era próprio do sistema representativo (a ser preservado) ou de sua forma monárquica (a ser eliminado). A tendência predominante consistiu na condenação em bloco do conjunto das instituições imperiais.

A luta que se estabeleceu entre o Executivo e o Parlamento, numa circunstância em que haviam sido desativados os mecanismos moderadores, propiciou a ascendência simultânea do republicanismo autoritário e do autoritarismo doutrinário, este tomando

(14) Paradigma e história – a ordem burguesa na imaginação social brasileira. Rio de Janeiro, 1975, pág. 43.

por base as idéias de Comte, aquele atropelando a representação em prol da centralização do poder em mãos do Presidente da República.

Assim, a problemática da organização do corpo eleitoral, integralmente explicitada no Império, foi abandonada. E quando se pretendeu restaurar o sistema que tivesse no voto o esteio de sua legitimidade, em especial após a queda do Estado Novo, passou a vigorar a ilusão de que o simples direito de voto e a organização de uma eficiente Justiça Eleitoral seriam suficientes para implantar um sistema de base representativa. Nem se cogitou do distrito eleitoral, perdendo-se de vista a importância das dimensões do território, quando se pensa em autenticidade da representação. Também os mecanismos moderadores foram solenemente ignorados.

Em suma, mantinha-se o estigma em relação ao sistema imperial, privando-nos da possibilidade de nos apropriarmos de forma criadora daquela experiência, a que nossa história reservaria destino insólito, qual seja, o de constituir-se num evento absolutamente singular em matéria de implantação bem sucedida de um sistema de base representativa.

.....

CAPÍTULO III

*Abandono da Representação
e Ascendência do Castilhismo*

"A época é das assembleias especializadas, dos conselhos técnicos integrados à administração. O Estado puramente político, no sentido antigo do termo, podemos considerá-lo, atualmente, entidade amorfa, que, aos poucos, vai perdendo o valor e a significação."

Getúlio Vargas. Discurso em 4-5-1931.

O conflito entre Executivo e Legislativo nos primórdios da República. A solução ensejada: a política dos governadores (republicanismo autoritário). O castilhismo como expressão acabada do autoritarismo doutrinário. O ambiente em que se formou Getúlio Vargas. O empenho na transformação de questões políticas em problemas técnicos como a principal contribuição de Vargas ao castilhismo.

O

*1. O principal resultado
do novo ciclo: o castilhismo*

processo anteriormente descrito, de fazer repousar o regime no sistema representativo, seria paulatinamente abandonado durante a República. No primeiro decênio, a luta pela hegemonia entre o Poder Legislativo e o Executivo decide-se em favor deste último. Neste século, sob Campos Sales, a representação passa a constituir abertamente um simulacro. Tudo isto se faz, contudo, sem qualquer doutrina e ao arrepio da Constituição.

José Maria Belo assim caracteriza o clima vigente na década de noventa:

*Ainda não libertos das tradições parlamentares do Império, os congressistas republicanos reivindicavam uma primazia política que violava a natureza do regime. No fundo, reproduzia-se em outro plano a luta entre o Parlamento da França e o governo de Mac-Mahon, e que se repetiria em várias fases da história da Terceira República francesa. O poder do Congresso e o Poder do Presidente da República harmonizavam-se apenas nos artigos constitucionais; na realidade, não se entenderiam nunca.*¹

(1) História da República, 6.^a ed., São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1969, pág. 151.

No terceiro governo republicano, o primeiro civil do novo regime, exercido por Prudente de Moraes, surgiria a oportunidade para anular a autonomia do Parlamento. A 5 de novembro de 1897, sofre o Presidente da República em atentado no qual perde a vida o Ministro da Guerra. Sob o estado de sítio, que se segue, o Presidente elimina pela força a oposição no Parlamento, na imprensa e nas ruas, conseguindo, no dizer de José Maria Belo, "enfim, firmar a suprema autoridade do chefe do Poder Executivo. (...) O atentado de 5 de novembro dava-lhe os elementos de reação que, inutilmente, procura; dentro da própria órbita constitucional, o presidencialismo do regime adotado em 15 de novembro de 1889 revelava a tremenda soma de poderes que poderia enfeixar nas mãos o presidente da República e dos quais os seus sucessores saberão colher o máximo proveito..."

O golpe de morte na representação seria entretanto desfechado por Campos Sales, mandatário do quarto governo republicano, através da chamada política dos governadores. A peça-chave dessa política consistia em delegar à Mesa da Câmara, composta pela Chefia do Executivo, a atribuição de reconhecer os diplomas dos parlamentares. Às eleições concretas se substituiu a ata da apuração, confeccionada na Capital da República a partir do único critério de assegurar maioria sólida ao governo, sem maiores compromissos com o evento real. Viram-se então representantes eleitos que perdiam seus votos na confecção da ata e toda sorte de chicana. Tudo isto mediante simples arranjo no Regimento da Câmara dos Deputados, intocada a Constituição.

O desfecho desse processo, isto é, o de abandono da representação, corresponde à ascensão do castilhismo ao plano federal, ocorrida após a Revolução de 1930.

Embora se reconheça a presença da influência positivista no Rio Grande do Sul, a importância da filosofia política daí resultante, isto é, o castilhismo, ainda não foi compreendida, com a amplitude que seria de desejar pelos estudiosos do pensamento político-social

brasileiro. Entretanto, sem a referência da teoria e da prática castilhista nossa história republicana torna-se campo propício a simplificações de toda ordem, como por exemplo a tentativa de reduzir o Estado Novo a uma projeção do nazifascismo. Ainda mais: não se trata tão-somente da ascendência do autoritarismo, para que todos hoje chamam a atenção. O castilhismo não é uma simples defesa do autoritarismo. É uma doutrina de muito maior significação, coerentemente elaborada, que foi defendida e aperfeiçoada no Rio Grande do Sul ao longo dos quatro primeiros decênios da República e, a seguir, transplantada para o plano nacional por Getúlio Vargas (1883/1954).

Tendo adquirido sua formação sob o castilhismo, Vargas iria aperfeiçoar essa doutrina e dar-lhe uma feição que está no cerne do comportamento político de facções ponderáveis da contemporânea elite brasileira.

Incumbe, pois, proceder à caracterização do castilhismo.

Júlio de Castilhos (1860/1903) assumiu a liderança dos diversos grupos republicanos, no Rio Grande do Sul, após a proclamação da República. Autor da Constituição estadual, exerceu a presidência do Estado até 1898. Foi substituído no governo por Borges de Medeiros (1864/1961) que permaneceu no cargo, com exceção de um único mandato, até 1928. Borges de Medeiros seria substituído por Getúlio Vargas que cumpriu o mandato até outubro de 1930, quando assumiu a Presidência da República, como Chefe do Governo Provisório, saído da Revolução.

A caracterização oficial do regime imperante no Rio Grande é apresentada do seguinte modo no folheto justificativo do monumento a Júlio de Castilhos:

A Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul, código político promulgado a 14 de julho de 1891, em nome da Família, da Pátria e da Humanidade, estabelece a separação dos dois poderes, temporal e espiritual, de acordo com o princípio capital da política moderna, isto é, da política fundada na

ciência. Como consequência disso, a liberdade religiosa, a liberdade de profissão e a liberdade de indústria, acham-se nele plenamente asseguradas.

Não há parlamento: o governo reúne à função administrativa a chamada legislativa, decretando as leis, porém após exposição pública dos respectivos projetos, nos quais podem assim colaborar todos os cidadãos.

A Assembléia é simplesmente orçamentária, para a votação dos créditos financeiros e exame da aplicação das rendas públicas.

O governo acha-se, em virtude de tais disposições, investido de uma grande soma de poderes, de acordo com o regime republicano, de plena confiança e inteira responsabilidade, o que permite-lhe realizar a conciliação da força com a liberdade e a ordem, conforme as aspirações e os exemplos dos Danton, dos Hobbes e dos Fredericos.

Ao longo da República Velha o castilhismo foi combatido com veemência e deu mesmo lugar a uma guerra civil, em 1923, forçando a intervenção federal, de que aliás resultou a interrupção da praxe das reeleições sucessivas de Borges de Medeiros. A paixão dessa crítica impede que se visualizem as questões efetivamente relevantes, do ponto de vista doutrinário, razão pela qual a melhor fonte para apreendê-las ainda é a defesa veiculada pelo próprio castilhismo. Todo esse material, resultante das mensagens dos governantes rio-grandenses e outros textos oficiais, discursos parlamentares e artigos de jornal, foi reunido no livro *Constituição Política do Rio Grande do Sul. Comentário* (Porto Alegre, 1911) da autoria de Joaquim Luís Osório. Outros aspectos suscitados pela prática castilhista seriam posteriormente considerados por Monte Arrais em *O Rio Grande do Sul e suas instituições governamentais* (Rio de Janeiro, 1925).

A questão central que então se discutia resume-se em saber se o regime rio-grandense poderia ser enquadrado dentro do sistema representativo. Os castilhistas, com grande sucesso, iriam evitar qualquer discussão da idéia mesma de *representação* buscando travá-la em torno do que seria a essência do regime, se a eleição dos mandatários ou a elaboração das leis pelo Parlamento. Joaquim Luís Osório

transcreve este pronunciamento de parlamentar castilhista na Assembléa Estadual que é bem expressivo do modo de encarar o assunto:

Afirmou-se que a lei fundamental em discussão não adotara o governo representativo. Não parece que a objeção deva ser levada em consideração. Se nós consideramos governo representativo aquele em que os diferentes órgãos da autoridade pública se acham investidos do poder, em virtude dos sufrágios populares, devemos dizer que o projeto, tal qual foi concebido, consagra o governo representativo. Com efeito, o chefe do Estado é investido das funções que lhe dá a Constituição, em virtude dos votos que lhe dá o povo; a Câmara dos Representantes, que tem intervenção direta na governação pública, pela confecção da Lei das Leis, da lei orçamentária, também é organizada por meio da eleição, e os intendentés, bem como os conselhos municipais, se acham colocados na posição de gestores dos negócios dos municípios em virtude dos sufrágios que recebem dos eleitores dos municípios outorgantes do mandato. Se, entretanto, considerarmos o governo representativo, não como aquele em que somente pelo sufrágio popular é a autoridade investida do exercício das funções governativas, mas como o governo parlamentar, governo que se funda no princípio da divisão dos poderes, em que se dá o Poder Legislativo a uma Assembléa de Representantes, que faz a lei, com a sanção do Poder Executivo, dirá que o projeto da Constituição não estabeleceu esse sistema de governo, e nem também nós o queremos.

Semelhante entendimento da questão chegou a receber o apoio de Campos Sales, em discurso no Senado, em 1895, a propósito da tentativa de regulamentação do artigo 6.º da Constituição de 1891, que estabelecia os casos em que a União poderia intervir nos Estados. Campos Sales entende que o dispositivo é suficientemente explícito e dispensa interpretação. Nesse discurso, transcrito por Luís Osório, manifestar-se-ia acerca da discussão das circunstâncias rio-grandenses, não apenas aceitando as premissas castilhistas como igualmente se solidarizando com a argumentação. Eis o trecho:

O Sr. Campos Sales: *Senhores, estou enunciando uma doutrina que é exposta por espíritos superiores, e por ela se demonstra que a maior ou menor amplitude dada às funções de cada um dos três poderes políticos não afeta a questão da forma de governo.*

Na Constituição do Rio Grande do Sul (este é o nosso modo de ver) eu vejo perfeitamente representado o pensamento, o princípio fundamental da forma republicana federativa. Quanto às funções legislativas, estão elas caracterizadas pela votação dos impostos e das leis de meios em geral, o que constitui e caracteriza o regime representativo.

Não discuto se a Constituição do Rio Grande do Sul possui ou não defeitos, mesmo porque todas as constituições estaduais os têm mais ou menos graves. O meu ponto de vista é mais geral: é demonstrar que isso que se alega não constitui de modo algum ofensa à forma republicana federativa, não autoriza, portanto, a intervenção da autoridade federal, que em tal caso seria criminosa.

Os grandes teóricos do liberalismo que inspirou as instituições imperais, notadamente Silvestre Pinheiro Ferreira (1769/1846), tinham presente que a representação era de interesses. A diversidade dos mandatos, diria Silvestre Pinheiro Ferreira, não pode provir senão da diversidade dos interesses que o mandatário é chamado a representar. As instituições que a prática consolidou tinham o propósito expresso de conciliar tais interesses através da negociação, ao invés da luta armada, a exemplo do que ocorrera no ciclo anterior. Augusto Comte, em contrapartida, ensinara que o governo havia-se tornado uma questão de competência. Escrevera no *Sistema de Política Positiva* (1851/1854) que *é perfeitamente inútil discutir sobre o direito divino num mundo em que Deus não desempenha nenhum papel; nem muito menos sobre a soberania do povo numa época em que a política é uma ciência e torna-se, por conseguinte, como a astronomia ou a química, questão de competência.*²

Na doutrina clássica, aceita universalmente na Idade Média, a origem do poder provinha de Deus. Mais tarde, graças sobretudo a John Locke, passa-se a entender que o poder origina-se da representação. Comte avança uma nova doutrina: o poder vem do saber.

(2) Apud Henri Gouhier, *Oeuvres choisies de A. Comte*, Paris, Aubier, 1943, pág. 21.

O saber de que se trata é o do estado positivo, último estágio a ser atingido pela humanidade. Aceitando semelhantes pressupostos, e considerando-se não só competente mas possuído de intenções absolutamente puras, Castilhos supõe que o governo está agora a serviço do aprimoramento moral da sociedade. Como bem o assinalou Ricardo Vélez Rodríguez, para os castilhistas a República correspondia ao regime da virtude, ou, para dizê-lo com as palavras do historiador Artur Ferreira Filho:

[Para Júlio de Castilhos] a República era o reino da virtude. Somente os puros, os desambiciosos, os impregnados de espírito público deveriam exercer funções de governo. No seu conceito, a política jamais poderia constituir uma profissão ou um meio de vida, mas um meio de prestar serviços à coletividade, mesmo com prejuízo dos interesses individuais. Aquele que se servisse da política para seu bem-estar pessoal, ou para aumentar sua fortuna, seria desde logo indigno de exercê-la. Em igual culpa, no conceito castilhista incorreria o político que usasse das posições como se usasse de um bem de família (...) Como governante, Júlio de Castilhos imprimiu na administração rio-grandense um traço tão fundo de austeridade que, apesar de tudo, ainda não desapareceu.³

Essa suposição de que a eliminação do interesse material era não apenas desejável, mas, sobretudo, possível informa em seus mínimos detalhes a atuação política de Júlio de Castilhos, como se pode ver pela argumentação em favor da abolição do voto secreto, adiante transcrito de Luís Osório:

É assim que o escrutínio secreto fica suprimido, como antagônico e incompatível com a nova ordem fundada a 15 de novembro, da qual surge, como dever que a todos incumbe, a necessidade de assumir cada um a plena responsabilidade das próprias ações, tanto o representante da autoridade como qualquer cidadão.

Seria visivelmente iníquo exigir do governo a inteira publicidade dos seus atos, permitindo aos particulares (no exercício de uma função política) exi-

(3) História Geral do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Globo, 1958, pág. 149.

mirem-se dela, quando aquele arrisca ficar sujeito a severas penas, e estes incorrem somente na pública censura.

O voto a descoberto é o único remédio legislativo capaz de reabilitar o processo eleitoral, dignificando-o, fazendo compreender ao cidadão a responsabilidade que assume ao intervir na composição do poder público e no estabelecimento das leis. O segredo em tais casos presta-se a menos decentes maquinações e degrada sobretudo o eleitor. Quantas vezes, contando com o sigilo da urna, deixa-se ele corromper e concede o seu voto a um candidato, quando tem compromissos públicos e solenes com outro -- debilidade moral que tanto coopera para o extremo relaxamento dos costumes políticos. [Exposição de motivos encaminhando a Lei Eleitoral.]

O interesse material, por si mesmo, nada tem de imoral. Muito ao contrário, os interesses em geral, entre os quais avultam os pecuniários, como é o caso do ciclo histórico, em que vivemos, desde o advento do protestantismo, em que a riqueza passa a ser enaltecida, esses interesses, tenha-se presente, é que movem os homens. No apogeu do idealismo alemão adquiriu-se plena consciência da circunstância. A problemática do desejo, em Hegel, ou da necessidade em Feuerbach, contribuíram para elucidar plenamente esse momento da ação. Feuerbach diria que uma existência sem necessidades tampouco tem necessidade de existir. E as necessidades humanas, não se deve perder de vista, são subjetivas, estão referidas ao tempo histórico, refletem interesses e hierarquização de valores.

De modo que tentar eliminar os interesses equivale à tentativa de eliminação do próprio homem, o que, aliás, corresponde à principal característica do positivismo, já que sua ambição é constituir uma *física social*, isto é, uma ciência que condicione integralmente os homens e os reduza a uma única bitola mediante sucessivas alterações nas condições sociais.

A peculiaridade do castilhismo consiste na admissão de que a posse do poder político constitui a condição essencial e suficiente para educar a sociedade na busca do *bem comum*. O *bem comum* deixa de ser uma barganha entre interesses, sustentados por grupos

sociais diversificados, e passa a ser considerado como objeto de saber, de ciência. Em Comte, o tema não deixa de assumir maior complexidade porquanto o estado positivo, no final das contas, repousava na proeminência do poder espiritual, a exemplo da Idade Média; na exaltação dos sentimentos altruísticos mediante o culto da mulher; na colocação da ciência numa situação subalterna, em relação à arte e outras atividades desinteressadas; na prática da religião da humanidade, etc.

Ascendendo ao poder, Castilhos iria simplificar esse esquema. Conforme Vélez Rodríguez:

O bem público confundia-se, para ele, com a imposição, por parte do governante esclarecido, dum governo moralizante, que fortalecesse o Estado em detrimento dos egoístas interesses individuais e que velasse pela educação cívica dos cidadãos, origem de toda moral social. O texto que citaremos à continuação expressa admiravelmente todos os aspectos que implica o conceito castilhista de bem público. (...) A completa reorganização política e administrativa do Estado, moldada a harmonia com o bem público, e subordinada à fecunda divisa de: CONSERVAR MELHORANDO; a sua prosperidade material atestada pelas inúmeras obras postas em execução e por outros tantos fatos auspiciosos; o crescente desenvolvimento das indústrias (...); a estabilidade do seu crédito (...); a considerável amortização de sua dívida (...); o numerário acumulado no seu Tesouro; a sua progressiva educação cívica, em que se fortalece o ininterrupto aperfeiçoamento moral deste povo glorioso; tudo isso resume a brilhante atualidade do Rio Grande do Sul [maiúsculas de Castilhos; o grifo é nosso].⁴

Deve-se reconhecer que os castilhistas lograram amplo sucesso no propósito de escamotear a discussão do essencial. O que caracteriza o sistema representativo é a eletividade do mandatário e não as funções do Poder Legislativo – tal a hipótese em torno da qual girou o debate. Não se avançou a tese – a rigor, intuitiva, porquanto tautológica – de que o sistema é representativo porque se apóia na representação, o que teria levado à identificação da natureza da repre-

(4) "A filosofia política de inspiração positivista no Brasil." Ciências humanas (3), out., dez. 1977. pág. 17.

sentação, ao reconhecimento da diversidade dos interesses em toda sociedade, etc. Para evidenciar que a problemática da representação desapareceu de todo da perspectiva da nova elite em formação, basta dizer – e para não mencionar a chamada política dos governadores introduzida sob Campos Sales, antes caracterizada – que Assis Brasil, contrapondo-se a Castilhos, diria que a eleição tem lugar para averiguar a média das opiniões. O interesse perdeu os direitos de cidadania e foi expulso para o limbo da imoralidade.

A partir dessa plataforma que é o essencial do castilhismo, seus seguidores iriam detratar o sistema parlamentar (batizado de *para lamentar*); a tripartição e a independência dos poderes, aceitos apenas pelos que "permaneceram embalados ao ritmo da *Marselhesa*" e pretendem entregar os governos "aos azares da opinião flutuante"; e sobretudo o voto. O próprio Castilhos teria oportunidade de escrever: "Nós pensamos e temos sempre ponderado que é vão e inepto o empenho daqueles que através da expressão numérica das urnas pretendem conhecer as correntes que sulcam profundamente o espírito nacional... O voto não é nem pode ser o verdadeiro instrumento capaz de determinar precisamente o profundo trabalho de formação das opiniões, operado fora da preocupação eleitoral, que se desliza nas correntes superficiais".

Tal é, em síntese, o castilhismo.

2. *A república positivista do Rio Grande do Sul*

Getúlio Vargas adquiriu sua formação de homem público convivendo estreitamente com a elite castilhista de sua terra. Desde muito jovem⁵ aderiu de modo fervoroso a essa doutrina. Em 1903,

(5) Ivã Lins informa o seguinte sobre a família Vargas: "O General Manuel Vargas, grande amigo de Júlio de Castilhos, e seus filhos Protásio e Viriato, sempre se disseram positivistas e, durante muito tempo, foram subscritores do subsídio da Igreja e Apostolado Positivista do Brasil" (*História do Positivismo no Brasil*, 2.^a ed., São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1967, pág. 208).

quando morreu Júlio de Castilhos, Vargas contava apenas 20 anos. Como orador da sessão fúnebre realizada no Teatro São Pedro, de Porto Alegre, a 31 de outubro, uma semana após o falecimento de Castilhos, teria oportunidade de afirmar:

Enquanto essas nações que se dizem grandes e civilizadas, que possuem exércitos colossais e esquadras gigantescas, transformam o gládio da Justiça em espada de Dâmocles pendente sobre a cabeça dos fracos, o Brasil, colosso generoso, ajoelha soluçando junto da tumba do condor altaneiro que pairava nos pináculos da glória.

Júlio de Castilhos para o Rio Grande é um santo. É santo porque é puro, é puro porque é grande, é grande porque é sábio, é sábio porque, quando o Brasil inteiro se debate na noite trevosa da dúvida e da incerteza, quando outros Estados cobertos de andrajos, com as finanças desmanteladas, batem às portas da bancarrota, o Rio Grande é o timoneiro da Pátria, é o santelmo brilhante espargindo luz para o futuro.

Tudo isso devemos ao cérebro genial desse homem.

Os seus correligionários devem-lhe a orientação política. Os seus coetâneos o exemplo de perseverança na luta por um ideal; a mocidade deve-lhe o exemplo de pureza e honradez de caráter.

*Identificando-se com uma doutrina sã, soube melhor do que ninguém moldá-la aos costumes e às necessidades de seu povo.*⁶

Com o passar do tempo, desaparecerá o tom laudatório, o que entretanto somente expressa maior integração à doutrina. Vargas ingressaria na equipe de Borges de Medeiros aos vinte e seis anos, elegendo-se deputado estadual, em 1909. Reeleito, renunciou em 1913 em vista de desentendimento com o oficialismo que, entretanto, não se prolongaria demasiado. Em 1917 volta a integrar a chapa situacionista e passa a atuar, na Assembléia Estadual, como líder da maioria.

(6) Apud Ivã Lins, obra citada, pág. 192. O discurso foi publicado na íntegra no *Correio do Povo*, Porto Alegre, 26-6-1960, número comemorativo do primeiro centenário do nascimento de Júlio de Castilhos.

Exerceria importantes comissões estaduais, podendo considerar-se como figura destacada do castilhismo local.

Seu aparecimento no plano federal ocorreria em 1922. "A morte de um castilhista gaúcho, Rafael Cabeda, propiciou a eleição de um substituto pouco conhecido fora dos pagos: Getúlio Dorneles Vargas".⁷ Elevado mais tarde à liderança da bancada, teria já uma participação destacada na discussão das reformas constitucionais de 1926.

Em sua atuação na Câmara dos Deputados, Vargas revela não só extremo zelo na defesa do patrimônio castilhista como expressa, através do jargão empregado, o quanto o marcara a atmosfera reinante na cúpula administrativa rio-grandense. Para que se tenha idéia desse clima, é suficiente indicar que o intendente municipal de São Francisco de Assis, que, segundo João Neves da Fontoura, enviava mensagens à Câmara recheadas de citações de Comte e de Clotilde de Vaux, divergindo de Borges de Medeiros, acusou-o de estar "lafittizando" a obra de Castilhos.⁸ Quer dizer: Castilho se equiparava a Comte e Borges de Medeiros a Pierre Lafitte, porquanto vivia-se em plena atmosfera da república positivista.

Borges de Medeiros, de sua parte, não fazia por menos. A chamada liberdade profissional – que assegurava a qualquer pessoa o exercício da medicina, bastando para tanto registrar-se na Diretoria de Higiene, e assim em relação a outras profissões porquanto a Constituição estadual não admitia "privilégios escolásticos e acadêmicos" – defendeu-a por tratar-se de dogma positivista. A propósito do dispositivo constitucional que reduzia as atribuições da Assembléia à elaboração orçamentária afirmaria: "A lei financeira é tudo porque sem

(7) Afonso Arinos de Melo Franco, *A Câmara dos Deputados. Síntese histórica*. Brasília, 1976, pág. 88.

(8) Pierre Lafitte (1823/1903), herdeiro de Comte, fundou a *Revue occidentale* (1878) e aceitou, em 1883, uma cátedra, na França, o que levou Miguel Lemos a declará-lo cismático e a promover um *auto-de-fê*, tendo sido queimado, na ausência do autor, o livro *Calcul Arithmétique*.

ela o governo terá de oscilar fatalmente entre a revolução e o despotismo. Augusto Comte não trepidou em afirmar que a composição do orçamento e a votação do imposto envolvem uma questão capital para a sociedade e mais importante que a própria controvérsia sobre as formas de governo." A preocupação com o abastecimento e a situação do funcionalismo é justificada nestes termos: "À luz dos ensinamentos de Augusto Comte, cumpre afinal promover definitivamente a incorporação do proletariado na sociedade moderna e considerar o salário como a equivalência da subsistência e não como recompensa do trabalho humano, que não comporta nem exige nenhum pagamento propriamente dito, mas o reconhecimento devido."

Enfermo, Borges de Medeiros afastou-se do governo no transcurso do seu terceiro mandato, de julho de 1915 a maio de 1916, ocasião que aproveitaria, segundo Ivã Lins, para reler e repensar Augusto Comte. Em sua volta, em resposta à manifestação popular que lhe prestaram, assim resumiria o essencial de sua meditação:

O Brasil atravessa uma crise profunda que abrange a complexidade dos fenômenos de ordem moral, intelectual e material. É em vão que tenta a sua debelação pelo emprego exclusivo de remédios políticos. (...) Não existe uma doutrina universal, não existe uma doutrina positiva, generalizada; e a moral teológica, exausta e decrépita, luta debalde pela reconquista de sua influência fatalmente perdida. Inspiram as classes dirigentes doutrinas metafísicas, incongruentes e eivadas de preconceitos revolucionários. (...) Urge, pois, substituir a metafísica pela ciência social positiva, pela sociologia fundada por Augusto Comte -- única que pode iluminar e guiar a verdadeira política. As sociedades não podem subsistir indefinidamente sob o jugo de vontades arbitrárias ou sob o império de paixões e sentimentos desordenados.

A missão fundamental do positivismo, prossegue, é generalizar a ciência e assim aprimorar a convivência social. Ao que acrescenta:

Esse supremo ideal será o fruto da educação positiva que, sistematizando todos os conhecimentos humanos, tem por princípio fundamental a supremacia da moral sobre a ciência, do sentimento sobre a razão, da sociabilidade sobre

a inteligência. Relevai-me esta rápida digressão filosófica, de que não podia prescindir, porque só nos ensinamentos do incomparável filósofo de Montpellier vamos encontrar soluções definitivas e adequadas aos tormentosos problemas que agitam a civilização moderna. Só a educação positiva poderá curar o ceticismo, que domina as classes superiores, e o indiferentismo ou a revolta que caracterizam as classes inferiores.⁹

O incidente adiante, relatado por Mem de Sá, que hoje nos soa absurdo, retrata muito bem a mentalidade vigente:

*E quando um engenheiro porto-alegrense, Rodolfo Ahrens, reunindo capitais estrangeiros, projetou a construção da usina hidroelétrica de Salto Grande do Jacuí, a ser inaugurada em 1922 como celebração maior do centenário da Independência do Brasil, os engenheiros positivistas da Secretaria de Obras Públicas vetaram a iniciativa porque os proponentes se prontificaram a entregar a usina sem indenização após 50 anos de exploração. Os dogmas de Comte proibiam tal prazo.*¹⁰

Getúlio Vargas viveu nesse ambiente e nele amadureceu politicamente. Sua aparição de público, no plano nacional, de forma mais evidente, ocorreria por ocasião do debate das reformas constitucionais aprovadas em 1926, uma das quais dizia respeito precisamente à eliminação do dispositivo da Carta gaúcha que permitia a reeleição do primeiro mandatário, estabelecendo a obrigatoriedade da adoção do princípio oposto, consagrado na Constituição Federal. Naquela oportunidade revelar-se-ia o castilhistas acabado, no raciocínio e na adjetivação. Respondendo, na sessão de 8 de dezembro de 1925, a um parlamentar que dissera ser atéia a Constituição do Rio Grande, começa por lembrar-lhe que "também levava oblatas ao altar de Clotilde de Vaux, para acrescentar: Deus é uma pura abstração mental com diferentes nomes, mas revestida da mesma significação... Tenhamos mais em conta a realidade, a solução dos grandes problemas da vida nacional e não nos aferremos demasiado ao sonoro

(9) Apud Ivã Lins, obra cit. Cap. V. II. Cf. João Neves da Fontoura. *Memórias*. 1.º volume: *Borges de Medeiros e seu tempo*. Porto Alegre, Globo, 1958.

(10) "A politização do Rio Grande do Sul" (III), *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 10-9-1972 (Caderno Especial).

verbalismo das expressões – Deus, liberdade, democracia, povo. Nos períodos de exaltação e de luta não é raro vermos a democracia matando em nome da liberdade e a fé religiosa trucidando em nome de Deus".

Não seria parlamentar o destino do jovem líder em ascensão e certamente não o desejaria, tão convicto devia estar de sua irrelevância. Logo em 1926 assume a pasta da Fazenda no governo Washington Luís. E, em 1928, o governo do Rio Grande, em substituição a Borges de Medeiros.

3. A contribuição de Vargas ao castilhismo

Qual a contribuição de Vargas ao castilhismo? Indicaria, de um modo geral, que consistiu no empenho em transformar as questões políticas em problemas técnicos. Buscaria universalizar essa diretriz na medida em que o governo devia realizar-se em meio à vigência de amplas franquias democráticas, a que não estava habituada a elite rio-grandense, com o agravante de que as pressões se faziam de forma difusa e anárquica, já que não havia nenhum agrupamento apto a lutar pela organização efetiva do sistema representativo.

Na década de trinta ninguém parecia preocupado com a adequada configuração da sociedade civil, a serviço da representatividade do sistema e da busca de sua legitimação. As reivindicações de classes e grupos eram identificadas e levantadas apenas para promover a radicalização, já que o embate maior se travava entre dois agrupamentos totalitários – o comunista e o integralista – buscando ambos apoiar-se na tradição nacional mas sobretudo voltados para inspições externas. Em meio a esse contexto, os liberais, desprovidos de doutrina, agarravam-se à defesa da liberdade em seus aspectos meramente formais.

Se Getúlio Vargas – ou a elite que chegou ao poder com a Revolução de 1930 – tivesse se formado num ambiente onde vigorasse o entendimento do sistema representativo – em especial de sua complexidade – a alternativa considerada seria a busca da organização do

corpo eleitoral, a fim de levá-lo à expressão de seus interesses em determinadas agremiações políticas. A par disto, teriam sido acionados os instrumentos moderadores, cuja necessidade a experiência anterior igualmente sugeria.

Formado no castilhismo, Vargas não poderia ascender a semelhante problemática. Mas teria suficiente acuidade para compreender que a situação requeria não declarações retóricas com vistas à estruturação da sociedade ideal, no estilo puramente castilhistas, mas uma ação governamental concreta, apta a tornar-se referencial aglutinador. Ao clima vigente, de radicalização e disputa, Vargas oporia uma linha de tratamento eminentemente técnico dos problemas.

Todo o esforço de Vargas vai consistir em criar organismos onde as questões de alguma relevância passem a ser consideradas do ângulo técnico. Amadurecido o ponto de vista dos técnicos, a instituição deve assegurar a audiência dos interessados. O governo não se identificará com qualquer das tendências em choque porquanto exercerá as funções de árbitro.

O esquema, para quem se proponha discuti-lo e contestá-lo, parecerá de fragilidade gritante. Basta perguntar de onde provêm as inspirações de arbitragem. Se as hipóteses possíveis são a *técnica* e o *interesse*, a que se reduzirá o empenho moderador? A tentativa de descobrir e aventar hipóteses de conciliação ou de ir impondo as soluções dos técnicos? E como fazer para que os grupos e as classes prestem-se a semelhante jogo?

O certo é que Vargas, com a adoção desse esquema, conseguiu fazer de seu governo um centro aglutinador. Enquanto as reivindicações eram levantadas apenas para criar a possibilidade de acesso ao poder do agrupamento que delas se apropriava, o governo adotava uma atitude construtiva, cuidando de encaminhá-las e solucioná-las. Ao longo da década de trinta criam-se, portanto, dois processos de exercício do poder. O primeiro, que dava seguimento ao clima que propiciou a Revolução, nutria-se de assembléias, manifestações, plataformas e, depois, de debates na Assembléia Constituinte, logo substi-

tuída pelo Legislativo restaurado. A rigor, tratava-se de um novo simulacro de representação porquanto até mesmo a discussão desse tema assumiria uma conotação técnica e não havia preocupação efetiva com a organização do corpo eleitoral, para assegurar o sucessivo aprimoramento do sistema.

O segundo processo correspondia à ascendência crescente dos técnicos no aparelho governamental. Organizam-se novos ministérios e sucessivas comissões e conselhos. E assim emergiu, para grupos e setores ponderáveis, uma opção mais atrativa, correspondendo talvez ao que Schwartzman denominou de *sistema cooptativo*. A instauração do Estado Novo equivaleu ao seu predomínio e à eliminação do concorrente.

É lícito supor que Vargas não chegou ao poder com semelhante esquema plenamente amadurecido. Contudo, ainda no primeiro semestre de seu governo, expressa com clareza a idéia do Estado aglutinador, mediante o concurso de conselhos técnicos, em discurso pronunciado a 4 de maio de 1931.

Diz textualmente:

O que parece urgente, sem dúvida é a necessidade de uma revisão no quadro de valores sociais, a fim de que, modificada a sua estrutura íntima, se torne possível o equilíbrio econômico, cuja rutura constitui perigo iminente para a civilização. Para levar a efeito essa revisão, faz-se mister congregar todas as classes, em uma colaboração efetiva e inteligente. Ao direito cumpre dar expressão e forma a essa aliança capaz de evitar a derrocada final. Tão alevantado propósito será atingido quando encontrarmos, reunidos numa mesma assembléia, plutocratas e proletários, patrões e sindicalistas, todos os representantes das corporações de classe, integrados, assim, no organismo político do Estado... A época é das assembléias especializadas, dos conselhos técnicos integrados à administração. O Estado puramente político, no sentido antigo do termo, podemos considerá-lo, atualmente, entidade amorfa, que, aos poucos, vai perdendo o valor e a significação... Creio azado o ensejo para o cancelamento de antigos códigos e elaboração de novos. A velha fórmula política, patrocinadora dos direitos do homem, parece estar decadente. Em vez do individualismo, sinônimo de excesso de liberdade, e do comunismo,

nova modalidade de escravidão, deve prevalecer a coordenação perfeita de todas as iniciativas, circunscritas à órbita do Estado, e o reconhecimento das organizações de classe, como colaboradores da administração pública.

No magnífico estudo que dedicou à questão da representação classista, introduzida na Assembléia Constituinte e adotada pela Constituição de 1934, Evaristo de Moraes Filho mostra que na discussão daquele tema, na famosa Comissão do Itamarati, incumbida da elaboração do anteprojeto constitucional, a defesa dessa inovação se faz sobretudo em nome do primado da técnica. Assim, escreve:

Temístocles Brandão Cavalcanti, que me parece hoje, à distância, o espírito da subcomissão mais afeito ao programa tenentista, nada reacionário, e sim revolucionário, levou por escrito as suas sugestões nestes termos:

"Se eu tivesse de dar meu voto, sem atender a outras considerações que não as de caráter puramente ideológico, opinaria por uma pequena Assembléia, técnica, profissional, organizada por meio de representação de classe. Mas, bem compreendo que estamos em um período de transição entre o sistema individualista-democrático e um regime novo absorvido por preocupações sociais e cuja estrutura política tem um caráter eminentemente prático, que não permite ilusões a respeito da eficácia dos grandes parlamentos constituídos pelo sufrágio universal. De sorte que temos de aceitar um regime misto, de transição, que acompanhe a revolução sem desprezar interesses gerais ainda preponderantes. Por isso transigindo diante de tais imperativos, voto por uma Assembléia só, com dupla representação, uma política e outra de classe, com funções conjugadas e número reduzido e limitado de membros."

*Deu esse seu voto ainda na sessão de 28 de novembro de 1932, no primeiro mês dos trabalhos.*¹¹

O princípio do encaminhamento técnico dos problemas seria decididamente universalizado, num primeiro momento com pleno sucesso no âmbito da política educacional e da questão salarial.

(11) "A experiência brasileira da representação classista na Constituição de 1934." *Carta Mensal* 22 (258), setembro, 1976, págs. 14/15. Observa que essa temática – a dicotomia do político e do técnico – mantém-se viva, donde a atualidade do tema estudado.

Em matéria educacional, Vargas buscou deliberadamente o consenso dos técnicos, através da Associação Brasileira de Educação. Essa entidade havia sido criada em fins de 1924 e desenvolvera, nos anos seguintes, uma grande atividade no sentido de unificar o ponto de vista dos educadores acerca dos diversos temas relacionados à questão. Realizaram-se sucessivos inquéritos e debates, além de conferências nacionais em 1927, 1928 e 1929.¹² Com o advento da Revolução de 1930, os educadores acham-se divididos a propósito da faculdade de ministrar o ensino religioso nas escolas públicas. Com o objetivo expresso de tentar uma conciliação, o governo patrocina um encontro no Rio de Janeiro (IV Conferência Nacional de Educação, dezembro de 1931), que não chega a alcançar resultados positivos. Ainda assim, o governo solicita à Associação um anteprojeto de Plano Nacional de Educação, com vistas ao que se convoca a V Conferência, em fins de 1932.

No conclave de 1936, discute-se a organização dos Conselhos e Departamentos de Educação, a partir de documento elaborado por Anísio Teixeira, Lourenço Filho, Fernando de Azevedo e Celso Kelly. A discussão é presidida diretamente pelo ministro da Educação, à época Gustavo Capanema. Assinale-se que a sessão inaugural desse encontro contaria com a presença do próprio Getúlio Vargas.

Ainda no mesmo ano esse Ministério promoveria um inquérito entre educadores acerca do Plano Nacional de Educação, em que se perguntava: Como pode ser definido o plano nacional de educação? Qual deve ser a sua compreensão?

Enquanto isto, a radicalização política, entre os educadores, prossegue intensa. Todos os temas são apropriados pelas facções radicais em luta e assumem logo conotação política extremada.

(12) Do ano de sua fundação até 1942, a ABE realizou oito congressos nacionais, dos quais só se publicaram os anais do terceiro (1929). A documentação respectiva foi entretanto preservada pela entidade.

Num dos congressos da ABE, em Fortaleza, chegou inclusive a haver um tiroteio, tamanha a exacerbação dos ânimos.

A partir de determinado momento vê-se claramente que o Ministério da Educação abdica do consenso dos educadores sem renunciar ao suporte técnico que deseja dar a suas iniciativas. São recrutados, para constituir suas equipes, diversos técnicos, à frente Lourenço Filho. Em 1938 é organizado o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e, em 1944, a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*.

O recrutamento dos técnicos de mais alta qualificação existentes no país, se permitiu o adequado equacionamento de vários problemas da educação brasileira, e a solução de muitos deles, a exemplo da organização da Universidade, traduziu-se igualmente no acentuado revigoração do patrimonialismo-modernizador. Contribuiu igualmente para facultar-lhe significativa elaboração teórica.

Lourenço Filho, balanceando as realizações daquele primeiro período governamental de Vargas, teria oportunidade de indicar:

*Por quase um século, pareceu sempre aos nossos estadistas que a intervenção do governo central, em matéria de educação pública, significaria coerção às tendências liberais e democráticas, dirigidas mais num sentido formal de autonomia e representação, que num sentido funcional de habilitação do povo ao exercício dessa mesma autonomia e dessa mesma representação. E é curioso que, admitindo-se aquela intervenção, ao menos em parte, nos objetivos e formas do ensino secundário e superior, tivesse havido sempre oposição e resistência à disciplina que imprimisse ao ensino primário caráter nacional. Como deveria ocorrer em relação a muitos outros aspectos da vida do país, a mudança de regime, em 1930, sucedendo a um movimento de opinião nacional, deveria colocar o problema em outros termos. A criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, logo após o estabelecimento do governo provisório, assinala, com efeito, a afirmação de uma nova consciência do problema educacional do país.*¹³

(13) Os grandes problemas nacionais, Rio de Janeiro, DIP, 1942, págs. 51/52.

Com o respaldo de eminentes técnicos, o Estado agora se atribui múltiplas responsabilidades em matéria educacional.

Estabelece-se expressamente que a fixação das diretrizes da educação nacional é da competência privativa da União. A educação é conceituada como instrumento ao serviço da unidade moral e política da nação, como de sua unidade econômica. A escola é obrigada a realizar o ensino cívico, fixando-se como primeiro dever do Estado o ensino primário, o ensino prevocacional e profissional. Todo o sistema educacional tem por finalidade preparar para o trabalho, que se define como dever social. O ensino primário torna-se obrigatório e gratuito.

Fixam-se metas. Balanceiam-se resultados.

Conclui Lourenço Filho: "No atual momento, a expressão *educação nacional* possui um sentido e uma força que, ainda há poucos anos, não lograva despertar ou transmitir".

A questão salarial – que é a ponta de lança da conflituosa questão trabalhista, cuja magnitude iria dar ao capitalismo um rumo totalmente diverso do preconizado pelas teorias socialistas do século XIX – seria submetida gradativamente a mecanismos técnicos, primeiro concebendo uma legislação abrangente e, depois, organizando a Justiça do Trabalho. Os sindicatos passariam a se constituir em peças dessa engrenagem.

Esse mecanismo foi analisado com perspicácia e profundidade por Evaristo de Moraes Filho. Observa desde logo:

Quando eclodiu a 3 de outubro, encontrou a revolução em vigor cerca de uma dúzia de leis trabalhistas; numerosos projetos de leis no Congresso Nacional, inclusive um Código de Trabalho; a reforma constitucional de 1926, dando competência privativa e expressa à União para legislar sobre o trabalho; o Brasil já filiado à OIT desde sua fundação; a Comissão de Legislação Social, na Câmara, desde 1918. Grande era o número de entidades sindicais, com as mais variadas e às vezes pitorescas denominações. O movimento social, mormente a partir de 1917, era intenso e atuante, com greves, violências, reivindicações, expulsão de líderes estrangeiros e prisões de toda ordem. Funcionavam ou haviam funcionado os

Partidos Comunista e Socialista, com publicações próprias e representantes no Congresso. Da agitação participavam intelectuais, jornalistas, escritores, professores, com decididas tomadas de posição, revolucionárias ou reacionárias, mas tudo significando vida e presença.

*Não foi um país morto e parado que o movimento de 30 surpreendeu, muito pelo contrário.*¹⁴

Vargas criaria o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e iria promover, no que respeita ao trabalho, a exemplo do que se fizera na educação, o entendimento eminentemente técnico do tema. Chegou-se até a promover um estudo denominado "organização científica do trabalho", tendo se desincumbido da tarefa, por encargo do ministro, uma comissão integrada por Joaquim Pimenta, Raul Azedo e F. Luderitz, que recomenda um sistema integrado de formação profissional.¹⁵ Pode-se dizer que, numa certa medida, a intenção era análoga no que respeita à organização sindical, tanto que a legislação pertinente seria encomendada a dois conhecidos lutadores em prol do reconhecimento da magnitude da questão social: Evaristo de Moraes e Joaquim Pimenta. Numa certa medida porquanto aqui o comtismo deixaria indicações expressas, a famosa "incorporação do proletariado à sociedade moderna" que iria cunhar o encaminhamento desse problema num sentido eminentemente paternalista. Evaristo de Moraes Filho observa que, na exposição de motivos do decreto que disciplina a organização sindical, da autoria de Lindolfo Collor, como Vargas educado sob o castilhismo, não falta sequer uma citação de Comte, de cuja doutrina diz o seguinte: "Guiados por essa doutrina, nós saímos fatalmente do empirismo individualista, desordenado e estéril, que começou a bater em retirada há quase meio século, para ingressarmos no mundo da cooperação social, em que as classes in-

(14) "Sindicato e sindicalismo no Brasil desde 1930". In *As tendências atuais do direito público*. Rio de Janeiro, Forense, 1976, págs. 191/192.

(15) Texto integral publicado na *Revista da Universidade do Rio de Janeiro*, n.º 2, 1932, págs. 245/259.

terdependem umas das outras e em que a idéia de progresso está subordinada à noção fundamental da ordem".

Evaristo de Moraes e Joaquim Pimenta nutriam-se de outras inspirações, como assinala Evaristo de Moraes Filho:

*Socialistas ambos, democratas, por uma sociedade aberta e pluralista, levaram para a norma jurídica a experiência acumulada ao longo dos anos. Pensavam que havia chegado o momento da vitória final, fazendo do Estado o aval e a garantia das reivindicações dos trabalhadores. De um sindicalismo de oposição, procuraram instituir um sindicalismo de controle, integrando o sindicato no Estado, não vendo neles rivais de soberania, mas, antes, aliados no encaminhamento da longa e ampla reforma social que se iniciava.*¹⁶

Com o ambiente político instaurado na década de trinta, notadamente a radicalização e o virtual domínio da cena pelos agrupamentos totalitários, dá-se a convergência da inspiração técnica e dos propósitos paternalistas. Avançar-se-á doutrina de que os sindicatos constituem pessoas jurídicas de direito público e, portanto, revestem-se da condição de "delegado do Estado, incumbido de funções especiais do Estado e, em consequência, condicionado, controlado, fiscalizado e mesmo orientado pelo Estado".

De posse do controle dos sindicatos, o Estado acabaria reduzindo a questão salarial a uma fórmula, para ser discutida e negociada em termos eminentemente técnicos. Os demais reclamos da questão social seriam paulatinamente enquadrados no mesmo espírito, sob o manto protetor da Justiça do Trabalho.

A solução ensejada por Getúlio Vargas reforçou extremamente a tradição patrimonialista porquanto a emergência de um sindicalismo ativo teria talvez contribuído para o estabelecimento e a consolidação do sistema representativo e democrático. Daí esta apreciação conclusiva de Evaristo de Moraes Filho:

As tendências atuais manifestam-se no mesmo sentido. O sindicato mantém-se associado do Estado, delegado de algumas de suas funções, seu órgão

(16) Texto citado, obra citada, pág. 195.

*técnico e consultivo, jurando e cumprindo fidelidade ao regime. Participando, não como órgão de luta e de oposição, nos organismos técnicos, administrativos e judiciários do Estado, vive da contribuição compulsória cobrada pelo Estado a todos os integrantes da categoria, exercentes de qualquer atividade privada remunerada. O índice de sindicalização é diminuto, decidindo-se matérias da maior relevância, tais como convenção ou dissídio coletivo, com o número mínimo exigido por lei, e, ainda assim, em segunda ou posteriores convocações. Nunca tivemos, nem temos a tão apregoada sindicalização em massa. O peleguismo continua, mas não raro com antigas e tradicionais figuras dos quadros sindicais brasileiros.*¹⁷

É na década de trinta, portanto, que a administração assume esse papel de promotor da técnica nas diversas esferas da atividade governamental. O propósito de dar esse cunho à ingerência estatal em matéria educacional e trabalhista seria igualmente transposto para a tarefa legislativa. Depois de fechado o Congresso, em 1937, leva-se a cabo no país uma ampla experiência de legislação sob o primado de critérios técnicos, criando-se comissões especiais para elaborar leis e decretos no âmbito do Ministério da Justiça e nos Estados.

Nesse afã de substituição da política pela técnica, Vargas há de ter-se dado conta da relevância das questões econômicas, o que acabaria levando-o a atribuir ao Estado, como missão precípua, a promoção da racionalidade nessa esfera. Vejamos as dimensões que essa temática chegou a assumir.

Até a Revolução de 1930, a interferência do Poder Público nas transações com o exterior limitava-se à manipulação das tarifas aduaneiras. A partir de então, estabelece-se a ingerência na negociação da moeda estrangeira. De início instaura-se o monopólio oficial do câmbio. Em seguida, no período 1934/1937, os exportadores são obrigados a vender ao Banco do Brasil apenas 35% das cambiais em seu poder. O Estado Novo restaurou o monopólio e, a partir de 1939, instituiu os mercados oficial (alimentado por 30% das cambiais obtidas pelos principais produtos de exportação), livre especial e livre.

(17) Loc. cit., pág. 215.

A centralização das emissões pelo Banco do Brasil, no decênio anterior, é agora consolidada. Em 1931, negocia-se um *funding-loan*. A política de restrições às importações é sistematizada. Esse conjunto de tarefas e atribuições iria dar ensejo à criação, através de decreto de fevereiro de 1945, da Superintendência da Moeda e do Crédito, precursora do Banco Central. É muito sintomático que os serviços dessa superintendência somente tenham sido estruturados em 1953, no segundo governo Vargas.¹⁸

Datam do mesmo período as primeiras operações de intervenção direta do Estado na economia, das quais a mais importante corresponde à decisão de implantar uma usina siderúrgica, afinal efetivada em Volta Redonda, tendo sido inaugurada em 1946. O processo de implantação dessa indústria de base no País é bem conhecido. Mas convém lembrar que não se cogitou desde logo da hipótese de fazê-la diretamente pelas mãos do Estado nem muito menos de um programa de industrialização. Quando Vargas criou, em julho de 1934, o Conselho Federal de Comércio Exterior, seu objetivo explícito era tratar diretamente com especialistas e representantes classistas a fim de conciliar interesses em jogo mediante o equacionamento de soluções técnicas. Nesse conselho é que foi amadurecendo a idéia de tornar seletivas as importações e de promover a sua substituição. Constituiu-se, em seu interior, uma Comissão Especial para estudar o problema do aço que, a partir de 1939, lutou por vincular exportações de minério, que se pretendia fossem tornadas monopólio estatal, à construção de uma usina cuja posse também ficaria em mãos do Estado. Segundo essa hipótese, as exportações de minérios se efetivariam numa primeira etapa, para pagar a importação de equipamento, e, na etapa subsequente, de operação da usina, as compras externas de carvão.¹⁹

-
- (18) Análise circunstanciada da experiência brasileira de disciplinamento do comércio exterior foi efetivada por J. O. Knaack de Sousa. *Estruturas do comércio exterior brasileiro e suas implicações econômico-financeiras*, São Paulo, ANPS, 1970.
- (19) O funcionamento do Conselho Federal de Comércio Exterior foi descrito por John D. Wirth. *A política do desenvolvimento na era de Vargas*. Rio de Janeiro,

Foi portanto o empenho de equacionar os problemas políticos em termos técnicos que levaria Vargas a dar ao Estado a atribuição de promover a racionalidade econômica. A intervenção direta na economia seria uma decorrência de tal diretriz.

O castilhismo cogitaria da intervenção direta do Estado na economia mas de forma bastante restrita, conforme se pode ver da manifestação adiante, de Borges de Medeiros:

*A administração direta de alguns serviços industriais, quando de utilidade pública, obteve entre nós a consagração vitoriosa dos fatos e o assentimento geral. É a municipalização, quando se trata de serviços urbanos, como os de água, esgotos, luz, energia elétrica, etc.; é a socialização quando os serviços são de interesse estadual. Presidindo o livre jogo das forças econômicas, compete ao Estado exercer uma ação reguladora, na medida das necessidades indicadas pelo bem público. Deriva-se dessa concepção o princípio que aconselha a subtrair da exploração particular, privilegiada, tudo quanto se relaciona com o interesse da coletividade: é a socialização dos serviços públicos, servindo essa designação genérica para exprimir que a administração de tais serviços deve estar a cargo exclusivamente do poder público.*²⁰

É possível que os estrangeiros militares que assessoravam Vargas e o levaram à solução intervencionista do problema do aço, tivessem conhecimento das idéias difundidas na Escola Politécnica por Aarão Reis (1853/1936). Este, em seu magistério e no manual de economia política que elaborara e fora adotado na Escola (*Economia política, finanças e contabilidade*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1918) tinha uma visão bastante ampla da intervenção do Estado na economia, conforme tivemos oportunidade de indicar. Contudo, Vargas terá fundido numa só as duas vertentes de inspiração positiva, a castilhista e a intervencionista do domínio econômico.

Podemos portanto concluir que o castilhismo corresponde à filosofia política que inspirou o Estado Novo. Fiel a essa inspiração, Vargas menosprezava o sistema representativo e a instituição

Fundação Getúlio Vargas, 1973.

(20) Apud Ivã Lins, obra cit. pág. 200.

parlamentar, queo simbolizava. Plenamente identificado com os ensinamentos castilhistas, acreditava que o Governo, contemporaneamente, tornara-se uma questão de competência. Seu exercício, contudo, não mais se faria em vista do aprimoramento moral da sociedade mas objetivando a conquista do bem-estar material. Tal é a contribuição de Vargas ao castilhismo.

Ao fazê-lo, pode-se dizer que logrou incorporar, em definitivo, a componente modernizadora no patrimonialismo tradicional. Depois de marchas e contramarchas, ao longo de todo um século, o empenho modernizador torna-se componente inelutável do Estado brasileiro.

.....

CAPÍTULO IV

*Representação e Contrafação:
a Experiência dos Anos 30
e do Pós-Guerra*

Consolida-se a crença de que o liberalismo não resolve o problema social. O menosprezo pelos partidos políticos. A Justiça Eleitoral como conquista duradoura. A insistência na eleição proporcional e na ausência de distritos eleitorais. Um expediente sem qualquer base ética. A incapacidade da liderança liberal de proceder à avaliação crítica da experiência brasileira.

É

1. Os grandes mitos dos anos 30

de toda evidência que nos começos dos anos 30 tenha vigorado no País um clima de ampla liberdade. Essa circunstância, entretanto, não propiciou nenhum debate maior se por isso entendermos o empenho esclarecedor. O radicalismo vigente tudo reduzia a *slogans*. No plano da análise política é neste decênio que se estratifica o paradigma dicotômico, para que aponta Wanderley Guilherme dos Santos.

Duas crenças adquirem no período grande vitalidade, incorporando-se, a bem dizer, ao conjunto de plataformas políticas de todos os ciclos subseqüentes. A primeira delas consiste em afirmar que o liberalismo não resolve o problema social. Essa idéia não resultou de uma avaliação amadurecida do sistema liberal. Saiu pronta e acabada de nossa tradição republicana, no momento em que, pareceria, devêssemos encontrar as causas de sua incapacidade para assegurar estabilidade política equivalente à alcançada no Segundo Reinado.

A outra crença não tem uma formulação afirmativa. Resume-se ao menosprezo pelos partidos políticos. Estes, como se sabe,

incluem-se entre os principais desdobramentos da doutrina liberal clássica. Na medida em que, com a República, nos distanciamos da evolução do liberalismo europeu, sem dispormos, no Império brasileiro, de experiência real na matéria, a doutrina do partido político reduziu-se à consagração do papel que acabou representando entre nós. Simples instrumento para preservar o poder em mãos de determinadas facções das elites estaduais, já que se abdicara de qualquer veleidade em matéria de partido nacional.

Os dois mitos devem ser contemplados mais de perto.

Ganha corpo a idéia de que o liberalismo clássico teria sido incapaz de defrontar-se com a questão social. Não se trata propriamente de uma resultante da propaganda de cunho totalitário, que se corporifica de modo acabado no mesmo período. A propaganda extremada tende sempre a galvanizar apenas os agrupamentos minoritários. Enquanto o convencimento de que o sistema liberal seria elitista e infenso à elevação social das grandes massas tornar-se-ia, desde então, lugar-comum no país a ponto de que os próprios liberais acabassem adotando-o como premissa.¹ Não deixa de causar espanto o silêncio que paira naquele período sobre as idéias de Keynes como o fato de se haver consolidado aquela certeza, em que pese ter sido precisamente os sistemas liberais que erigiram, com exclusividade na história da humanidade, uma sociedade onde o bem-estar material se difundiu entre a quase totalidade de seus membros e não apenas entre os grupos dominantes, a exemplo das civilizações anteriores. Nem se diga que se tratava de uma apreciação valorativa. Esse aspecto nem foi trazido a debate, pelo menos numa situação de maior destaque. Não se adotou como premissa maior a hipótese de que o sistema liberal seria alienante, conduziria a privilegiar a dimensão material dos homens, mas que a maioria estava condenada a viver com salários de fome, privada de escolas e de assistência médica.

(1) José Maria Belo enxerga na "tendência socializante da Constituição de 1934" expressão acabada desse processo. (Obra cit., ed. cit., pág. 311).

Na década de 30, os liberais brasileiros entregaram aos agrupamentos totalitários – e sobretudo aos castilhistas no poder – a bandeira da questão social. A ênfase nesse aspecto parecia-lhes, e com razão, apenas uma faceta da arenga totalitária. Empenharam-se a fundo na adoção dos mecanismos capazes de assegurar a lisura dos pleitos certos de que, de sua consolidação, resultaria o adequado equacionamento dos grandes temas que efetivamente estivessem preocupando a Nação. Tudo mais foi considerado simples diversionismo. Aceitaram portanto o desafio em termos dicotômicos. Mais precisamente: agarraram-se ao aspecto formal, à vista de que a invocação do conteúdo se fazia para eliminar a liberdade.

A crítica dos defeitos do liberalismo clássico não se constituía entretanto em monopólio dos grupos totalitários. Na década de 30, precisamente, o liberalismo clássico experimenta uma grande transformação, que se pode resumir como segue.

No período subsequente à sua formulação originária, por Locke, o liberalismo, no aspecto político, incorporaria duas dimensões significativas: a idéia democrática, isto é, a representação assumindo forma democrática de que não dispunha, e a estruturação dos partidos políticos como instrumentos para a configuração de "zonas de interesses". Dessa componente política tratar-se-á logo adiante.

No ciclo de sua formulação original incorporaram-se ao sistema liberal as doutrinas econômicas clássicas, cuja essência cifrava-se no *laissez-faire*. No período contemporâneo formula-se um novo tipo de liberalismo econômico, que preconiza a intervenção do Estado na economia, preservados os institutos tradicionais (representação e liberdade política), bem como as regras fundamentais da chamada economia de mercado. De sorte que os liberais brasileiros, se não tivessem sido levados a circunscrever suas reivindicações a uma plataforma exclusivamente libertária consagrando a perda dos vínculos que se mantinha, no século XIX, com o pensamento europeu, poderiam fazer causa comum com os críticos da economia liberal, evitando que, dessa premissa, se inferissem conclusões totalitárias.

Seria extemporânea, nesta oportunidade, a pretensão de resumir a teoria keynesiana. Contudo, torna-se imprescindível chamar a atenção para alguns de seus aspectos, a fim de que se possa aquilatar do grande isolamento, no que se refere à evolução dessa doutrina, a que chegou o liberalismo brasileiro na década de 30.

Segundo Keynes, o Estado Liberal é responsável pela manutenção de determinada taxa de ocupação da mão-de-obra, reformulando nesse particular a doutrina clássica acerca do desemprego. Para que tal se dê, incumbe-lhe estimular os investimentos. Neste sentido, deve cuidar sucessivamente da redução da taxa de juros, a fim de que as economias (poupanças) assumam de preferência a forma de inversões. Uma adequada taxa de juros seria sempre inferior à menor remuneração no mercado de capitais. Tendo a experiência evidenciado que a simples manipulação desse mecanismo (taxa de juros) revelou-se insuficiente para manter o nível das inversões, conceberam-se as formas de transferir recursos ociosos para as mãos do Estado, a exemplo da taxa progressiva das rendas. Em síntese, o liberalismo abandona o *laissez-faire* e concebe modalidades de intervenção econômica estatal, preferentemente segundo mecanismos indiretos.

O último capítulo da *Teoria Geral* contém um enunciado sintético das proposições keynesianas, batizadas por Prebisch² de *filosofia social*, de que cumpre destacar o seguinte:

1) os dois defeitos fundamentais da economia capitalista consistem em não haver alcançado a plena ocupação e em coexistir com uma arbitraria distribuição da renda e das riquezas. O último aspecto é em parte justificado por motivos humanos e psicológicos. Pode-se inclusive admitir que o incentivo do lucro há de desviar energias que de outra forma seriam canalizadas para a crueldade, a ambição de poder e outros defeitos da criatura humana. Contudo, semelhante incentivo provavelmente não precisaria ser tão forte, mesmo que não se cogite do projeto utópico de modificar a natureza humana;

(2) Raúl Prebisch. *Introducción a Keynes*, 5.^a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

2) o adequado equacionamento da questão dos juros deve contribuir para a minimização de pelo menos um dos efeitos antes apontados e, eventualmente, criar condições para que a sociedade possa, a longo prazo, enfrentar o segundo tema. Trata-se de que, ao contrário do que supunha a economia clássica, não são requeridas altas taxas de juros a fim de provocar a necessária poupança. A ação sobre a taxa deveria desenvolver-se até que o custo do capital chegasse a ser idêntico ao dos bens de consumo, eliminando-se a figura do investidor sem funções e, por essa via, o poder do capitalismo para valer-se da escassez de capital;

3) a consecução de semelhante objetivo requer que o Estado assumira certas atribuições que tradicionalmente pertenciam à iniciativa privada, tratando de influir sobre o comportamento do sistema através da tributação, da taxa de juros e de outras medidas. Isto não significa entretanto que se deva chegar até a socialização dos meios de produção;

4) trata-se de conseguir a manutenção de todas as vantagens do individualismo (eficiência, proveniente da descentralização das decisões, e liberdade pessoal), eliminando seus efeitos. O Estado totalitário resolveu o problema do desemprego às custas da eficiência e da liberdade. O Estado liberal deve livrar-se do mal sem perdê-las, e,

5) se bem que as guerras provenham de diversas causas, não se deve subestimar o papel que nelas desempenha a luta pelos mercados, impulsionada pelo desemprego. Sua eliminação, eventualmente, poderia contribuir para a manutenção da paz.

A nova doutrina do liberalismo econômico, se encontrou resistências nos anos vinte, na década de trinta, começa a ganhar a adesão dos grupos políticos dominantes nos países capitalistas. É nesse período que se formula, sob sua inspiração, o *New Deal* americano. Tal circunstância em nada iria influir na conjuntura brasileira.

Em vista do clima vigente, os liberais concentrariam suas energias no sentido de assegurar que os pleitos eleitorais fossem cer-

cados de garantias quanto ao seu desfecho legítimo, eliminando-se a praxe da chamada "eleição a bico de pena" nos bastidores da Mesa da Câmara dos Deputados. De sua luta resultaria uma conquista notável, apontada nestes termos por Edgar Costa:

A revolução política de 1930, invocando como sua principal justificativa a fraude e corrupção eleitorais, que minavam a própria substância do regime democrático, deixou, inegavelmente, como a sua melhor conquista, a reforma do sistema eleitoral, iniciada com o Código de 1932.

*O ponto culminante dessa reforma foi a instituição da Justiça Eleitoral que, acima dos interesses partidários, se erigiu como a mais lídima garantia da verdade e da legitimidade do voto, isto é, da realidade do sufrágio popular e, conseqüentemente, da consolidação daquele regime. A essa Justiça especial, com a atribuição de proceder à apuração dos pleitos, foi conferida a de proclamar os eleitos, abolindo-se assim a fase de reconhecimento de poderes até então exercido pelos próprios órgãos legislativos, prática que vinha deturpando a seriedade e a verdade das eleições.*³

Inexistia entretanto a nítida compreensão de que a Justiça Eleitoral, embora peça essencial, não pode substituir toda a cadeia, de que faz parte. Do ponto de vista da doutrina clássica faltava a organização do corpo eleitoral em áreas geográficas limitadas. Do ponto de vista da experiência ulterior, não se tinha entendimento apropriado do que fossem os partidos políticos.

Nos primórdios da doutrina liberal, tinha-se presente que a representação era de interesses. Silvestre Pinheiro Ferreira, como vimos, supunha mesmo que os vários interesses poderiam ser agrupados em três segmentos, a que chamou de *estados*, inspirando-se certamente na tradição de dividir a sociedade em nobreza, clero e terceiro estado. A prática do sistema representativo indicou que a identificação e plena configuração dos interesses não se resume a esquema tão simples. Seu extremo fracionamento facilitou, por exemplo, o

(3) A legislação eleitoral brasileira, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1964, pág. 133.

predomínio de um líder graças ao recurso à corrupção. O primeiro dos grandes *premiers* ingleses, Robert Walpole (1676/1745) manteve-se no poder por mais de vinte anos (1721 a 1742) graças a esse expediente.

Na prática do sistema representativo – que não se dissocia, tenha-se presente, da base territorial limitada, posteriormente denominada de distrito eleitoral – eleitores e representantes foram sendo constrangidos a circunscrever zonas ou constelações de interesses. Hierarquizaram-se aspirações. Neste sentido atuaram dois mecanismos: a eleição majoritária e o partido político.

O Código Eleitoral de 24 de fevereiro de 1932 constitui legítima expressão do pensamento liberal e corresponde sem dúvida a uma conquista dessa corrente, embora contivesse disposição relativa à representação classista.⁴ Corroborando o abandono da experiência européia, o novo instrumento legal consagra estrutura partidária extremamente frágil. Não são muitas as exigências requeridas para obtenção de registro nem essa é uma condição inelutável porquanto se admitia a estruturação, em bases provisórias mas podendo concorrer aos pleitos, mediante a congregação de 500 eleitores. As associações de classe legitimamente constituídas podiam igualmente desfrutar das prerrogativas atribuídas aos partidos.

Assegura-se a representação proporcional. Cada Estado – ou circunscrição eleitoral mais restrita para as eleições dos níveis correspondentes – apuraria o respectivo quociente eleitoral, resultado da divisão entre o número de votantes e o número de lugares a preencher. Estariam eleitos, desde logo, todos os candidatos que tivessem alcançado o quociente eleitoral. As sobras seriam rateadas proporcionalmente entre as legendas inscritas. As legendas podiam-se constituir de um único partido, de uma aliança de partidos ou ainda por um

(4) Na Comissão do Itamarati a maioria liberal votou contra a admissão da representação classista, que o governo entretanto enxertaria no Código. Salvo essa circunstância, predomina na nova lei a inspiração da liderança liberal da época.

grupo de cem eleitores. Não se podia exigir mais em matéria de preocupação fracionista.

O resultado do novo código seria o abandono do modelo uniforme dos Partidos Republicanos Estaduais, vigente na República Velha. Em quatro Estados – Maranhão, Ceará, Rio de Janeiro e Minas – dois partidos elegem representantes à Constituinte, originando-se de partido único a representação dos demais. Em São Paulo e no Rio Grande do Sul havia igualmente dois partidos que entretanto formaram uma legenda única.

Embora fadada ao fracasso, essa experiência não chegou a mostrar sua inteira fragilidade. O processo político em curso escapava inteiramente aos limites que a corrente liberal pretendia estabelecer. Tinha lugar na radicalização crescente dos grupos totalitários em choque e no empenho oficial em dar tratamento técnico às reivindicações e aspirações dos diversos setores. E acabaria desembocando no fechamento do Congresso, em novembro de 1937.

2. O sucessivo desvirtuamento da representação

A queda do Estado Novo coincidiu com a derrota do fascismo na Europa. Parecia que a humanidade havia ingressado numa fase áurea da democracia. Tendo se aliado ao Ocidente, a Rússia adquiriu imerecidamente uma auréola democrática. Acreditou-se inclusive que havia alcançado um acréscimo real ao que se dizia ser meramente formal no Ocidente. E não a simples supressão da democracia em nome do pretenso conteúdo social.

A circunstância iria atrair para a esfera do Partido Comunista parcelas significativas da intelectualidade brasileira impedindo que florescesse o socialismo de inspiração democrática e ocidental.

Os liberais, por seu turno, queriam a todo custo o poder da Lei e do Parlamento. Mas foram inspirar-se na Constituição de 1934, isto é, na admissão do fracionamento partidário, na eleição pro-

porcional e na ausência de limites geográficos factíveis para as circun-scrições eleitorais. E como esse sistema logo fracassaria no que consideravam o seu objetivo maior – impedir a volta do ditador ao poder – evoluíram para o franco abandono dos ideais liberais ou a simples resistência passiva, buscando paralisar o Executivo mediante a lentidão do processo legislativo. Inventou-se mesmo um expediente sem a mínima base ética: as alianças de legenda. Quase vinte anos de experiência representativa iriam desaguar no mais retumbante fracasso.

Reconheça-se desde logo que o pensamento liberal logrou consolidar a grande conquista do Código de 1932 que era a Justiça Eleitoral. A Constituição de 1946 a consagraria como parte do Poder Judiciário. Desde essa época a instituição deu passos significativos para a lisura dos pleitos, graças sobretudo à introdução da cédula oficial. Balanceando essa experiência, no livro *A legislação eleitoral brasileira*, com a autoridade de quem a viveu diretamente, Edgar Costa conclui que se chegou à integral decência no alistamento, na realização das eleições e na apuração de seus resultados.

A manutenção do princípio da eleição proporcional iria entretanto levar ao extremo fracionamento partidário. A par disto, privado do direito à existência legal, o Partido Comunista popularizaria a consigna de que as eleições se dão para "conscientizar". Assim, uma parte da Nação iria sendo acostuada à idéia de que o processo democrático deve ser usado para outros fins que não aqueles a que está destinado. Como nessa parcela se incluíam grupos representativos da elite universitária, a intelectualidade ia sendo sucessivamente abastecida de segmentos desinteressados na efetivação de uma crítica construtiva à experiência brasileira do sistema representativo.

Enquanto isto, florescia o fenômeno das alianças de legenda, que parece ter sido inteiramente perdido de vista nas análises posteriores. Contudo, esse mecanismo contribuiu para agravar os defeitos e incoerência do sistema.

Mesmo admitindo que, a longo prazo, o sistema proporcional seria capaz de conduzir a maiorias estáveis e não ao sucessivo fracionamento, como de fato ocorria, a praxe das alianças de legenda levou à acentuação extrema do desfiguramento da representação como bem observou Pompeu de Sousa a propósito das eleições de 1962:

*Parece-nos, pois, tão faccioso afirmar um incremento de tendência esquerdista no eleitorado, por força da maciça ascensão da bancada do PTB, quanto pretender conclusão oposta, à base do considerável aumento de representação da UDN. Não se pode esquecer que mais de três quartas partes da bancada do PTB e quase três quartos da UDN resultam, não das legendas partidárias de cada um, mas das legendas de alianças, nas quais, muitas vezes, votos petebistas elegeram udenistas e vice-versa. No particular, a única tendência que parece susceptível de afirmação é a da polarização ideológica que vem substituindo a fisionomia tradicional das bancadas pela das frentes parlamentares.*⁵

Nas eleições de 1962, as alianças de legenda tiveram quase cinco milhões de votos, contra cinco milhões e setecentos mil dados diretamente aos quatro maiores partidos. A ascendência constante de tais alianças pode ser comprovada pelos dados adiante transcritos, coligidos por Pompeu de Sousa:

PARTIDOS

ANO	ALIANÇAS	PSD	UDN	PTB	PSP
1950	1.552.636	2.068.405	1.301.489	1.262.000	558.792
1954	2.496.501	2.136.220	1.318.101	1.447.784	863.401
1958	4.140.655	2.296.640	1.644.314	1.830.621	291.761
1962	4.769.213	2.225.693	1.604.743	1.722.546	124.337

No pleito de 1962, quase a metade da Câmara dos Deputados se constituiu através das alianças. A gravidade do evento é que

(5) "Eleições de 62: decomposição partidária e caminhos da reforma." Revista Brasileira de Estudos Políticos, Vol. 16, janeiro de 1964, pág. 19.

estas não se instituíam para congregar organizações afins mas para dar curso a simples acordos eleitorais sem maiores conseqüências. É ainda Pompeu de Sousa quem observa:

Essa a gravidade maior do fenômeno: antes que se houvesse dado oportunidade aos partidos nacionais improvisados de conquistarem consistência e tradição, introduziu-se na sistemática eleitoral do regime o instrumento da desintegração do que já nascera tão pouco integrado. Introduziu-se uma entidade mortal à unidade e ao próprio organismo dos partidos nacionais, cada vez menos nacionais e até cada vez menos partidos, por força mesmo dessa intromissão: a aliança eleitoral de legendas. Porque o grave de tais alianças é que elas são estritamente eleitorais, ou melhor, eleitoreiras: possuem apenas causa, sem produzirem nunca efeito ou conseqüência. Existem apenas para efeito de registro e apuração eleitorais. Nascem à boca das urnas e morrem à porta das casas legislativas. Escamoteiam, do mandante, o mandato. Perante o eleitorado, o que existe, para a escolha do mandatário, é a aliança; para as câmaras, onde o mandato será exercido, só existe o partido. Daí anomalias como estas: na última eleição, o PSD elegeu apenas 79 deputados federais, mas conseguiu uma bancada de 122; o PTB, elegendando 63, alcançou 109; a UDN, com 55, chegou aos 94; e assim por diante.

O fenômeno em causa aparece com clareza no processo final de composição das bancadas na Câmara eleita em 1962:

Partidos	Eleitos¹	Acrescidos²	Número de deputados Bancada Final
PSD	79	43	122
PTB	63	46	109
UDN	55	39	94
PSP	6	16	22
PDC	1	19	20
PTN	0	11	11
PST	2	6	8
PR	6	-1 ³	5
PRP	1	3	4
PL	2	1	3

Partidos	Eleitos¹	Acrescidos²	Número de deputados Bancada Final
PSB	0	4	4
MTR	1	3	4
PRT	0	3	3
Totais	216	193	409

(1) Diretamente pela legenda partidária.

(2) Graças às alianças de legendas.

(3) Subtraído.

Caminhou-se pois no sentido inverso ao das intenções declaradas. O aprimoramento sucessivo da Justiça Eleitoral, o número crescente de novos eleitores alistados, enfim, o processo eleitoral em seu conjunto não estava a serviço da representação mas de seu desvirtuamento. A polarização totalitária, subjacente em todos os períodos de nossa História, atuava em campo livre porquanto não se lhe contrapunha um sistema autenticamente representativo. E mesmo as resultantes do processo eleitoral, isto é, as bancadas parlamentares, acabariam sendo atraídas àquela polaridade. Observa a propósito Afonso Arinos de Melo Franco:

*No Brasil, com a liquidação virtual dos partidos, deputados radicais se uniam, em 1963, a toda sorte de organismos espúrios, espontaneamente surgidos à esquerda e à direita: "Frentes", "Pactos de Unidade", "Confederações", "Ligas", "Associações" (de inferiores militares) e outras siglas de incoerente agitação e inócuas exigências à esquerda; "Ações Democráticas", "Ibades", também outras "Ligas", "Campanhas" (da mulher) e outras siglas à direita.*⁶

Falta dizer que os liberais não souberam avaliar criticamente a própria experiência. Desconhece-se que haja saído de seu

(6) Obra citada, pág. 113.

seio condenação mais veemente do sistema proporcional. As iniciativas em prol do voto distrital foram ensaiadas com o máximo de timidez e o mínimo de audácia. No fundo parece ter havido uma adesão ampla e geral à tese de que as eleições se justificam por razões as mais diversas e não pelo propósito exclusivo de alcançar maiorias estáveis, aptas a governar. A liderança liberal brasileira perdeu de vista o desenvolvimento da doutrina e acabaria virtualmente capitulando diante da crítica totalitária, de que é exemplo eloqüente o testemunho que adiante se invoca.

Milton Campos (1900/1972), que militou sempre nas hostes liberais e se considera tenha chegado a ser um de seus líderes expressivos, ainda em 1966 supunha que o liberalismo estivesse visceralmente ligado ao *laissez-faire*, fazendo caso omissivo da obra de Keynes. A seu ver, essa doutrina teria sido incapaz de promover a ascensão social das classes menos favorecidas, parecendo esquecer-se de que essa possibilidade seria comprovada precisamente nas grandes democracias do Ocidente. Milton Campos chega mesmo a proclamar que o liberalismo esgotou-se no plano político, devendo preservar-se tão-somente como ingrediente formador da consciência moral.

Afirmaria Milton Campos na aula inaugural de 1966, na Universidade de Minas Gerais, alocução que mais tarde se divulgou com a denominação de *Em louvor da tolerância*: "Em certos países, o liberalismo ficou sendo o suporte das classes dirigentes, insensíveis ou egoisticamente hostis à ascensão humana, inspirada pela filosofia cristã da justiça social e imposta pela civilização industrial." Além disto, o liberalismo não buscou dissociar-se do *laissez-faire* quando "a ordem natural das coisas não pode ser largada às distorções que fatalmente lhe provocam a cobiça e as competições dos interesses egoísticos". A esse respeito afirma de modo taxativo: "Precisamente pela fatal inadvertência de não ver que a ordem natural, num mundo em mudança, exigia novas providências de ordem regulamentar, foi que o liberalismo perdeu seu lugar". A conclusão decorre dessa tônica: "To-

davia, se os partidos liberais e a organização liberal dos Estados decaíram da missão que originariamente lhes competiu, o princípio liberal, pelo menos como estado de espírito, pode durar e sobreviver." Tratar-se-ia, em suma, de preservar a tolerância, em cujo louvor é concebido o discurso.⁷

(7) *Testemunhos e ensinamentos*, Rio de Janeiro, José Olímpio, 1972, págs. 214/222.

.....

CAPÍTULO V

*O Reencontro com a Herança
Patrimonialista Modernizadora*

A emergência do planejamento como conjunto de técnicas destinadas a assegurar a consecução de determinadas metas. O BNDE como elemento catalisador das novas técnicas e o teste de sua eficácia nos anos cinquenta. O governo Goulart como autêntico acerto de contas do patrimonialismo tradicional com o segmento modernizador. A viabilização do desenvolvimento econômico pela revolução de 1964 e a inferência sugerida por Nelson Melo e Sousa.

N

1. A configuração de novo estilo

os três lustros subseqüentes ao término do conflito mundial, ao lado da experiência de sistema representativo que caminhava a passos largos para o impasse, forma-se na administração pública brasileira um segmento de que não dispunha antes. Legitimamente é o herdeiro da tradição patrimonialista modernizadora. A par disto, contudo, dá nascimento a estilo de trabalho novo e que ganha forma num conjunto de técnicas neutras e impessoais, e, por isto mesmo, destinadas a um grande futuro.

Na fase inicial do pós-guerra, no período do governo Dutra, a idéia de impulsionar a modernização econômica não chega propriamente a ganhar corpo. É certo que se promove a vinda ao Brasil das missões Cooke, Abbink e Kleine-Saks e formula-se, em 1948, o Plano Salte. Essa fase, contudo, caracteriza-se por uma autêntica desorientação, expressa sobretudo na política cambial.

O novo governo estabeleceu, logo no começo de 1946, a plena liberdade na compra e venda de cambiais. O mesmo decreto extinguiu o denominado mercado livre especial, que disciplinava a aquisição de moeda estrangeira para viagens e remessa a título de do-

nativo. Mantinha-se, entretanto, o mercado oficial, alimentado por uma parcela das divisas obtidas pela exportação, que o governo retinha. Essa restrição seria eliminada logo mais tarde, abolindo-se igualmente as taxações que ainda incidiam sobre as importações e outras exigências (prova de venda de câmbio no licenciamento das exportações, etc.). Alegava-se, de modo expresso, que o disciplinamento até então vigente "se aplicava em época de carência de divisas", o que não era o caso do país que havia acumulado, durante a guerra, reservas ponderáveis no exterior.

Não decorreu muito tempo e os saldos existentes foram consumidos, seguindo-se período em que as exportações se revelavam insuficientes para sustentar o fluxo de importações. Quando o fenômeno ocorreu, observa Knaack de Sousa, "o país não dispunha de maior experiência no disciplinamento do comércio exterior".

Ao que acrescenta:

*Do segundo semestre de 1947 a fins de 1953 tentam-se, sucessivamente, diversas providências no pressuposto de manter as transações sob a égide de taxas cambiais livremente convencionadas mas que não registrassem bruscas alterações. Esse empenho -- que consistia na verdade na manutenção de taxas fictícias fazia aparecer o fenômeno da gravosidade, isto é, produtos brasileiros cujos custos internos ultrapassavam os preços do mercado internacional. A circunstância sugere um artifício: importações vinculadas a exportações. A inoperância do sistema levaria entretanto à restauração aberta dos controles de câmbio, com ênfase no disciplinamento das importações. Inicia-se o ciclo da famosa Instrução 70.*¹

Com essa instrução, optava-se pelo regime do subsídio direto e do estabelecimento de categorias de importação, segundo o critério da essencialidade. Com a efetiva organização da Superintendência da Moeda e do Crédito – SUMOC, em 1953, é que teria início a formulação de uma política sistemática de disciplinamento das compras

(1) Estruturas do comércio exterior brasileiro e suas implicações econômico-financeiras, São Paulo, Anpes, 1970, pág. 43.

no exterior, a partir de 1958 vinculado à tarifa aduaneira *ad valorem*, introduzida pela Lei nº 3.244 (conhecida como Lei de Tarifas).

O controle de câmbio tinha, a rigor, um caráter defensivo porquanto tardou muito a que se completasse por uma política agressiva no terreno das exportações. De sorte que a ação estatal de cunho modernizador e positivo, atuante, acabaria deslocando-se para a esfera do que mais tarde se denominou de "planejamento", entendido não como instância administrativa mas como um conjunto de técnicas destinadas a assegurar a consecução de determinadas metas.

A configuração da nova esfera é obra da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos iniciou seus trabalhos em 19 de julho de 1951, em decorrência de acordo firmado com os Estados Unidos em dezembro de 1950. Funcionou ininterruptamente até dezembro de 1953. Após essa data, todo o seu acervo passou ao Conselho Técnico de Economia e Finanças que o divulgou durante o ano de 1954.² Contou com a colaboração de cerca de cinquenta técnicos *senior* brasileiros, recrutados entre a elite acadêmica e na Administração, bem como de variado grupo de especialistas estrangeiros.

A Comissão Mista procedeu a amplo diagnóstico da economia brasileira. Identificou desde logo uma série de fatores favoráveis ao desenvolvimento econômico, entre outros o aparecimento de um grupo de homens de empresa, criativos, empreendedores e abertos a projetos de longo prazo, embora reconhecesse o predomínio das unidades familiares fechadas; a modernização de métodos agrícolas; melhoramentos em tecnologia, educação e saúde; sensibilidade e adaptabilidade da economia a variações de preços e mercados; e mobilidade do capital e da mão-de-obra. Mais tarde, o empenho modernizador cifrar-se-ia na mobilização de tais ingredientes.

(2) Essa documentação abrange 17 volumes, compreendendo o *Relatório Geral* (2 vols.); Projetos de Transportes (9 vols.); Projetos de Energia (4 vols.); Projetos Diversos (1 vol.) e Estudos Diversos (1 vol.).

Em relação aos fatores desfavoráveis, a Comissão chamou a atenção para aspectos igualmente essenciais, embora não se possa dizer que, no ciclo subsequente, se haja atentado para a sua significação, a exemplo do que ocorreria com as componentes favoráveis.

Os técnicos da Comissão Mista consideraram que os obstáculos ao desenvolvimento decorriam tanto de condições naturais como de circunstâncias sociais e culturais. Não pretenderam estabelecer qualquer hierarquia mas chamar a atenção para a solidariedade desse conjunto.

Dentre as condições naturais, destacou-se a vigência de clima tropical exaustivo em muitas das áreas litorâneas; o insucesso em descobrir reservas de petróleo em larga escala ou de carvão de primeira qualidade; a formidável barreira representada pela Serra do Mar; o fato de que os maiores rios da área central tenham seu curso na direção "errada" e, finalmente, o fato de que grande parte dos solos disponíveis achem-se sujeitos a rápida erosão.

A presença de tais fatores, por si só, não explica, contudo, a vigência do subdesenvolvimento. As dificuldades naturais não foram superadas em decorrência de atitudes e instituições culturais e sociais. A esse propósito afirma-se no Relatório Geral:

*Entre tais atitudes e instituições, destacam-se a tradição herdada de uma agricultura devastante e feudal, os hábitos especulativos do comércio e um sistema de governo paternalístico. O fenecimento da classe alta, rural e feudal, da era monárquica -- que produziu, sem dúvida, notáveis estadistas e servidores públicos -- e a emergência de novos grupos de poder político e econômico não foram acompanhados por um rápido desenvolvimento de novas atitudes em relação à educação, tecnologia e governo. A educação continuou a orientar-se no sentido de assegurar posição social, ao invés de dar ênfase ao treinamento técnico para tarefas agrícolas e industriais. O governo permaneceu pessoal e paternalístico em alto grau, revelando-se todos os grupos ansiosos por auxílio e proteção governamental.*³

(3) Relatório Geral – Tomo I, Rio de Janeiro, 1954, pág. 40.

Para fazer face a circunstâncias tão complexas a Comissão Mista recomendou a atuação em setores muito limitados. Essa estratégia se justifica, no entendimento dos técnicos que a integraram, pelo fato de que, se bem que esse programa represente apenas uma pequena parcela dos investimentos totais do País, "provavelmente contribuirá para a criação de uma nova concepção de prioridades, a qual, é lícito esperar, influenciará, de futuro, os critérios de investimentos e planejamento de todo o setor público da economia". Assim, não se pretendeu nada de espetacular mas o estabelecimento de um novo estilo.

O princípio essencial da atuação recomendada acha-se formulado nos seguintes termos:

*Em qualquer programa de desenvolvimento econômico, é absolutamente vital que se canalizem os recursos, em tempo útil, em certos setores-chave cuidadosamente selecionados. Esse princípio era de aplicação particularmente pertinente no caso da Comissão Mista, que não tinha expectativa razoável de dispor de recursos limitados, quer em moeda nacional, quer estrangeira, para o financiamento de seu programa. A manutenção de uma disciplina de prioridades, com o fito de evitar a dispersão de recursos, implicava numa escolha de regiões de aplicação, setor econômico e projetos individuais de maneira que se rompessem os pontos de estrangulamento que ameaçam retardar o crescimento da indústria e da agricultura no Brasil, e desse lugar a uma "reação em cadeia" propícia ao desenvolvimento.*⁴

Ao longo de sua atividade a Comissão Mista atuou através destas subcomissões: 1) energia elétrica; 2) transporte ferroviário; 3) transporte sobre água; 4) portos; 5) agricultura e, 6) assistência técnica. Além do exame da situação geral de cada um dos grupos de atividades considerados, selecionou-se o tipo de atuação mais recomendável. Para cada uma de tais iniciativas elaborou-se o correspondente *projeto*. Mais tarde semelhante procedimento seria generalizado. Na época correspondia a fato inusitado.

(4) Relatório Geral, tomo cit., pág. 135.

O *projeto* descrevia a situação do mercado e avaliava as condições vigentes no atendimento da demanda. Na eventualidade de que se justificassem investimentos corretivos, a iniciativa era concebida, do ponto de vista técnico, em seus mínimos detalhes. Seguiu-se o dimensionamento das inversões requeridas e a identificação das fontes de financiamento.

A Comissão Mista elaborou 18 projetos de reaparelhamento ferroviário; projetos de dragagem e reaparelhamento de 16 portos; projeto de reaparelhamento da frota mercante, construção de estaleiros e de recuperação da navegação do Prata. A preferência pela modernização de tais setores dos transportes deveu-se à existência de estoque substancial de capital investido, ameaçado de deterioração pela ausência de recursos para manutenção e aperfeiçoamento, além do fato de que sua presença encontrava justificativa econômica em diversas regiões do País.

O segundo campo de atuação prioritária era o de energia elétrica, tendo-se optado basicamente pelos projetos de geração de energia hidráulica, dimensionados e concebidos em função das estimativas de mercado.

A Comissão recomendou reduzido número de projetos no âmbito da agricultura (maquinaria agrícola e armazenamento de grãos) e só dois projetos industriais. O primeiro destinava-se a implantar a indústria de álcalis, com vistas à poupança cambial e ao estabelecimento de um núcleo da indústria química pesada. O segundo à produção de tubos de ferro centrifugados, produto que se considerou indispensável para a consecução do programa de saneamento de cidades do interior.

Em termos globais, a Comissão Mista elaborou 41 projetos prioritários, com a seguinte distribuição dos recursos: transportes, 60,6%; energia, 33,1%; indústria, maquinaria agrícola e armazenamento de grãos, 6,3%.

Ainda no período de seu funcionamento, a Comissão Mista promoveu a organização do Banco Nacional de Desen-

volvimento Econômico, com o propósito de financiar o que então se denominou de "plano nacional de reaparelhamento". Ao BNDE cabia a mobilização da parcela de moeda nacional comprometida nos projetos antes mencionados, tendo passado a atuar preferentemente na execução do reaparelhamento ferroviário. A própria Comissão Mista incumbiu-se de promover a negociação de empréstimos estrangeiros, em especial junto ao Banco Mundial (BIRD). Posteriormente essa tarefa foi transferida ao próprio BNDE. A Comissão deu curso ainda a um programa de treinamento de técnicos brasileiros no exterior, com vistas sobretudo à formação de uma elite familiarizada com a elaboração de projetos e a efetivação e controle de financiamentos de longo prazo.

As idéias popularizadas pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, seriam posteriormente incorporadas aos propósitos modernizadores do Estado. Em primeiro lugar o entendimento de que, na ação planejada, deve-se ter presente que, sendo limitados os recursos disponíveis, o essencial é estabelecer a necessária escala de prioridades. Outro elemento igualmente valorizado correspondia à clara definição das fontes de financiamento e na adequada mobilização de agências estrangeiras. Contudo, tais procedimentos seriam compreendidos e valorizados quase que exclusivamente pelo limitado número de técnicos brasileiros que viveu essa experiência. Faltava um elemento catalisador apto a erigi-lo em patrimônio de comunidade mais ampla. Esse elemento viria a ser o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, fruto, como se disse, de recomendações da Comissão Mista.

Criado em 1952, o BNDE logo conquistou posição de liderança, dando início ao estabelecimento de normas de atuação inteiramente novas no conjunto da administração tradicional. O essencial corresponde ao empenho de submeter certos órgãos públicos a regime de *projeto*, isto é, ao imperativo de consubstanciar seus propósitos e planos num documento que leve em conta as exigências do mercado, componha adequadamente as fontes de recursos a mobilizar e assegure o retorno do investimento. A aplicação conseqüente desse

conjunto de princípios iria levar a que se desse preferência à gestão empresarial. Criam-se então diversas empresas. O importante a destacar é que no seio destas algumas tiveram a possibilidade de alcançar sucesso, em termos de economia de mercado, o que permitiu evidenciar a vitalidade do novo segmento em emergência, mesmo quando a componente modernizadora da tradição patrimonialista virtualmente desapareceu sob Goulart.

Finalmente, o novo estilo ganharia uma outra componente através do Programa de Metas do Governo Kubitschek. Embora se tratasse de metas isoladas, foram considerados temas de grande relevância, como a questão da energia, dos transportes e da indústria de base. O BNDE que era, na prática, o gestor do programa, teria oportunidade de testar e aprimorar as novas técnicas nos setores essenciais da economia brasileira. Tratava-se de uma etapa prévia e inelutável, requerida por uma ação modernizadora global e interativa.

2. A desforra dos estamentos tradicionais

Balanceando a experiência social brasileira do período recente para averiguar seus vínculos profundos com o conjunto de nossa tradição cultural, o período do Governo Goulart, nos começos da década de sessenta, aparece como um vasto acerto de contas do patrimonialismo tradicional com seu segmento modernizador. O sucesso alcançado pelo BNDE na consecução de diversas metas, notadamente na esfera da energia elétrica, a par da ampla perspectiva de industrialização que abriu, logrando interessar e atrair importantes grupos capitalistas brasileiros (indústria mecânica, papel, cimento, etc.) seria solenemente ignorado. O caminho percorrido passou a ser entrevistado não como um elemento novo na Administração mas como algo agregado aos componentes tradicionais, possível de ser assimilado. Ao invés de reconhecimento do imperativo de recorrer-se a métodos de eficiência comprovada e de opção pelos métodos privados de gestão,

as empresas criadas com propósitos modernizadores foram encaradas sobretudo como alternativas para o empreguismo e o favoritismo.

No processo de modernização da economia brasileira, com vistas à industrialização, a recuperação dos setores tradicionais dos transportes (ferrovias e navegação) consistia numa tarefa verdadeiramente hercúlea, capaz de absorver toda uma geração. Ainda assim, em decorrência das recomendações e dos programas elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, tiveram curso, na década de cinqüenta, algumas iniciativas de grande relevância, como a melhoria da tração, nas ferrovias; a introdução de sistema automático de freio dos vagões; e a retificação de traçado e modernização da via de alguns eixos de futuro promissor, como a Linha do Centro da Central. Criou-se um comando único para as ferrovias, inclusive as de São Paulo. Implantou-se no País a indústria de material ferroviário. Alguns portos foram igualmente favorecidos. No mesmo decênio seriam iniciados os grandes eixos rodoviários, cuja ultimate posterior iria configurar o mercado nacional único. Deste modo, embora não se tivesse logrado a recuperação ferroviária, estava lançada uma política modernizadora do setor de transportes.

Nos anos cinqüenta testou-se a nova fórmula de encaminhamento da geração de energia elétrica, mediante a implantação de sistemas autônomos geridos por empresas públicas. Pelo menos em algumas regiões, como era o caso de Minas Gerais, o procedimento revelou-se de todo eficaz.

Deu-se início à implantação da indústria química de base como recomendara expressamente a Comissão Mista, organizando-se a Companhia Nacional de Álcalis.

No governo Kubitschek o país engajou-se finalmente num vasto programa de industrialização.

A questão do petróleo merece ser mencionada à parte.

Com a criação da Petrobrás e o início da execução de seu programa, encaminhou-se uma solução do problema, embora vulnerável porquanto cifrada preferentemente no refino, em que pese haja

a Comissão Mista enfatizado o caráter prioritário do balanceamento das reservas. De todos os modos, a solução era inquestionavelmente poupadora de divisas. Implantou-se com sucesso um parque de refino e logrou-se gerir os campos de extração da Bahia.

Entretanto, não foi alcançado, simultaneamente, o consenso de que a questão do petróleo revestia-se de uma conotação sobretudo técnica, a exemplo do que se conseguira estabelecer em relação à energia elétrica. Neste último caso, em face da existência de recursos hidráulicos disponíveis e conhecidos, não foi muito difícil conceber soluções técnicas factíveis e executá-las, desde que as fórmulas de financiamento achavam-se equacionadas graças à existência do BNDE e dos fundos para o "reaparelhamento", como então se denominavam. Assim, os mecanismos institucionais passariam ao largo das famosas campanhas contra "o polvo canadense", afinal inteiramente esvaziadas. Nem os setores assustados com as possibilidades de nacionalizações conseguiram identificar como subversivos os projetos de centrais hidrelétricas em mãos de novas empresas do Estado. Semelhante desfecho deve ser creditado à elite técnica emergente dos trabalhos da Comissão Mista.

É possível que parte da liderança da nova elite tivesse suposto que o tratamento do tema petróleo em termos emocionais poderia beneficiá-la de algum modo na luta contra a máquina tradicional do Estado. Esta, de um lado, detinha em suas mãos o controle da arrecadação e da execução orçamentária e, de outro, contava com uma base social ampla para disputar fatias cada vez maiores destinadas ao custeio, em detrimento dos programas de investimentos. A hipótese é válida porquanto a nova elite técnica adquiria suficiente experiência para saber que sua luta fundamental era travada contra o próprio Estado tradicional e não contra uma suposta fauna marinha, integrada por polvos e tubarões. Estes, do mesmo modo que o funcionalismo, estavam sobretudo "ansiosos por auxílio governamental", como advertira a Comissão Mista. Enquanto aqueles detinham o controle efetivo dos recursos. Talvez por isto a liderança da nova elite

técnica – com algumas poucas exceções, como Roberto Campos – tivesse deixado florescer sem condená-lo frontalmente, o "movimento do petróleo é nosso", embora se desse conta do ridículo da afirmação quando ninguém sabia onde efetivamente se encontrava.

Com a emergência de Goulart ao poder, não tardou muito para evidenciar-se que o segmento modernizador ia ser esmagado de modo conseqüente. O BNDE seria paulatinamente esvaziado de recursos. Ao esforço de recuperação dos transportes tradicionais (ferrovias, portos e navegação), do ciclo anterior, seguir-se-ia uma onda de empreguismo sem precedentes. O programa rodoviário seria inteiramente desvirtuado ao promover-se a abertura sucessiva de múltiplas frentes, a pretexto de dinamizá-lo mas, na verdade, com o intuito aberto de multiplicar as fontes de emprego. As empresas criadas no mesmo período, como uma opção clara pelos métodos de gestão privada, seriam igualmente atingidas pelo empreguismo e pela politização em favor de grupos. O horizonte apresentava-se excessivamente sombrio. O projeto modernizador parecia ter sido arquivado até o final dos tempos.

Tal era o quadro flagrante no segundo semestre de 1962.

Nesse contexto, o *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social*, concluído em dezembro de 1962, não passou de uma declaração de princípios da elite técnica, que não estava interessada em coonestar o abandono do projeto modernizador. E por isto mesmo coloca, como condição prévia à viabilidade do progresso econômico-social, a introdução do "máximo de racionalidade na ação do Governo, tanto nos seus centros de decisão como nos de execução". Assim, a reforma administrativa devia consistir na primeira das "reformas de base".

Sabe-se o destino que teve a idéia das reformas de base. Transformadas em iniciativas radicalizadas propositadamente, para torná-las inviáveis, passam a se constituir em temas a serviço da agitação social. Os estamentos tradicionais do Estado pareciam decididos a

dar uma lição definitiva aos elementos modernizadores. Foi quando sobreveio a queda de Goulart.

3. Uma significativa elaboração teórica

Nos anos cinquenta, além do fato marcante que representa a atuação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, do ponto de vista da constituição de uma elite técnica no interior do Estado patrimonialista tradicional, ocorre uma significativa elaboração teórica, da lavra do IBESP-ISEB e da Escola Superior de Guerra. Cabe, pois, considerá-la, em que pese o risco das simplificações inerentes a toda análise que não se pretenda exaustiva.⁵

O ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) foi fundado no Governo Café Filho, em 1955, como órgão do Ministério da Educação, pelo grupo de intelectuais que havia criado em 1952 o IBESP (Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política) e editado a revista *Cadernos de Nosso Tempo*. A Escola Superior de Guerra estruturou-se em 1950.

Ambos os institutos pretendiam suprir lacunas flagrantes de nossa estrutura universitária, em face da urgência sugerida pelo que depois se convencionou denominar de "consciência do subdesenvolvimento". A Universidade brasileira tinha então dois ou três lustros de existência, às voltas ainda com problemas típicos de toda fase de consolidação. Era natural a crença generalizada de que o caminho de institucionalizar, na Universidade, a pesquisa e a pós-graduação, não daria resultados a curto prazo.

O ISEB ocupou-se preferentemente das questões políticas relacionadas ao desenvolvimento, adotando como premissa, segundo Hélio Jaguaribe, *a sustentação da possibilidade de determinação, de forma científica e*

(5) Para uma discussão aprofundada dos pressupostos teóricos do ISEB remeto o leitor ao livro *Desenvolvimento e cultura*, de Mário Vieira de Melo (2.^a ed., Rio de Janeiro, José Álvaro Ed., 1970) e, da ESG, ao livro *Filosofia, ideologia e realidade brasileira*, de Tarcísio Padilha (Rio de Janeiro, Cia. Editora Americana, 1971).

*crítica, de critérios que permitam a avaliação do maior ou menor grau de validade social das formulações ideológicas, dada uma determinada situação histórico-social.*⁶

A Escola Superior de Guerra desenvolveu estudos sistemáticos sobre Política e Estratégia, Segurança e Desenvolvimento Nacionais, admitindo também a possibilidade de uma ciência política e afirmando mesmo que pode contribuir para a conquista do bem comum. Embora a cultura brasileira tivesse, como vimos, uma larga tradição de abordagem da política em termos supostamente científicos, a pretensão assumiu, durante largo período, formas retóricas. A partir de 1930 é que se buscou isolar a componente técnica, para considerá-la de modo autônomo e atribuir-lhe papel crescente na atuação governamental, processo que levaria ao choque aberto no seio do funcionalismo, sob Goulart, considerado no tópico anterior.

Dessa forma, era a primeira vez que, por iniciativa oficial, se institucionalizava, em bases acadêmicas, o estudo da política segundo pressupostos científicos, com o intuito expresso de subsidiar a ação do estado.

Das duas instituições, somente a ESG lograria consolidar-se. O ISEB, que partira do compromisso expresso de superar o positivismo e o marxismo, acabaria abdicando de semelhante propósito. A partir de certo ponto, desinteressou-se da preservação das características de instituto acadêmico, envolvendo-se diretamente no conflito. No entender de Helio Jaguaribe, sob o fascínio do próprio êxito, deixou-se arrastar da análise política para a militância política.

O ISEB, como se sabe, foi dissolvido depois da Revolução de 1964. Sua elaboração teórica, contudo, permitiu que a idéia de desenvolvimento fosse colocada no centro da problemática política, como uma profunda exigência de caráter histórico e não como simples plataforma eleitoral dessa ou daquela corrente. Certamente que

(6) "Breves reflexões sobre o IBESP e o ISEB." *Jornal do Brasil*. Caderno Especial. 25-9-1977.

não logrou alcançar o consenso ao nível em que aspirava. Mas popularizou e retirou qualquer conotação político-partidária à idéia de um projeto nacional, apto a atrair os setores mais representativos de nossa realidade social, com vistas à conquista do desenvolvimento, única forma de assegurar-nos o estatuto de nação autônoma.

O calcanhar-de-aquiles do ISEB constituiu na subestimação do patrimonialismo tradicional. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos teve-o em conta e buscou uma estratégia que evitasse a confrontação. Enquanto o ISEB supôs que, congregada a maioria da Nação em torno do projeto de desenvolvimento, a luta seria travada contra o inimigo externo. Mesmo quando assumisse a forma de conflito interno, tratava-se de disfarce. Ainda mais: o suporte da oposição estrangeira reduzia-se ao latifúndio e à burguesia comercial exportadora. Seu horizonte não inseria a compreensão de que o projeto de desenvolvimento supunha a conquista diuturna de espaços ao Estado patrimonial, que foi reduzido à condição, a bem dizer inofensiva, de "Estado cartorial". Talvez que essa hipótese nem pudesse figurar como premissa numa análise centrada nos esquemas de classe, a que afinal capitularia o núcleo fundamental do ISEB. O funcionalismo, em sua condição de estamento, não podia, segundo aqueles esquemas, elevar-se às alturas de um conflito de tal magnitude.

Contudo, é imprescindível reconhecer e proclamar, decorridos quase dois decênios dessa experiência – tempo suficiente para facultar avaliação equilibrada –, que o ISEB não se resume à sua fase última de radicalização. O fato de que tivesse sido mal sucedido não invalida a significação e os propósitos de tornar a idéia do desenvolvimento econômico plenamente aceitável pelos segmentos mais representativos da elite brasileira, buscando torná-lo autêntico projeto nacional. Restará como documento comprobatório desse esforço a obra *Introdução aos problemas brasileiros*, publicada em 1956.

À Escola Superior de Guerra caberia dar curso àquele programa, que na verdade, segundo se comprovou posteriormente, transcendia facções ou grupos políticos e expressava profundos an-

seios nacionais. Assim, na apresentação do documento que se propõe ser o espelho da instituição,⁷ assinala-se que a dicotomização do mundo, em razão da guerra fria, levou a que se desse ênfase aos problemas de segurança, concebendo-se a Escola, de início, como "instituto predominante, senão exclusivo, de estudos militares". A mudança nessa concepção original é explicada nos seguintes termos:

Duas considerações, entretanto, vieram ampliar seu âmbito de estudos e pesquisas. A primeira, a constatação de que os problemas de segurança não se continham mais nos limites da defesa e, assim, não seriam apenas militares, mas, também, políticos. A segunda – e precisamente aquela que veio a dar o traço diferenciativo e o caráter peculiar da ESG, a constatação de que os problemas de segurança estão intimamente ligados aos do desenvolvimento, ao ponto de ser impossível tratá-los, a nível político, como fenômenos independentes.

O propósito essencial da Escola tornou-se a promoção da racionalidade na atuação do Estado. Semelhante objetivo é entendido como correspondendo a velha aspiração da intelectualidade e da elite militar e consiste no empenho decidido em prol da superação das deformações do Estado Liberal.

No entendimento da ESG, a diferença mais frisante, entre o Estado Contemporâneo e todos os demais modelos precedentes, consiste no comprometimento intenso e extenso que assumiu e continua a assumir na vida em sociedade. Diante da realidade configurada pela era industrial, o Estado teve de adaptar-se e assumir deveres inesperados, utilizar novos instrumentos, reforçar seu próprio poder e evoluir de sua conformação liberal – de Estado de legalidade – para sua conformação social – de Estado de eficiência.

Ao Estado Moderno, que tinha sua atuação limitada à manutenção da ordem pública e ao provimento de alguns serviços essenciais, sucedeu-se o Estado Contemporâneo que, sem abandonar as conquistas já alcançadas, na esfera da ordem, e sem desprezar os fun-

(7) Trata-se do *Manual Básico*, que vem sendo sucessivamente aprimorado. Para a análise subsequente, toma-se por base a edição para os cursos de 1977-1978.

damentos de legalidade, assumiu novos encargos em face de novos valores emergentes, notadamente os que dizem respeito ao ordenamento econômico e ao ordenamento social.

Desse processo é que emergiu a necessidade de eliminar-se toda atuação improvisada, empírica e emocional, cuidando de substituí-la pelo máximo de racionalidade. A instituição coloca-se ao serviço desse mandato.

Ao fazê-lo, entretanto, não se abdica das funções meramente acadêmicas. A doutrina da ESG, frisa o *Manual*, "não tem natureza imperativa e mandatária". A Escola pretende ser um laboratório de idéias no qual o aperfeiçoamento dos institutos ligados ao exercício do poder é sempre perseguido, sem a preocupação de levar as conclusões, eventualmente alcançadas, a conseqüências práticas. De seu ponto de vista, o essencial é preservar a liberdade de revisão periódica dos resultados alcançados. Deste modo, "se, no curso destas pesquisas, o governo entende de utilizar este ou aquele resultado, o que já tem ocorrido, ainda assim, a doutrina, descomprometidamente, segue sua evolução à busca de aperfeiçoamento".

A Escola Superior de Guerra desenvolveu com êxito uma significativa elaboração teórica, notadamente no que respeita à delimitação daquela esfera de atuação do poder que não pode ser objeto de barganha, ou melhor, que configura as bases do pacto político. Essa esfera, denominou-a de *objetivos nacionais permanentes*, isto é, o conjunto de pressupostos que devem constituir o patamar superior da política, no ponto mesmo de sua confluência com a moral. Tais objetivos consistem na preservação da integridade do território; na integração nacional, expressa no crescente espírito de solidariedade entre seus membros e no combate aos preconceitos; no aperfeiçoamento do regime político com base nos princípios democráticos; na conquista de níveis de vida compatíveis com os melhores padrões do mundo; na obtenção da paz social; e na intangibilidade da soberania nacional, consubstanciada na autodeterminação e na convivência em pé de igualdade com as outras nações.

O desenvolvimento nacional é entendido, portanto, como um conjunto integrado de elementos, sem embargo da prevalência atribuída à superação da pobreza. A instituição atuou igualmente no sentido de eliminar as conotações ideológicas de que chegara a revestir-se, na realidade brasileira, a idéia de planejamento.

A ESG permitiu, finalmente, que o tema da segurança nacional viesse a ser abordado em nível acadêmico. A discussão nesse nível acabaria contribuindo para o abandono da visão maniqueísta que centrava a fonte da insegurança na ação inspirada pelos comunistas. A Escola difundiu o entendimento de que as formas de agressão insufladas do exterior somente encontram campo propício para vicejar em face de condições materiais adversas e do atraso cultural. Afora isto, o ciclo de evolução do Ocidente, em que vivemos, em resultado da evolução tecnológica, também se constitui em fonte de perplexidades. Em vista do reconhecimento dessa amplitude dos focos de insegurança, a segurança nacional é afirmada como condição para o desenvolvimento mas igualmente dependente dos êxitos deste último. Além disto, não é função do Estado isoladamente mas responsabilidade coletiva.

No empenho de atribuir fundamentos morais à idéia de segurança nacional, dissociando-se portanto de qualquer conotação ideológica, a elaboração teórica da ESG não corresponde a empreendimento bem sucedido. É provável que, no particular, seu corpo docente haja tomado a transformação do enunciado antes apresentado em princípio constitucional como um êxito espetacular quando mais importante teria sido a plena elucidação de seus fundamentos teóricos.

Na análise do problema da segurança, a Escola Superior de Guerra partiu da identificação das razões de insegurança que, entende, podem ser de ordem material, cultural e moral. Entre as circunstâncias de ordem material são apontadas a escassez de recursos, deficiências de industrialização e dificuldades financeiras, enfim, todos os indicadores de uma situação de subdesenvolvimento. No que

respeita à cultura, enfatiza a significação da ignorância, inclusive no que respeita à participação esclarecida do cidadão no processo eleitoral.

Importância particular é atribuída às razões morais. Decorrem de uma situação que está longe de ser peculiar ao país porquanto resulta do progresso científico e tecnológico. Parece que estaríamos vivendo a *era do protesto*, que inclui os confrontos de gerações, de classes, de ideologias bem como a prevalência de bens materiais sobre bens espirituais. Ao que acrescenta o *Manual*: "A perplexidade, a insatisfação, o radicalismo e a ambição, a um só tempo, envolveram milhões de criaturas diante do desafio da vida. E o comportamento dos indivíduos, das comunidades e das nações ficou dependente de uma concepção espiritualista ou materialista, para definir os objetivos teológicos de cada uma daquelas parcelas da humanidade" (ed. citada, pág. 212).

Não pairam dúvidas quanto ao empenho decidido de alcançar uma visão profunda das condições geradoras de insegurança. Essa busca leva, segundo se assinalou, à sucessiva superação das simplificações de inspiração maniqueísta. Contudo, o aprofundamento da questão, em nível acadêmico, supõe ainda que se enfrente o problema da legitimação. A ESG parece admitir que este se resume aos fins quando a questão está igualmente vinculada aos meios. Pelo menos é o que se infere desta afirmativa contida no manual: "Todos os governos nos dias atuais, autocráticos ou democráticos, buscam legitimar-se, dirigindo a ação governamental de modo a assegurar a satisfação dos interesses e aspirações nacionais." (pág. 213)

4. Desfecho de processo secular: constituição de elite técnica no seio do patrimonialismo

A revolução de 1964 atraiu variados setores pelas razões mais díspares. Frustrou, por isso mesmo, as esperanças de muitos daqueles que assumiriam a responsabilidade de desencadeá-la.

Entre os seus desfechos, por muitos considerado verdadeiramente imprevisível, consiste na circunstância de que haja en-

campado o projeto modernizador e logrado assegurar-se da colaboração da imensa maioria da elite técnica formada a partir dos anos cinqüenta. Graças a isto, conseguiu êxitos incontestes na esfera econômica a ponto de ter colocado o Brasil no oitavo lugar entre os países detentores de maior produto no Ocidente. As principais críticas não estão dirigidas ao desfecho considerado – embora se configurem divergências quanto à ênfase nos aspectos sociais do desenvolvimento ou aos níveis de captação de poupança externa – voltando-se contra o fato de que semelhante projeto venha sendo executado mediante o recurso a modelo político autoritário.

Chegou-se a afirmar que o caráter autoritário do sistema seria uma decorrência do apoio que conseguiu granjear do chamado "estamento tecnocrático".

Essa impressão parece decorrer da insistência nas análises sociológicas apoiadas na bitola estreita do esquema de classes. Essas análises estão longe de adquirir o grau de universalidade atribuída por seus autores. Em muitas circunstâncias, a consideração do comportamento de grupos e organizações, com base em levantamentos de caráter empírico e não de simples inferências conceituais, tem revelado maior valor explicativo, segundo evidência, entre outros, dos estudos efetivados por Wanderley Guilherme dos Santos e Simon Schwartzman, para mencionar apenas autores citados precedentemente.

No caso da opção do movimento de 1964 pelo projeto modernizador que vinha sendo formulado desde a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, sem que figurasse claramente em seu programa original, centrado no combate à corrupção e à subversão, dispôs-se de uma hipótese de significativo valor heurístico, da autoria de Nelson Melo e Sousa.

No ensaio "Tecnocracia e Nacionalismo",⁸ Nelson Melo e Sousa discute, exaustivamente, todas as premissas teóricas que le-

(8) Divulgado na *Revista de Administração Pública*, da FGV, n.º 2, segundo semestre de 1967.

vam a avaliar "de modo negativo" – relativamente ao processo desenvolvimentista – a ascensão do estrato militar ao poder político e da tecnocracia ao poder econômico". Melo e Sousa destaca cada um dos argumentos depreciativos da tecnocracia e detém-se na consideração dos contextos sociais em que foram gerados. Essa análise minuciosa leva-o a concluir, ao contrário do que se tornou lugar-comum, "que a tecnocracia possui 'diretrizes de valor' (valor orientation system) bem definidas e estritamente relacionadas com o lado progressista do momento histórico em que funciona. Entre essas diretrizes de valor estão os compromissos subjetivos com a transformação institucional e a modernização social. Dessa forma a tecnocracia aparece como representante indispensável das aspirações populares, porque é o cadinho técnico dentro do qual se processa a síntese química entre aspirações nacionais, vocação histórica, desejos de progresso econômico-social, de um lado, e viabilidade econômica, opções financeiras e projetos de inversão e reforma, de outro".

Em relação ao biênio 1965/1966, Melo e Sousa afirma que as principais reformas – enumerando expressamente a reforma do comércio exterior; a reforma tributária; a reforma do sistema de portos e da Marinha Mercante; o estímulo à democratização do capital das empresas; a nova lei de incorporações; a reforma bancária; o equacionamento da política habitacional; o fortalecimento econômico da Petrobrás e o programa ampliado de produção de energia elétrica – "são elementos concretos resultantes de um processo decisório cujo fluxo principal escoou-se em nível tecnocrático".

E, prossegue: "O fato desse programa de ação do biênio em referência, elaborado e executado sob os impulsos da tecnocracia de Roberto Campos, haver incorporado muitas idéias, programas e políticas formuladas pela tecnocracia de Celso Furtado é um dado irônico do processo brasileiro. Os intérpretes viciados pela ótica ideológica não têm conseguido até hoje explicações convincentes sobre o porquê das evidentes analogias entre o Plano Trienal e o PAEG. Para os ideólogos Campos é direitista, usufrutuário do reacionarismo mili-

tarista desencadeado em março de 64; Celso é esquerdista, banido e punido pelos militares e atualmente no exílio político. À luz da polaridade ideológica seria impossível a existência de qualquer tipo de sincronia entre seu Plano e o PAEG de Campos. Mas a verdade parece outra."

Escrito em 1967, Melo e Sousa sugeriu uma hipótese, que, na época, parecia-lhe devesse ser amadurecida. Pode-se considerar que tal se deu em vista de que não foi refutada transcorrido mais de um decênio.

Trata-se de que, requerendo o projeto modernizador uma elite estratégica que o acione, nos países subdesenvolvidos, essa posição tende a ser assumida pela tecnocracia. No caso brasileiro, o desfecho da Revolução de 1964 seria uma comprovação eficaz de haver-se constituído no País semelhante elite. O impulso superador do subdesenvolvimento, parece a Melo e Sousa, quando se desvincula dos setores intermediários e os transcende através de um relacionamento direto entre elites políticas e massa, parece ganhar contornos de inviabilidade política, deformando-se no "populismo" e em formas similares de demagogia política e distributivismo econômico.

A conclusão de Melo e Sousa, adiante resumida, faculta os marcos teóricos requeridos para uma discussão proveitosa acerca do problema do estatismo no Brasil: Entendemos a *intelligentzia* como parte da sociedade que tem a função de acumular, produzir e sistematizar o conjunto de idéias e valores sociais que se constituem no consenso nacional e torná-lo específico através de um corpo de conceitos ordenado de forma lógica e consistente. A hipótese aceita é a de existirem evidências históricas de que a *intelligentzia*, nos países subdesenvolvidos, assume sempre uma postura não conformista. Rejeita o *status quo* e se empenha em modificá-lo, trabalhando em duas frentes: a) a frente "ideológica", tarefa da intelectualidade radical, dos jornalistas, dos professores e estudantes e b) a frente "técnica", tarefa do setor da intelectualidade (economistas, engenheiros, projetistas, sociólogos, administradores, etc.) cujo trabalho se verifica em *nível institucional*, manipulando os elementos de pressão técnica que decorrem de sua

posição hierárquica e de seu poder como componentes das elites gerenciais burocratizadas.

Dependendo da fase de desenvolvimento em que se encontre uma determinada sociedade e do momento histórico da sua entrada na corrida internacional pela industrialização, predomina o momento "ideológico" ou o momento "técnico"; enfatiza contudo dois pontos: nem a predominância do momento ideológico prescinde do elemento técnico, nem a predominância do técnico elimina o jogo dos símbolos, impulsos e orientação emotivas baseadas em premissas axiológicas ou valorativas. O "ideólogo puro" é pouco menos que um demagogo irresponsável; o "técnico puro" é pouco mais que um alienado, porque é um alienado com poder.

.....

CAPÍTULO VI

*Por uma Visão Abrangente
do Estado Brasileiro*

O estamento tecnocrático e a máquina tradicional do Estado como duas realidades distintas e conflitantes. A classe política, embora não haja logrado constituir núcleo modernizador, corresponde a elemento inelutável do processo. O caminho do exercício da representação pelo Legislativo. As funções de árbitro da elite militar e as condições de seu exercício.

O

Estado brasileiro é sem dúvida patrimonialístico. Sua grande verdade é essa colossal herança portuguesa. Não é, pois, sem propósito que se atribui à política mineira haver cunhado esta definição patrimonialista de poder: "governar é nomear, demitir e prender".

Contudo, é de reconhecimento intuitivo que neste pós-guerra formou-se no seio do Estado um grupo capacitado tecnicamente para gerir grandes recursos e construir estruturas gigantescas e sofisticadas. O conjunto gerador e distribuidor de energia elétrica implantado no País nos últimos lustros tem dimensões encontradas em poucos países do mundo, o mesmo podendo dizer-se do complexo exportador de minério de ferro. Logrou-se constituir a indústria química de base, com que se sonhava nos anos cinquenta. O BNDE assumiu porte superior ao BID e equiparável ao Banco Mundial.

Para a adequada avaliação do papel do estamento tecnocrático parece imprescindível ter presente o seu processo de formação.

A elite técnica não se formou no seio do patrimonialismo tradicional, mas partindo da periferia, enxertou-se no aparelho

do Estado. Não há indícios de que qualquer das duas forças tenha logrado impor seu estilo uma à outra. O inimigo radical do estamento tecnocrático é a máquina do Estado. O projeto dos empreendimentos geridos pelos primeiros é alcançar uma situação de auto-suficiência tal que prescindia da ingerência do ministério.

Dessa forma, a ênfase que se tem abribuído à pretensa incompatibilidade da elite técnica com a democracia serve, sobretudo, para obscurecer o fato de que o Estado brasileiro não pode ser tratado como um monólito. Abrange pelo menos quatro segmentos que assumem posturas abertamente conflitantes: a máquina patrimonialista tradicional, a classe política e as elites técnica e militar.

Existe certamente um elemento de conflito entre gestão tecnocrática de empresas públicas e atribuições clássicas do Parlamento. Não faz sentido pretender, por exemplo, que a programação financeira daquelas organizações seja submetida aos mecanismos tradicionais de elaboração dos orçamentos. Mesmo em relação a atividades rotineiras como educação e saúde a complexidade e variedade dos projetos exigiram o abandono daqueles procedimentos. O problema verdadeiro não está, pois, na preservação de estilos clássicos, mas na descoberta das formas novas de preservarem-se as prerrogativas do sistema representativo. Se o debate tivesse sido conduzido nessa direção talvez nos tivéssemos dado conta de que o problema verdadeiro consiste nos *critérios de aferição de resultados*, que à sociedade compete elaborar livremente, o que não chegou sequer a ser cogitado no curso dos debates, razão pela qual voltaremos ao tema, logo adiante.

A solução do conflito entre gestão tecnocrática de empresas públicas e sistema representativo não supõe a exclusão de qualquer dos termos. Nelson Melo e Sousa, no ensaio antes citado, havia enfatizado que o *devenir* da moderna sociedade tecnológica aponta para uma razão histórica do tipo hegeliano que resume deste modo: a crescente complexidade dos problemas econômicos e técnicos da moderna sociedade industrial exige a ascensão do elemento racional e do conhecimento tecnológico, elaborado em nível profissional especializado. Chamada a

intervir pela lógica do processo, a elite profissional ascende a uma posição de poder institucional que lhe é conferida pelo monopólio da informação e dos conhecimentos de que dispõe. Como a tecnocracia não é diretamente responsável perante os eleitores enquanto limita as opções do nível político, conclui-se que a tecnocracia é um perigo ao funcionamento do regime democrático. Observa textualmente:

*A alternativa seria o retorno ao "homem primitivo" de Rousseau, livre dos tecnocratas e da complexidade técnico-econômica do mundo moderno, causa eficiente da tecnocracia. Como parece haver dúvidas sobre a vocação histórica para esse retorno às cavernas, concluímos que o regime político deve adaptar-se para manter os princípios da representatividade e que o fato tecnocrático deve ser interpretado com realismo e espírito científico. Os debates travados até agora sobre os "perigos para a democracia" encontram-se permeados por uma atmosfera de idealismo infantil. O que parece duvidoso é essa tomada de posição a priori, classificatória dos quadros técnicos como habitantes de um mundo à parte, divorciado das aspirações populares.*¹

Talvez que se nos voltássemos para um outro grupo social teríamos mais sucesso no entendimento da questão.

As características da classe política brasileira têm muito a ver com a configuração que veio a assumir a atual problemática do Estado brasileiro, isto é, a identificação da componente representativa do sistema com o afã patrimonialista: o desprestígio social do Parlamento; a consolidação de mecanismos moderadores dos conflitos de importantes grupos sociais (empresários rurais, industriais e proletariado urbano) entre si e com o Estado, sem qualquer ingerência institucional da representação política; a apropriação pela elite militar daquelas tarefas que a elite política não foi capaz de absorver e, finalmente, o encanto de parcela significativa da intelectualidade pelas soluções totalitárias, que ainda se identificam em nossa terra com a crença romântica e oitocentista na sociedade racional.

(1) "Tecnocracia e nacionalismo". *Revista de Administração Pública*, n.º cit., págs. 98/99.

Miguel Reale, em estudo recente,² indicou com acerto que a expressão *classe política* é utilizada no País com ar de superior ironia quando não em sentido pejorativo, supondo-se ainda que possa ser eliminada de nosso incipiente vocabulário de análise política. A expressão, recorda, do italiano Caetano Mosca, é velha de quase um século, embora somente muito mais tarde se haja incorporado definitivamente.

O termo traduz com felicidade uma situação de fato, a saber, a de que os governantes se constituem numa *categoria social* formada pelos cidadãos que, de maneira permanente, participam dos conselhos e dos órgãos decisórios da República. A circunstância, observa Reale, gera entre os seus componentes, não obstante as suas naturais divergências ideológicas, uma atitude comum, como que uma especial *forma mentis*, marcada pela convivência ou pelo hábito do poder.

O processo histórico de formação desse agrupamento seguiu a trilha inerente à especialização das funções na sociedade. Recorda Miguel Reale que tempos houve em que o patrocínio de uma causa não dava lugar a recebimento de pecúnia, contentando-se os grandes jurisconsultos romanos com o respeito de seus concidadãos. Ainda no século passado, indica, no pleno esplendor do poderio burguês, o mandato parlamentar era mais das vezes gratuito, contentando-se os deputados e senadores com os *honores* e uma ajuda de custo. A representação política limitava-se, então, como é sabido, à classe abastada.

Com o sufrágio universal e o alargamento da "classe política" a situação teve de ajustar-se às novas circunstâncias e permitir a participação dos desdotados de recursos. De forma tímida, no início, os Parlamentos atribuem-se "subsídios" que, subseqüentemente, evoluem para corresponder a uma retribuição calculada.

(2) *Da revolução à democracia*, 2.^a ed., São Paulo, Ed. Convívio, 1977.

A rigor, portanto, segundo o mestre paulista, pode-se falar na profissão de político. Quando não se reconhece aberta e francamente esse fato, o "profissional" não desaparece, mas apenas se embuça ou se mascara.

Da análise do tema, avança Reale esta conclusão:

*Já é tempo, pois, de situarmos a questão em toda a sua objetividade, desfazendo-nos da falsa imagem do "político profissional", apresentado sempre como um homem matreiro e sem escrúpulos, habituado a servir-se da função pública em proveito próprio, ao invés de exercê-la em benefício do povo. Costuma-se deblaterar contra o "político profissional", condenando-o indiscriminadamente, mas sem se perceber que há uma contradição visceral na crítica, quando, de um lado, se reclamam homens "competentes" para compor o Governo e, de outro, se lhes recusa o status social que a especificidade e a permanência das funções políticas condicionam.*³

Não se trata pois de supor que todos os nossos problemas desapareceriam pela eliminação da classe política. Semelhante desfecho é não apenas impossível como indesejável. Cabe, contudo, balancear o processo histórico de estruturação desse grupo social, se queremos efetivamente superar as posições dicotômicas clássicas em favor de uma compreensão abrangente do Estado brasileiro.

A classe política brasileira não constitui em seu seio nenhum agrupamento modernizador, familiarizado com a evolução da prática e da doutrina do sistema representativo. O mínimo que se poderia exigir de uma elite com tais características é que fosse conhecedora do processo adaptativo experimentado pelo Parlamento, em especial na grande democracia presidencialista que são os Estados Unidos; dominasse a experiência de superação das crises entre Legislativo e Executivo, como a que viveu a França, e as soluções superadoras adotadas; estivesse ciente do papel que o Legislativo foi capaz de desempenhar no sentido de que o fenômeno da dissociação entre gestão empresarial e propriedade, componente essencial da sociedade

(3) Obra cit., pág. 92.

industrial, se fizesse em favor da disseminação do poder econômico, como na Alemanha. Essa simples enumeração serve para ressaltar a inexistência de semelhante núcleo no seio da classe política, que equivaleria a autêntico correlato do estamento tecnocrático. A liderança de nossa elite política não foi capaz de dar esse passo por si mesma, ancorada que ficou no patrimonialismo tradicional, identificando poder com Executivo, tendo como meta sobretudo alcançá-lo e, por isto mesmo, transformando a função representativa numa simples ponte e a instituição em mero elemento de barganha. Essa liderança bloqueou sistematicamente as iniciativas que poderiam introduzir uma dinâmica modernizadora, como a instituição do voto distrital ou a criação de assessorias especializadas e a realização de debates sistemáticos dos grandes temas virtualmente monopolizados pelo estamento tecnocrático. Tal resultado, é lícito conceder, não se deve apenas à longa prática distorcida do período republicano. Parcela de responsabilidade cabe igualmente à intelectualidade que, sonhando com uma racionalidade utópica, não se dispôs a inserir-se na classe política atacando-a da periferia. Chegou-se a uma situação tão paradoxal a ponto de ter-se tornado possível fato como o apontado por Reale, no livro antes citado, de colocar-se "fora da classe política homens como Roberto de Oliveira Campos e Antônio Delfim Neto, que se revelaram políticos de largo descortino no desempenho de funções eminentemente técnicas".

Seria pois mais do que apropriado dizer-se que, na espécie, faltou a correspondente Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Teve-a o patrimonialismo tradicional, despertando forças adormecidas e facultando a constituição, num tempo recorde, de uma elite técnica equiparável à de qualquer dos países desenvolvidos. Deve merecê-la a classe política, que tem igualmente uma tradição positiva a mobilizar.

O debate da contemporânea problemática do liberalismo só não desapareceu de todo, em nosso país, porque foi apropriado pela Universidade, através sobretudo da obra de Vicente Barreto, no Rio de Janeiro, e Roque Spencer Maciel de Barros, em São Paulo.

A modernização da classe política requer a superação de semelhante circunstância, isto é, a ampliação do círculo do debate com vistas à obtenção de um consenso, notadamente no que se refere à problemática da representação. A questão do voto proporcional e do distrito eleitoral ocupariam certamente o primeiro plano, mas a esses pontos não se limitaria a discussão.

Caberia afrontar o problema da chamada perda de funções do Legislativo no Estado Contemporâneo. Basta ver a situação das grandes democracias do Ocidente para constatar quão distorcida se apresenta essa colocação. E nem se diga que tal somente não se deu, naqueles países, graças ao parlamentarismo – entendido como absorção de tarefas executivas pelo Legislativo –, porquanto esta não é a circunstância dos Estados Unidos.

No Estado Contemporâneo, as questões revestem-se de enorme componente técnico. Aceitando como válida essa proposição, cabe entretanto acrescentar que não há problemas técnicos que não comportem soluções alternativas. Parece evidente que, se a Mesa do Congresso, sem embargo de suas funções primordiais, elaborasse uma pauta permanente de temas para serem estudados por especialistas e sistematicamente debatidos, disso resultaria, sem dúvida, a familiaridade com as alternativas emergentes no que respeita aos temas de grande conteúdo técnico, como oportunamente sugeriu Cândido Mendes no curso de seminário sobre *Legislativo e Tecocracia*, cuja realização patrocinou, no Rio de Janeiro, em 1974. Na prática, o que tem ocorrido é o conformismo do Parlamento com o monopólio da informação pela elite técnica. Tal monopólio, entretanto, está longe de corresponder a parcela inelutável de suas funções.

Para tornar mais concreto o exame do tema, poder-se-ia tomar a questão do intervencionismo estatal na economia, esfera na qual se supõe o Parlamento nada tem a fazer, salvo a crítica da oposição.

Existe acordo amplo quanto ao caráter imperativo da ingerência direta do Poder Público no processo produtivo para assegu-

rar a oferta de bens e serviços básicos ou em prol da preservação da soberania nacional. As divergências aparecem quando a empresa estatal, em busca do melhor aproveitamento das matérias-primas com que lida, acaba gerando o que a literatura especializada denomina de *side-line*. Se considerarmos que essa circunstância, na maioria dos casos, decorre da adoção de modelo empresarial, perde substância a hipótese de que a ampliação do intervencionismo estatal teria ao patrimonialismo tradicional como principal fonte inspiradora. No caso, a questão verdadeira não parece ser, portanto, o patrimonialismo tradicional mas precisamente a gestão empresarial.

Por que o Parlamento não se propõe elaborar critérios objetivos para aferir o cumprimento pelas empresas estatais dos propósitos que estariam vinculados ao interesse nacional? Ou tais empresas devem orientar-se exclusivamente por critérios de rentabilidade? Se o critério vigente não pode ser alterado, então não compete criticar a empresa estatal que, ao invés de jogar fora parte da matéria-prima com que lida, trata de utilizá-la e adicionar-lhe valor. O que gera subsidiárias e associadas, esgrimindo-se o mesmo princípio – o da eficiência – que deu à ingerência estatal o modelo empresarial.

Muito provavelmente, se a classe política for vinculada à sua base eleitoral, mediante a adoção do distrito eleitoral e da eleição majoritária, quebrando a situação atual quando se volta e se liga umbilical e preferentemente ao patrimonialismo tradicional,⁴ acabará descobrindo que as questões técnicas mais das vezes envolvem opções políticas. Em suma, que a complexidade dos temas com que se defronta o Estado Contemporâneo não significa a eliminação da política nem que esta deva primar pela irracionalidade. É certo que na medida em que a elite política venha a tornar-se representativa, o *interesse* de grupos e classes tenderá a aparecer com mais nitidez. E

(4) Não se pretende negar a base social do patrimonialismo tradicional mas apenas que a tanto se reduza a realidade do país.

quando se supõe que tais interesses seriam irracionais – confrontados à racionalidade que o Estado busca introduzir –, pretende-se com efeito arrolá-los à conta de imorais, na melhor tradição republicana brasileira.

Deste modo, são múltiplas as possibilidades tanto de aprimoramento da representatividade da elite política como de sua modernização, isto é, das vinculações do Parlamento ao projeto modernizador da Nação brasileira.

O debate da problemática indicada talvez tivesse o mérito adicional de quebrar o ceticismo da intelectualidade em relação à relevância da representação política. As raízes de tal ceticismo encontram-se nos projetos acalentados pela liderança positivista da República Velha, a exemplo de Júlio de Castilhos, que substituiu o país real pela sociedade ideal.⁵ A base teórica de semelhante ideário corresponde à idéia oitocentista da sociedade racional.

Proclame-se igualmente que, além de dispor de uma base teórica insustentável, essa postura nutre autêntica irresponsabilidade social. De momento em que exerço a consciência crítica em nome do ideal abstrato, isento-me do compromisso com o penoso aprimoramento do processo real. Sou livre para deblaterar contra a pobreza em nome de hipóteses grandiloqüentes, embora utópicas e irrealistas, mas desprezo a ação concreta, diuturna, que tenha mais a ver com os imperativos morais de minha consciência do que com a repercussão superficial e o aplauso fácil.

Assim, a modernização da classe política pressupõe igualmente a quebra do menosprezo que lhe devota parcela significativa da intelectualidade, desde que por esse meio poder-se-ia, de modo rotineiro e normal, incorporar as novas vocações políticas, sistematicamente desviadas dos quadros institucionais pelo projeto utópico da sociedade racional.

(5) Cf. caracterização contida no cap. III

A posição que a elite militar veio a assumir no Estado brasileiro resulta igualmente do processo histórico de sua formação, bem como da prática republicana.

A República descurou-se dos mecanismos moderadores, que chegaram a adquirir palpitante atualidade no ciclo de consolidação da independência e dos institutos do sistema representativo.

O exercício da moderação, isto é, das funções de árbitro, no Estado liberal clássico, corresponde ao reconhecimento, pela sociedade, da existência de uma esfera que transcende os interesses circunstanciais ou de grupo. A defesa da integridade do território ou da independência dos poderes está acima da esfera política. Esta supõe a negociação; àquela repugna toda espécie de compromisso. Revestem-se, pois, de uma conotação moral.

A elite militar brasileira, consoante o evidenciou Paulo Mercadante em seu último livro,⁶ foi educada no culto dos valores absolutos da moral, em muitas oportunidades confrontados de forma inadequada aos princípios flexíveis da política. Era inevitável, portanto, que fosse chamada a intervir sempre que os problemas em jogo transcendiam os interesses meramente políticos. Foi assim em outubro de 1945, quando se tratou de lançar uma pá de cal no Estado Novo e abrir caminho à nova experiência do sistema representativo. E de igual modo em novembro de 1956, para defender a vigência de um princípio constitucional, fundado na proporcionalidade e que permitia o acesso da minoria ao poder. Àquela altura dos acontecimentos, pelo que tinha de mais representativo, a Nação ainda não se dera conta da "imoralidade" daquele princípio, porquanto foco de crises e de instabilidade política.

A prática política consagrara, portanto, o exercício de funções moderadoras pelas Forças Armadas.

A complexidade do problema não advém dessa circunstância mas de dificuldades em determinar-se os limites entre

(6) *Militares e civis: a ética do compromisso*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978.

as esferas moral e política. Suponho que, sem deslindar esse aspecto da questão, não ocorrerá uma discussão proveitosa acerca do papel que a elite militar deve legitimamente desempenhar no Estado, desde que não pode ser aceita *a priori* a premissa de que equivale, obrigatoriamente, à impossibilidade do sistema representativo.

Na contemporânea realidade brasileira o desenvolvimento econômico passou da esfera política para a moral. Sua conquista transformou-se numa questão imperativa. Sua revogação não pode mais ser objeto de barganha. Discutem-se os métodos de sua implementação, seja do ponto de vista da eficácia seja do ponto de vista da apropriação dos resultados pelos diversos grupos em que se subdivide a sociedade. Mas nunca o projeto mesmo. Ainda na década de cinquenta o tema não chegara a adquirir semelhante conotação. Naquele decênio trata-se, de início, de uma idéia apoiada por reduzido número de técnicos. E quando se transplantou à arena política, assumiu a feição de projeto isebiano ou de desenvolvimentismo juscelinista, servindo sobretudo para acirrar ânimos ao invés de alcançar apoio universal.

Em vista da metamorfose que veio a afetar a idéia do desenvolvimento, a elite militar sentiu-se à vontade para adotá-la. Sobre tudo pelo fato de que se tornou a mais acabada expressão dos ideais nacionais.

No que respeita entretanto à segurança que, como vimos, foi associada à idéia de desenvolvimento, a Nação não percorreu idêntico caminho.

É certo que, considerada em termos exclusivamente mundiais, a idéia de segurança veio a se revestir de uma conotação plenamente moral.

Nos anos cinquenta e parte do decênio seguinte, no clima de guerra fria então vigente, a idéia de segurança assumia conotação meramente política. Os liberais estadunidenses haviam cuidado de distinguir liderança americana de poder imperial, responsabilizando este último por envolvimento do tipo da guerra do Vietnã.

Assim, o empenho de traduzir problemas de política interna em termos de guerra fria retirava qualquer base ética aos propósitos de segurança. Naquele período, compete ter presente, o projeto de desenvolvimento e os ideais nacionalistas, interpretados à luz daquelas doutrinas, eram empurrados para o campo da subversão.

No ciclo posterior, entretanto, a realidade internacional complicou-se sobremaneira. O campo totalitário perdeu sua unidade e na medida em que os russos e o Ocidente passaram a implementar medidas concretas a fim de evitar uma confrontação militar retaliadora, multiplicaram-se os focos de liderança irresponsável dispostos a fomentar atos de terrorismo gratuito. Paulatinamente, a idéia de segurança, no mundo ocidental, deixa de encobrir propósitos imperiais de uma ou outra potência para corresponder à exigência de sobrevivência dos valores básicos dessa cultura.

No Brasil, o ano de 1968 serviu para evidenciar a virulência que podem alcançar os grupos terroristas mesmo num país que se vangloria de suas tradições pacíficas e da capacidade de resolver de forma incruenta os conflitos sociais.

Contudo, essa circunstância não facultou, por si mesma, que a questão da segurança nacional se transformasse numa responsabilidade coletiva, em conformidade com o preceito constitucional.

É possível que o fato se deva à circunstância de que a elite militar haja preferido trilhar o caminho da estruturação de um regime autoritário ao invés de criar as condições para o sistema representativo de base contemporânea. Este é um problema eminentemente político e não comporta abordagem segundo princípios de uma ética absoluta, para usar a expressão adotada por Paulo Mercadante.

Para que a segurança venha a revestir-se da conotação moral que lhe é devida, parece imprescindível dissociá-la dessa ou daquela forma de organização do sistema político. Constituindo-se num ideal de cunho moral, influirá na opção pelo regime apenas ao impor que deve contribuir para assegurá-la. E não há como inferir que a segurança

esteja associada à componente autoritária. A experiência histórica, tanto brasileira como de outros povos, sugere que o autoritarismo dá à estabilidade política caráter provisório, quando, parece, seria do interesse da segurança facultar-lhe fundamentos duradouros.

Em síntese, o Estado brasileiro é uma realidade extremamente complexa para esgotar-se em termos dicotômicos e admitir soluções simplistas.

A elite técnica, constituída no seio do Estado, corresponde a uma aspiração secular de nossa civilização. Tudo leva a crer, por isto mesmo, que não se trate de uma criação transitória.

É provável que seu conflito com a máquina patrimonialista tradicional não possa ser solucionado antes que sejam eliminados os múltiplos focos de pobreza ainda subsistente em nossa realidade social. Essa situação de carência, não se deve perder de vista, é que tem facultado uma sólida base social ao patrimonialismo brasileiro. Assim, o conflito e a tensão entre os técnicos e a burocracia estatal tampouco podem ser encarados como fenômenos transitórios.

A modernização da classe política, por seu turno, não corresponde igualmente a uma conquista que possa ser simplesmente decretada. Requer a experimentação e os riscos daí decorrentes. Não pode prescindir do estreitamento dos laços entre a representação e suas bases, que só o distrito eleitoral pode facultar, desde que se faça acompanhar da eliminação do sistema proporcional. Os conflitos nessa área são pois inevitáveis e o empenho de eliminá-los terá como único resultado, muito provavelmente, a postergação de um processo cujo adiamento não afasta a necessidade de sua eclosão.

Também a elite militar, mais cedo ou mais tarde, terá que se dar conta de que a sua simples adesão a certos princípios não é suficiente para atribuir-lhes cunho moral. E parece inelutável que as questões revistam esse caráter, a fim de que se torne legítimo o exercício de suas funções de árbitro.

.....

APÊNDICE

N

a discussão acerca do Estado brasileiro, a postura dicotômica selecionou um aspecto – o autoritarismo – e cuidou de atribuir-lhe uma causa exclusiva: a tecnocracia ou o militarismo. A análise precedente evidencia a pobreza de semelhante visão.

No que respeita especificamente à intervenção do Estado na economia, afirmou-se de igual modo que temos assistido, simultaneamente, ao processo de estatização da economia e à sua desnacionalização. Embora tais aspectos não constituam o cerne do debate, devem ser elucidados a fim de que a discussão possa situar-se em seu eixo próprio.

Pesquisa realizada por Gilberto Paim e divulgada sob a denominação de *Estoque brasileiro de capital segundo sua origem* evidencia que o setor privado nacional detém a maioria do capital das empresas em funcionamento no País. O balanço abrange o patrimônio líquido das 5.257 maiores empresas não-agrícolas, no ano de 1973. Nestas a participação do setor privado nacional alcança 39,3%, que correspondem a uma posição hegemônica em 60 dos 85 ramos de atividade econômica examinados. A ausência, nesse balanço, das empresas agrícolas modernas e da massa de pequenas empresas urbanas deprime

a parcela do setor privado nacional na atividade econômica de tipo empresarial. Computá-las significaria elevar sua participação a 50% ou mais.

Nas empresas pesquisadas, o Estado detém 45,8% de seu patrimônio líquido e o capital estrangeiro 14,4%. Estes dois componentes deixam de participar das unidades não incluídas na pesquisa, cujo controle é exclusivo do setor privado nacional.

Gilberto Paim demonstra em sua pesquisa que os ramos dinâmicos não são exclusivos do capital estrangeiro. Na indústria de tratores, máquinas de terraplenagem e implementos destacam-se Caterpillar, Massey-Ferguson, Fiat Allis, Valmet e Hatsuta, subsidiárias de grandes empresas no exterior. Mas a presença, ao seu lado, da Cia. Brasileira de Tratores, Malves S.A., Máquinas Agrícolas Jacto, Indústrias de Máquinas Agrícolas Fuchs, Muller S.A. e Mecânica Ritter provaria que não há ramos inacessíveis ao capital privado nacional. Do mesmo modo, em aparelhos elétricos e eletrônicos, material de comunicação e acessórios, o valor do patrimônio líquido das empresas de capitais brasileiros (Cr\$ 972 milhões de 1973), comparado ao das empresas de capitais estrangeiros (Cr\$ 1.673 milhões do mesmo ano) indicaria igual capacidade do empresariado nacional para conquistar posição e expandir-se nos ramos de tecnologia complexa. Considerando-se a dimensão das empresas no País, tem significação especial a participação do setor privado nacional nos valores relativos ao patrimônio líquido em ramos como a construção naval, onde é de 47,8%, metalurgia dos não-ferrosos (57,0%), instrumentos e aparelhos profissionais e de precisão (64,6%). Essa participação se estende à fabricação de autopeças e carroçarias (68,0%), à de café solúvel (70,7%) e às indústrias de plásticos e derivados (75,1%).

A persistente ascensão da iniciativa privada em todos os ramos da transformação industrial, com exceção da montagem de automóveis e da indústria de fumo, reflete, segundo o autor da pesquisa, uma tendência irrefreável da economia para a nacionalização. No caso do sistema bancário, a participação do capital estrangeiro está reduzida

a 3,2%, embora há alguns decênios tenha sido dez vezes superior; em eletricidade era de 87,0% há pouco mais de um decênio, estando reduzida a 11,4%; em carnes frigorificadas e industrializadas predominava há dois decênios, e agora se reduz a 15,1%; em moinhos, uma posição outrora dominante tem como expressão apenas 26,7%.

Quanto à participação estatal na economia, as conclusões da pesquisa são apontadas adiante.

A classificação das 5.257 maiores empresas urbanas do país em 85 ramos de atividade ressalta a ausência do Estado em 44 ramos. Se considerássemos apenas simbólica a participação do setor público quando inferior a dez por cento, veríamos esse percentual abranger mais 19 ramos, elevando a 63 o número de ramos em que é inexistente ou inexpressiva a participação governamental. Seria certamente de reduzida influência a posição do Estado nos ramos onde sua parcela variasse de dez a trinta por cento. Como tal ocorre em mais seis, viria a ser nula, simbólica ou quase imperceptível a presença estatal em 69 dos 85 ramos pesquisados.

Em relação àqueles setores em que têm posição dominante cabe atentar para as peculiaridades de cada caso.

A participação do Estado na mineração jamais inibiu o empresariado privado. A área nunca esteve fechada à iniciativa privada nacional, que hoje se destaca no ramo com um empreendimento do vulto de Águas Claras, ao lado de outros de menor porte. Na siderurgia, a presença de Vilares, Antunes, Ermírio de Moraes, Gerdau e outros empresários brasileiros, que lançaram empreendimentos bem sucedidos, não bastou para satisfazer à demanda interna de produtos siderúrgicos. Por sua vez, o capital estrangeiro, representado pela Belgo-Mineira (hoje com 77,5% de capital nacional), revelou-se excessivamente tímido em suas iniciativas. De modo que parte da própria iniciativa privada o reconhecimento da significação econômica da oferta interna de ações pelas empresas do setor público – Volta Redonda, Cosipa, Usiminas, Cofavi e outras. Em 1973, o patrimônio líquido das empresas siderúrgicas governamentais, somando Cr\$ 7,6

bilhões, em confronto com Cr\$ 3,3 bilhões das do setor privado, revela a dimensão dos investimentos estatais e prova o desinteresse da iniciativa privada pela grande siderurgia. As associações da Kawasaki Steel, japonesa, e da Fisinder, italiana, com a Vale do Rio Doce, no projeto de Tubarão, e da Nippon Steel, também com a Vale em Itaquí, são exemplos demasiado recentes.

Em relação ao petróleo, a situação é deveras singular. Basta atentar para o fato de que um Congresso Nacional que foi insensível ao clamor das reformas – bancária, tributária, do mercado de capitais, do comércio exterior, da habitação e outras vitais – aprovou a Lei n.º 2.004 num momento em que se considerava altamente representativo da vontade da nação. Em nenhum instante, desde 1953, prevaleceu idêntico espírito de unanimidade para uma reforma da lei. De modo que continua de pé o veto formal à iniciativa privada na exploração do petróleo, o que não se pode atribuir unilateralmente ao desejo das elites técnica ou militar.

Os quadros a seguir apresentados resumem a situação real do estoque brasileiro de capital, segundo sua origem.

QUADRO I
ESTOQUE BRASILEIRO DE CAPITAL,
SEGUNDO A ORIGEM

SETORES	Patrimônio líquido (1973) CR\$ milhões	% do total	Número de empresas	% do total
Privado nacional	126.362,1	39,3	4.280	81,4
Público	147.275,6	45,8	316	6,0
Estrangeiro	46.421,4	14,4	618	11,8
Capital nacional gerido por empresas estrangeiras	1.742,1	0,5	43	0,8
Total	321.801,2	100,0	5.257	100,0

QUADRO II
MAIORIA DE CAPITAL DO
SETOR PRIVADO NACIONAL

		CR\$ milhões		
RAMOS		Total do Patrimônio Líquido no Ramo (A)	Participação do Setor Privado Nacional (B)	% (B/A)
1	RTV	Rádio e Televisão	207,4	207,4 100,0
2	JOR	Jornais	448,1	448,1 100,0
3	CAR	Transporte Rodoviário de Carga	437,4	437,4 100,0
4	MOV	Móveis e Artefatos de Decoração	390,1	390,1 100,0
5	APE	Associações de Poupança e Empréstimo	1.084,8	1.084,8 100,0
6	REV	Revendedores de Veículos, Peças e Similares	2.325,0	2.307,5 99,2
7	MTC	Com. de Mat. p/Const., Ferra- gens e Equipamentos Agrícolas	558,3	551,8 98,8
8	AÇU	Açúcar e Álcool	4.246,6	4.190,3 98,7
9	ATC	Com. Atacadista de Tecidos Prods. Alimentares e Outros	742,8	718,8 96,8
10	GRF	Editoras e Gráficas	1.336,2	1.289,4 96,5
11	VES	Artigos de Vestuário e Acessórios	1.866,8	1.800,4 96,4
12	BIV	Bancos de Investimento	5.694,2	5.452,3 95,8
13	HOT	Hotelaria	1.315,5	1.252,7 95,2
14	COR	Corretoras de Valores Mobiliários	381,5	362,5 95,0
15	VAD	Com. Varejista (Lojas de Depar- tamento e Utilidades Domésticas)	3.383,0	3.205,6 94,8
16	ART	Artefatos de Tecidos	1.077,9	1.010,4 93,7
17	MAD	Madeiras, Compensados, Laminados e Artefatos	2.309,7	2.164,4 93,7

QUADRO II
MAIORIA DE CAPITAL DO
SETOR PRIVADO NACIONAL

		CR\$ milhões			
RAMOS		Total do Patrimônio Líquido no Ramo (A)	Participação do Setor Privado Nacional (B)	% (B/A)	
18	SCI	Sociedades de Crédito Imobiliário	1.440,3	1.327,2	92,1
19	VAL	Comércio Varejista de Produtos Alimentares	767,4	705,1	91,9
20	ROD	Transportes Rodoviários de Passageiros	756,0	687,3	90,9
21	PES	Pescado (Pesca e Industrialização)	813,7	733,4	90,1
22	IMB	Imobiliárias	2.701,2	2.406,7	89,1
23	CON	Construção Civil e Engenharia	15.262,8	13.501,5	88,5
24	FIN	Socied. de Crédito, Financiamento e Investimento	4.601,1	3.989,9	86,7
25	DIS	Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários	253,8	216,9	85,5
26	BEB	Aguardentes, Vinhos, Cervejas, Refrigerantes e Águas	2.686,6	2.292,4	85,3
27	OCV	Outros Ramos do Comércio Varejista	647,3	549,8	84,9
28	ARR	Arrendamento Mercantil (<i>leasing</i>)	377,0	318,1	84,4
29	COU	Couros, Peles e Produtos Similares	522,1	436,2	83,6
30	PAP	Papel e papelão	3.688,1	3.057,0	82,9
31	CIM	Cal e Cimento	2.844,6	2.334,1	82,1
32	ADM	Serviços de Administração e Participação	12.996,8	10.526,8	81,0
33	FER	Material Ferroviário	702,1	568,1	80,9

QUADRO II
MAIORIA DE CAPITAL DO
SETOR PRIVADO NACIONAL

		CR\$ milhões		
	RAMOS	Total do Patrimônio Líquido no Ramo (A)	Participação do Setor Privado Nacional (B)	% (B/A)
34	FRI Carnes Frigorificadas e Industrializadas	1.518,8	1.226,4	80,7
35	TEX Fiação e Tecelagem	7.233,4	5.796,3	80,1
36	DVS Diversões	179,7	142,4	79,2
37	VID Artefatos de Vidro e Cristal	831,8	648,7	78,0
38	MET Produtos Metalúrgicos Diversos	6.403,5	4.922,4	76,9
39	OLV Óleos Vegetais	1.046,9	803,7	76,8
40	CGC Corretoras de Seguros	80,6	61,3	76,1
41	PLA Plásticos e Derivados	1.490,4	1.118,9	75,1
42	CER Cerâmica e Artefatos de Cimento, Gesso e Amianto	2.005,8	1.492,6	74,4
43	MOI Moinhos	1.349,3	988,9	73,3
44	EXP Comércio Externo (Importação e Exportação)	2.535,1	1.828,6	72,7
45	SEG Companhias de Seguros	2.069,6	1.498,8	72,4
46	ALM Produtos Alimentares Diversos	2.864,2	2.067,1	72,2
47	AER Transportes Aéreos	1.247,8	901,5	72,2
48	CAF Café Solúvel	448,3	316,9	70,7
49	DIV Artigos Diversos	756,1	524,2	69,3
50	APÇ Autopeças e Carroçarias	3.130,0	2.128,2	68,0
51	APP Instrumentos e Aparelhos Profissionais e de Precisão	362,0	233,8	64,6
52	SDV Serviços Diversos	2.332,6	1.470,9	63,1
53	GAS Gás (de Petróleo)	719,2	418,9	58,2

QUADRO II
MAIORIA DE CAPITAL DO
SETOR PRIVADO NACIONAL

		CR\$ milhões		
RAMOS		Total do Patrimônio Líquido no Ramo (A)	Participação do Setor Privado Nacional (B)	% (B/A)
54	MNF Metalurgia dos Não-Ferrosos	2.385,6	1.360,7	57,0
55	ONM Outros Produtos de Minerais Não-Metálicos	459,1	260,6	56,8
56	MNM Minerais Não-Metálicos	1.123,1	631,3	56,2
57	MAQ Máquinas, Motores e Equipamentos Industriais	5.018,8	2.771,3	55,2
58	MAR Transportes Marítimos, Fluviais, Lacustres e Afins	1.058,1	567,7	53,7
59	PER Produtos de Perfumaria, Higiene Doméstica, Velas, etc.	631,6	333,3	52,8
60	POR Serviços de Administração Portuária	864,6	447,5	51,8
TOTAL		129.012,2	105.487,3	81,8

QUADRO III
RAMOS COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL

RAMOS		Participação Estatal %	Participação Nacional %	Participação Estrangeira %
1	CXE Caixas Econômicas	100,0	–	–
2	BDV Bancos de Desenvolvimento	100,0	–	–
3	SPD Serviços Públicos Diversos	100,0	–	–
4	DES Serviços de Desenvolvimento	100,0	–	–
5	TFR Transportes Ferroviários	100,0	–	–
6	SAE Serviços de Gás, Água e Esgotos	99,5	0,5	–
7	CTT Correios, Telégrafos e Telefones	99,0	1,0	–
8	ELT Serviços de Eletricidade	87,5	1,1	11,4
9	PET Petróleo (Refinação e Distribuição)	83,6	4,0	12,4
10	ARM Armazenagem	75,6	15,4	9,0
11	MIN Minerais Metálicos	71,9	24,4	3,5
12	SID Siderurgia	67,5	29,5	3,0
13	BCM Bancos Comerciais	66,4	29,0	4,6
14	AVV Aviões e Outros Veículos	61,0	13,7	25,3
15	POR Serviços de Administração Portuária	48,2	51,8	–
16	MAR Transportes Marítimos, Fluviais, Lacustres e Afins	44,2	53,7	2,1
17	SDV Serviços Diversos	26,1	63,1	10,8
18	ONM Outros Produtos de Minerais Não-Metálicos	22,2	56,8	21,0
19	AER Transportes Aéreos	22,1	72,2	5,7
20	MNM Minerais Não-Metálicos	18,4	56,2	18,6

QUADRO III
RAMOS COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL

	RAMOS	Participação Estatal %	Participação Nacional %	Participação Estrangeira %
21	QUI Química e Petroquímica	16,8	34,4	44,8
22	FER Material Ferroviário	14,2	80,9	4,9
23	ROD Transportes Rodoviários de Passageiros	9,1	90,9	–
24	CON Construção Civil e Engenharia	8,6	88,5	2,9
25	SCI Sociedades de Crédito Imobiliário	7,9	92,1	–
26	BOR Borracha e Artefatos de Borracha e Derivados	5,9	29,6	64,0
27	NAV Construção Naval	5,4	47,8	46,8
28	DIS Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários	5,3	85,5	9,2
29	COR Corretoras de Valores Mobiliários	5,0	95,0	–
30	FIN Sociedades de Crédito Financeiro e Investimento	4,3	86,7	9,0
31	FRI Carnes Frigorificadas e Industrializadas	4,2	80,7	15,1
32	EXP Comércio Externo (Importação e Exportação)	3,5	72,7	23,8
33	SEG Companhias de Seguros	3,2	72,4	24,4
34	ADM Serviços de Administração e Participação	1,8	81,0	17,2
35	FAR Produtos Farmacêuticos Medicinais e Veterinários	1,6	20,0	77,0
36	VAL Comércio Varejista de Produtos Alimentares	1,5	91,9	6,6

QUADRO III
RAMOS COM PARTICIPAÇÃO ESTATAL

RAMOS	Participação Estatal %	Participação Nacional %	Participação Estrangeira %
37 ATC Comércio Atacadista de Tecidos, Produtos Alimenares e Outros	1,5	96,8	1,7
38 OLV Óleos Vegetais	1,4	76,8	21,8
39 AÇU Açúcar e Álcool	1,3	98,7	–
40 MAQ Máquinas, Motores e Equipamentos Industriais	0,5	55,2	42,8
41 CGS Corretoras de Seguros	0,1	76,1	23,8

QUADRO IV
MAIORIA DE CAPITAL DO SETOR PÚBLICO
CR\$ milhões

RAMOS		Total do Patrimônio Líquido no Ramo (A)	Participação do Setor Público (B)	% (B/A)
1	CXE Caixas Econômicas	4.475,6	4.475,6	100,0
2	BDV Bancos de Desenvolvimento	13.155,3	13.155,3	100,0
3	SPD Serviços Públicos Diversos	906,6	906,6	100,0
4	DES Serviços de Desenvolvimento	755,7	755,7	100,0
5	TFR Transportes Ferroviários	9.270,4	9.270,4	100,0
6	SAE Serviços de Gás, Água e Esgotos	6.530,7	6.497,6	99,5
7	CTT Correios, Telégrafos e Telefones	21.460,2	21.250,6	99,0
8	ELT Serviços de Eletricidade	46.534,0	40.707,9	87,5
9	PET Petróleo (Refinação e Distribuição)	16.785,2	14.032,8	83,6
10	ARM Armazenagem	1.279,8	967,7	75,6
11	MIN Minerais Metálicos	5.462,0	3.927,6	71,9
12	SID Siderurgia	11.282,9	7.612,0	67,5
13	BCM Bancos Comerciais	26.070,3	17.316,7	66,4
14	AVV Aviões e Outros Veículos	381,5	232,8	61,0
TOTAL		164.287,2	141.109,3	85,9

QUADRO V
 MAIORIA DE CAPITAL DO SETOR ESTRANGEIRO
 CR\$ milhões

RAMOS		Total do Patrimônio Líquido no Ramo (A)	Participação do Setor Público (B)	% (B/A)
1	AUT Veículos Automotores	5.926,9	5.926,9	100,0
2	FUM Fumo e Produtos de Fumo	1.583,5	1.576,6	99,6
3	INS Máquinas, Aparelhos e Instrumentos p/Escritório	485,3	422,2	87,0
4	FAR Produtos Farmacêuticos Medicinais e Veterinários	1.660,0	1.278,5	77,0
5	TRA Tratores, Máquinas de Terraplenagem e Implementos	1.139,4	732,3	64,3
6	BOR Borracha e Artefatos de Borracha e Derivados	1.465,7	938,6	64,0
7	DOM Aparelhos Domésticos, Mat. de Comun., Lamp. Acessórios e Utensílios	2.810,2	1.673,3	59,5
8	MEL Material Elétrico	2.430,0	1.429,5	58,8
9	LAT Laticínios	755,8	432,5	57,2
TOTAL		18.256,8	14.410,4	78,9

QUADRO VI
RAMOS SEM PARTICIPAÇÃO ESTATAL

RAMOS	Maioria de Capital Privado Nacional %	Maioria de Capital Estrangeiro %
1 JOR Jornais	100,0	-
2 RTV Rádio e Televisão	100,0	-
3 CAR Transporte Rodoviário de Carga	100,0	-
4 MOV Móveis e Artefatos de Decoração	100,0	-
5 APE Associação de Poupança e Empréstimo	100,0	-
6 REV Revendedores de Veículos, Peças e Similares	99,2	-
7 MTC Com. de Mat. p/Constr. Ferragens e Equipam. Agrícolas	98,8	-
8 GRF Editoras e Gráficas	96,5	-
9 VES Artigos de Vestuário e Acessórios	96,4	-
10 BIV Bancos de Investimento	95,8	-
11 HOT Hotelaria	95,2	-
12 VAD Com. Varejista (Lojas de Depto. e Utilidades Domésticas)	94,8	-
13 ART Artefatos de Tecidos	93,7	-
14 MAD Madeiras, Compensados, Laminados e Artefatos	93,7	-
15 PES Pescado (Pesca e Industrialização)	90,1	-
16 IMB Imobiliárias	89,1	-
17 BEB Aguardentes, Cervejas, Vinhos, Refrigerantes e Águas	85,3	-
18 OCV Outros Ramos do Comércio Varejista	84,9	-
19 ARR Arrendamento Mercantil (<i>leasing</i>)	84,4	-
20 COU Couros, Peles e Produtos Similares	83,6	-
21 PAP Papel e Papelão	82,9	-
22 CIM Cal e Cimento	82,1	-
23 TEX Fiação e Tecelagem	80,1	-

QUADRO VI
RAMOS SEM PARTICIPAÇÃO ESTATAL

RAMOS		Maioria de Capital Privado Nacional %	Maioria de Capital Estrangeiro %
24	DVS Diversões	79,2	–
25	VID Artefatos de Vidro e Cristal	78,0	–
26	MET Produtos Metalúrgicos Diversos	76,9	–
27	PLA Plásticos e Derivados	75,1	–
28	CER Cerâmicas e Artefatos de Cimento, Gesso e Amianto	74,4	–
29	MOI Moinhos	73,3	–
30	ALM Produtos Alimentares Diversos	72,2	–
31	CAF Café Solúvel	70,7	–
32	DIV Artigos Diversos	69,3	–
33	APÇ Autopeças e Carroçarias	68,0	–
34	APP Instrumentos e Aparelhos Profissionais e de Precisão	64,6	–
35	GAS Gás (de Petróleo)	58,2	–
36	MNF Metalurgia dos Não Ferrosos	57,0	–
37	PER Produtos de Perfumaria, Higiene Doméstica, Velas, etc.	52,8	–
38	AUT Veículos Automotores	–	100,0
39	FUM Fumo e Produtos de Fumo	–	99,6
40	INS Máquinas, Aparelhos e Instrumentos p/ Escritório	–	87,0
41	FRA Tratores, Máquinas de Terraplenagem e Implementos	–	64,3
42	DOM Aparelhos Domésticos, Material de Comunicação, Lâmpadas, Acessórios, Utensílios	–	59,5
43	MEL Material Elétrico	–	58,8
44	LAT Laticínios	–	57,2

.....

BIBLIOGRAFIA

- ARRAIS, R. de Monte. *O Rio Grande do Sul e suas instituições governamentais*. Rio de Janeiro, Laemmert, 1925.
- AZEVEDO, José Lúcio. *O marquês de Pombal e sua época*. 2.^a ed., Lisboa, 1922.
- BATISTA PEREIRA. *Pela redenção do Rio Grande*. São Paulo, Saraiva, 1923.
- BARRETO, Vicente. *A ideologia liberal no processo da independência do Brasil (1798/1842)*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1973 (Prêmio Poder Legislativo – 1972).
- BARRETO, Vicente. *Ideologia e política no pensamento de José Bonifácio*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977.
- BELO, José Maria. *História da República*. 6.^a ed., São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1969.
- BENDIX, Reinhard. *Max Weber, um retrato intelectual*, trad. espanhola, Buenos Aires, Amorrortu, 1970.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 2.^a ed., Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1972.
- CAMPOS, Milton. *Testemunhos e ensinamentos*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1972.
- CANECA, Frei. *Ensaio políticos*. Rio de Janeiro, PUC-CFC-Documentário, 1976.
- CIDADE, Hernâni. *Lições de cultura e literatura portuguesa*. Coimbra, ed. Coimbra, 1969, 2v.
- COMISSÃO MISTA BRASIL–ESTADOS UNIDOS. *Relatório Geral*. Rio de Janeiro, 1954, 2v.
- COSTA, Edgar. *A legislação eleitoral brasileira*. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1964.
- COSTA FRANCO, Sérgio. *Júlio de Castilhos e sua época*. Porto Alegre, Globo, 1967.
- COSTA PORTO. *Pinheiro Machado e seu tempo*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1951.
- DIDONET, Zilah C. *O Positivismo e a constituição rio-grandense de 14 de julho de 1891*. Santa Maria, Imprensa Universitária, 1977.
- DOMINGUES, Mário. *O marquês de Pombal -- o homem e a sua época*. 2.^a ed., Lisboa. Romano Torres, 1963.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. 2.^a ed., Porto Alegre, Globo/USP, 1975, 2v.
- FERREIRA FILHO, Artur. *História Geral do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, Globo, 1958 (2.^a ed., 1960).

- FERREIRA, Silvestre Pinheiro. *Idéias políticas* Seleção e Introdução de Vicente Barreto. Rio de Janeiro, PUC-CFC-Documentário, 1976.
- FONTOURA, João Neves. *Memórias*. 1.º v.: *Borges de Medeiros e seu tempo*. Porto Alegre, Globo, 1958; 2.º v.: *A Aliança Liberal e a Revolução de 1930*. Porto Alegre, Globo, 1963.
- HARROD, R. F. *A vida de John Maynard Keynes* (trad. espanhola). México. Fondo de Cultura Económica, 1958.
- HERCULANO, Alexandre. *História da origem e estabelecimento da Inquisição em Portugal* (1854-1855). Lisboa. Livraria Bertrand, 1975, 3 v. (Reedição das Obras Completas).
- JAGUARIBE, Hélio. "Breves reflexões sobre o IBESP e ISEB". *Jornal do Brasil* Caderno Especial. 25-9-1977.
- KNAACK DE SOUSA, José Octávio. *Estruturas do comércio exterior brasileiro e suas implicações econômico-financeiras*. São Paulo, ANPES, 1970.
- LINS, Ivan. *História do positivismo no Brasil*. 2.ª ed., São Paulo, Cia. Ed. Nacional, 1967.
- MACEDO, Ubiratan Borges de. *A liberdade no Império*. São Paulo, Ed. Convívio, 1977.
- MACIEL DE BARROS, Roque Spencer. *Introdução à filosofia liberal*. São Paulo, Grijalbo, 1971.
- MAGALHÃES, José Calvet de. *História do pensamento econômico em Portugal*. Coimbra, Coimbra Ed., 1967.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos. *História e teoria do partido político no direito constitucional brasileiro*. Rio de Janeiro, 1948.
- MELO FRANCO, Afonso Arinos. *A Câmara dos Deputados*. Síntese histórica, Brasília, 1976.
- MELO, Mário Vieira de. *Desenvolvimento e cultura*, 2.ª ed., Rio de Janeiro, José Álvaro ed., 1970.
- MELO E SOUSA, Nelson. "Tecnocracia e Nacionalismo". *Revista de Administração Pública*, n.º 2; 2.º semestre, 1967.

- MENDES, Cândido, org. *Legislativo e Tecocracia*. Rio de Janeiro, Imago/Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1975.
- MERCADANTE, Paulo. *A consciência conservadora no Brasil*. 2.^a ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1972.
- MERCADANTE, Paulo. *Militares e civis: a ética e o compromisso*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- MONCADA, L. Cabral de. *Um iluminista português do século XVIII: L. A. Verney*. São Paulo, Saraiva, 1941.
- MORAIS FILHO, Evaristo. *Augusto Comte e o pensamento sociológico contemporâneo*. Rio de Janeiro, São José, 1957.
- MORAIS FILHO, Evaristo. *A experiência brasileira da representação classista na Constituição de 1934* CARTA MENSAL (22/258) setembro, 1970.
- MORAIS FILHO, Evaristo. "Sindicato e sindicalismo no Brasil desde 1930". In: *As tendências atuais do direito público*. Rio de Janeiro, Forense, 1976.
- OLIVEIRA TORRES, João Camilo de. *A democracia coroada*. Rio de Janeiro, José Olímpio, 1958.
- OLIVEIRA TORRES, João Camilo de. *Os construtores do Império*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1968.
- OSÓRIO, Joaquim Luís. *Constituição política do Rio Grande do Sul*. Comentário. Porto Alegre, 1911.
- PADILHA, Tarcísio Meireles. *Filosofia, ideologia e realidade brasileira*. Rio de Janeiro, Cia. Ed. Americana, 1971.
- PADILHA, Tarcísio Meireles. *Brasil em questão*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1975.
- PAIM, Antonio. *Cairu e o liberalismo econômico*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1968.
- PAIM, Antonio. *História das idéias filosóficas no Brasil*. 2.^a ed., São Paulo, Grijalbo/USP, 1974.
- PAIM, Gilberto. *Estoque brasileiro de capital segundo sua origem*. Rio de Janeiro, 1975.
- POMBAL, Marquês de. *Cartas e outras obras seletas*. Lisboa, 1861, 2. v.
- PREBISCH, Raúl. *Introducción a Keynes*. 5.^a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1965.
- REIS, Aarão. *Economia política, finanças e contabilidade*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1918, 2 v.
- REALE, Miguel. *Pluralismo e Liberdade*. São Paulo, Saraiva, 1963.
- REALE, Miguel. *Da revolução à democracia*. 2.^a ed., São Paulo, Ed. Convívio, 1977.

- RODRÍGUEZ, Ricardo Vélez. *A filosofia política de inspiração positivista*. Rio de Janeiro, PUC, 1974.
- ROMERO, Sílvio. *O castilhismo no Rio Grande do Sul (1912)*. In: *A filosofia política de inspiração positivista*. Documentos e ensaios. Apresentação de Antonio Paim. Rio de Janeiro, PUC, 1973.
- SALDANHA, Nelson. *História das idéias políticas no Brasil*. Recife, Imprensa Universitária, 1969.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. "Raízes da imaginação política brasileira". *Dados* 7: 1970.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Paradigma e história – a ordem burguesa na imaginação social brasileira*. Rio de Janeiro, 1975.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Liberalism in Brazil: Ideology and praxis in Terms of Conflict Ideology in Latin American Politics*. Philadelphia, Morris Blackman, 1977.
- SARAIVA, Antônio José. *A inquisição portuguesa*. Lisboa. Publicações Europa-América, 1956.
- SCHWARTZMAN, Simon. "Representação e cooptação política no Brasil". *Dados*, 7: 1964.
- SCHWARTZMAN, Simon. *São Paulo e o Estado nacional*. São Paulo, Difel, 1975.
- SCHWARTZMAN, Simon. "Corporatism and Patrimonialism in the seventies" in James Malloy (ed.) *Authoritarianism and corporatism in Latin American*. Univ. of Pittsburg Press, 1976.
- SCHWARTZMAN, Simon. "As eleições e o problema institucional. Estado e sociedade no Brasil". *Dados* 14: 1977.
- SOUSA, Pompeu de. "Eleições de 1962: decomposição partidária e caminhos da reforma". *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, v. 16, janeiro de 1964.
- URICOECHEA, Fernando. *The patrimonial foundation of the Brazilian Bureaucratic State*. Calif. University, 1976.
- URUGUAI, Visconde de (Paulino José Soares). *Ensaio sobre o Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 1962 (2.^a ed., Rio de Janeiro, Imprensa Oficial, 1960).
- VENÂNCIO FILHO, Alberto. *A intervenção do Estado no domínio econômico. O direito público econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- VERÍSSIMO, Inácio José. *Pombal, os jesuítas e o Brasil*. Rio de Janeiro, Imprensa do Exército, 1961.

- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Trad. espanhola, 2.^a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1964, 2 v.
- WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo, Pioneira, 1967.
- WEBER, Max. *Ciência e política -- duas vocações*. São Paulo, Cultrix, 1970.
- WEBER, Max. *Ensaio de sociologia e outros escritos*. São Paulo, Ed. Abril, 1974 (coleção *Os Pensadores*; v. XXXVII).
- WIRTH, John D. *A política do desenvolvimento na era de Vargas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1973.

DO MESMO AUTOR

LIVROS

- 1) *História das Idéias Filosóficas no Brasil*. São Paulo, Grijalbo/Edusp. 1967, 276 p. (Prêmio Instituto Nacional do Livro de Estudos Brasileiros - 1968); 2.^a edição, São Paulo, Grijalbo/Edusp, 1974, 432 p; 3.^a edição, São Paulo, Convívio/INL. 1984, 616 p. (Prêmio Jabuti - 85 de Ciências Humanas, concedido pela Câmara Brasileira do Livro); 4.^a edição, São Paulo, Convívio, 1987, X - 616 p. 5.^a edição, Londrina, Ed. da UEL - Universidade Estadual de Londrina, 1997, 760 p.
- 2) *Tobias Barreto na Cultura Brasileira: uma reavaliação*. São Paulo, Grijalbo/Edusp, 1972, 202 p. (em colaboração com Paulo Mercadante).
- 3) *Problemática do Culturalismo*. Apresentação de Celina Junqueira. Rio de Janeiro, Graficon, 1997, 70 p.; 2.^a edição, Porto Alegre, EDIPUCRS, 1995, 196 p.
- 4) *A Ciência na Universidade do Rio de Janeiro (1931/1945)*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1997, 162 p.; reedição revista: *A UDF e a Idéia de Universidade*. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1981, 144 p.
- 5) *A querela do estatismo*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1978, 161.; 2.^a edição, revista *A querela do estatismo. A natureza dos sistemas econômicos: o caso brasileiro*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1994, 212p.
- 6) *Pombal na Cultura Brasileira*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, Fundação Cultural Brasil-Portugal, 1982, 138 p. (organizador).
- 7) *Bibliografia Filosófica Brasileira – 1808/1930*. Salvador, CDPB, 1983, 96 p.; Período Contemporâneo – 1931/1977. São Paulo, GRD-INL, 1979, 246 p., 2.^a edição ampliada 1931/1980, Salvador CDPB, 1987, 124 p.; 1981/1985, CDPB, 1988, 32 p.
- 8) *A questão do socialismo, hoje*. São Paulo Convívio, 1981. 146 p.
- 9) *Curso de Introdução ao Pensamento Político Brasileiro*. Brasília, Ed. da UnB, 1982, coordenação juntamente com Vicente Barreto e autoria das seguintes unidades: III – A discussão do Poder Moderador no Segundo Império, 66 p.; IV – Liberalismo, Autoritarismo e Conservadorismo na República Velha, 50 p. (em colaboração com Vicente Barreto); IX – O socialismo, 58 p.; IX – A opção totalitária, 80 p.; XI – Correntes e Temas Políticos e Contemporâneos, 69 p. (em colaboração com Reinaldo Barros); Estudo de caso – III – Partidos políticos e eleições após a Revolução de 30, 64 p.; versão em 13 vols., em forma de curso à distância. Rio de Janeiro, Universidade Gama Filho, 1995.

- 10) *Evolução Histórica do Liberalismo*. Belo Horizonte, Itatiaia, 1987, 100 p.; edição ampliada em forma de *Curso à Distância*, Rio de Janeiro, Universidade Gama Filho, 1977, 5 v. (em colaboração com Francisco Martins de Souza, Ricardo Vélez Rodríguez e Ubiratã Borges de Macedo)
- 11) *Evolução do Pensamento Político Brasileiro*. Belo Horizonte, Itatiaia-EDUSP, 1989, 464 p. (organizador em colaboração com Vicente Barreto);
- 12) *Curso de Humanidades – História da Cultura*. São Paulo, Instituto de Humanidades, 1988, X unidades em 4 fascículos, 268 p.; *Política*. São Paulo, Instituto de Humanidades, 1989, X unidades em 4 fascículos, 308 p.; *Moral*. Londrina, Editora da UEL, 1997, 308 p.; *Religião*, Londrina, Editora da UEL, 1997, 452 p.; *Filosofia* – no prelo. (Em colaboração com Leonardo Prota e Ricardo Vélez Rodríguez).
- 13) *A Filosofia Brasileira*. Lisboa, Instituto de Cultura e Língua Portuguesa, 1991, 212 p. (Biblioteca Breve, vol. 123)
- 14) *Modelos Éticos: introdução ao estudo da moral*. São Paulo, Ibrasa-Champagnat, 1992, 114 p.
- 15) *Fundamentos da Moral Moderna*. Curitiba, Ed. Champagnat, 1994, 244 p.
- 16) *O Liberalismo Contemporâneo*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1995, 238 p.
- 17) *Estudos Complementares à História das Idéias Filosóficas no Brasil*.
 Vol. I – *Os Intérpretes* (3.^a edição revista de *O estado do pensamento filosófico brasileiro*, 1.^a edição, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1979, 158 p.; 2.^a edição, São Paulo, Convívio, 1985, 188 p.) – Em preparo.
 Vol. II – *As filosofias nacionais*. Apresentação de Antônio Brás Teixeira (inclui parte do opúsculo *Das filosofias nacionais*, Lisboa, Universidade Nova Lisboa, 1991, 84 p.) Londrina, UEL, 1997, 172 p.
 Vol. III – *Etapas iniciais da filosofia brasileira* (inclui o livro *Cairu e o liberalismo econômico*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1968, 118 p.) – No prelo.
 Vol. IV – *A Escola Eclética*. Londrina, Editora da UEL, 1996, 416 p.
 Vol. V – *A Escola do Recife* (1.^a edição, Rio de Janeiro, Saga, 1966, 218 p.; 2.^a edição, São Paulo, Paulo, Convívio, 1981, 212 p.) – No prelo.

OPÚSCULOS

- 1) *Os novos caminhos da Universidade*. Fortaleza, UFC, 1981, 76 p.
- 2) *O modelo de desenvolvimento tecnológico implantado pela Aeronáutica*. Rio de Janeiro, Instituto Histórico-Cultural da Aeronáutica, 1987, 22 p.
- 3) *Oliveira Viana de Corpo Inteiro*. Londrina, CEFIL. 1989, 32 p.

- 4) *Roteiro para estudo e pesquisa da problemática moral na cultura brasileira*. Londrina, Editora UEL. 1996, 115 p.
- 5) *A agenda teórica dos liberais brasileiros*. São Paulo, Massao Ohno Ed/Instituto Tancredo Neves, 1997, 86 p.

*Este livro foi composto e impresso nas oficinas gráficas
da Secretaria Especial de Editoração e Publicações
do Senado Federal, em março de 1998*