



# **Coleção**

## **Helio Jaguaribe**

**Introdução ao  
Desenvolvimento  
Social**

Página 2

**O Nacionalismo  
na Atualidade  
Brasileira**

Página 304

**Estudos  
Filosóficos e  
Políticos**

Página 685

**Fundação Alexandre de Gusmão**

Harvard; de 1966 a 1967 na Universidade de Stanford; e de 1968 a 1969, no MIT – Massachusetts Institute of Technology.

Ao retornar ao Brasil em 1969, ingressou nas Faculdades Integradas Cândido Mendes, onde foi diretor de Assuntos Internacionais. Com a fundação do Instituto de Estudos Políticos e Sociais (Iepes), em 1979, foi designado decano, função que ocupou até o ano de 2003. No entanto, a ele foi conferido o título de decano emérito e, nessa qualidade, continuou ativamente suas pesquisas no instituto.

De abril a setembro de 1992 foi Secretário de Governo (atualmente Ministério) de Ciência e Tecnologia. Deixou o cargo para se dedicar exclusivamente à vida acadêmica.

A partir de 1994 passou a dirigir um projeto de pesquisa e análise da história universal – A critical study of history. O projeto liga o Iepes à Universidade de São Paulo e à de Buenos Aires, reunindo cientistas sociais e historiadores do mundo todo. A versão em português desse estudo foi publicada em maio de 2001.

Por sua contribuição às Ciências Sociais, aos estudos latino-americanos e à análise das Relações Internacionais, recebeu o grau de Doutor Honoris Causa da Universidade de Johannes Gutenberg, de Mainz, RFA (em 1983); da Universidade Federal da Paraíba (em 1992); da Universidade de Buenos Aires (em 2001).

É o nono ocupante da Cadeira nº 11 da Academia Brasileira de Letras, eleito em 3 de março de 2005, na sucessão de Celso Furtado.

A trajetória de Helio Jaguaribe tem alcance e densidade admiráveis. Sua obra se destaca em meio àquelas de uma geração notável, que inclui Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes e Antonio Candido, entre outros. “Compreender nosso tempo na perspectiva do Brasil” e “compreender o Brasil na perspectiva de nosso tempo”, lema que formulou, em 1953, para os *Cadernos do Nosso Tempo*, revela a originalidade e a contemporaneidade de seu pensamento, ainda hoje relevante, instigante e atual. Para homenagear esse grande homem, que em 2013 completa nove décadas de uma profícua existência, a Funag brinda o público com novas edições de dois livros fundamentais de Helio Jaguaribe, *Introdução ao Desenvolvimento Social* e *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, e lança uma coletânea de artigos, intitulada *Estudos Filosóficos e Políticos*, em que desfilam os grandes temas cultivados pelo autor ao longo de 65 anos de uma produção intelectual admirável.

José Vicente de Sá Pimentel



FUNDAÇÃO  
ALEXANDRE  
DE GUSMÃO  
www.funag.gov.br



661

HELIO JAGUARIBE

Introdução ao Desenvolvimento Social



HELIO JAGUARIBE

## Introdução ao Desenvolvimento Social

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Helio Jaguaribe de Mattos nasceu no Rio de Janeiro em 23 de abril de 1923, filho do eminente geógrafo e cartógrafo da Comissão Rondon, Gen. Francisco Jaguaribe de Mattos, e de Francelina Santos Jaguaribe de Mattos, nascida em Vila Nova de Gaia, Portugal.

Em 1946 formou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Em 1949 tornou-se responsável pelo suplemento cultural semanal do *Jornal do Comércio*.

Em 1952 iniciou, com um grupo de jovens cientistas sociais, um projeto de estudos para a reformulação do entendimento da sociedade brasileira, fundando o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política – IBESP, de que foi Secretário-Geral e Diretor da revista do Instituto, *Cadernos do Nosso Tempo*, de relevante influência no Brasil e na América Latina.

Em 1956 teve a iniciativa de promover a constituição do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, uma instituição de altos estudos, do Ministério da Educação e Cultura, no campo das Ciências Sociais, do qual foi designado Chefe do Departamento de Ciência Política. Exonerando-se de ambas as funções em 1959, por discordância com mudanças na orientação do Instituto, passou alguns anos colaborando, sem vínculos permanentes, com diversas instituições acadêmicas, no Brasil e no exterior.

Em 1964, depois de pública condenação do golpe militar, afastou-se do país e foi lecionar nos Estados Unidos: de 1964 a 1966 na Universidade de



HELIO JAGUARIBE

Introdução ao  
Desenvolvimento  
Social

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



# **INTRODUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado*      Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado  
*Secretário-Geral*      Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor*      Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretor*      Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente:*      Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Membros:*      Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embaixador Jorio Dauster Magalhães  
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão  
Embaixador José Humberto de Brito Cruz  
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna  
Professor Clodoaldo Bueno  
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

HELIO JAGUARIBE

# **INTRODUÇÃO AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

**AS PERSPECTIVAS LIBERAL E  
MARXISTA E OS PROBLEMAS DA  
SOCIEDADE NÃO REPRESSIVA**



Brasília – 2013

© Editora Paz e Terra S.A., 1979.  
Os direitos autorais desta obra foram cedidos gratuitamente pela Editora Paz e Terra S.A., para edição comemorativa especial em homenagem a Helio Jaguaribe.

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: www.funag.gov.br  
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro  
Jessé Nóbrega Cardoso  
Vanusa dos Santos Silva

**Projeto Gráfico:**

Daniela Barbosa

**Capa:**

Yanderson Rodrigues  
Foto de Helio Jaguaribe, por Ernesto Baldan.

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Impresso no Brasil 2013

---

J24 Jaguaribe, Helio  
Introdução ao desenvolvimento social : as perspectivas liberal e marxista e os problemas da sociedade não repressiva / Helio Jaguaribe. – Brasília : FUNAG, 2013

297 p.; 23 cm.

ISBN: 978-85-7631-453-0

1. Sociedade - estrutura. 2. Desenvolvimento social. 3. Liberalismo.  
4. Marxismo. 5. Capitalismo. 6. Comportamento social. I. Título.

CDD 302

---

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Ledit dos Santos Pereira, CRB-1/776.  
Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

*A Anna Maria Jaguaribe, socióloga da  
nova geração, e às suas estimulantes  
ideias radicais.*





## SUMÁRIO

Prefácio.....	11
---------------	----

### PARTE I PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

#### Capítulo 1

Estrutura geral da sociedade.....	15
A problemática básica .....	15
Evolução do conceito de sociedade.....	16
Os modelos funcional e dialético.....	27
O modelo funcional-dialético.....	31

#### Capítulo 2

Os subsistemas sociais .....	37
A perspectiva funcionalista.....	37
A perspectiva dialética .....	41
A perspectiva funcional-dialética .....	50

#### Capítulo 3

Sentido geral do desenvolvimento social .....	61
O subsistema participacional.....	61
Diferenciação, discriminação e dependência.....	66
O problema do desenvolvimento social.....	70

## PARTE II PERSPECTIVAS E EXPERIÊNCIAS

### Capítulo 4

O projeto liberal .....	77
Análise comparativa.....	77
A filosofia liberal.....	78
A crise do liberalismo.....	85
Adaptabilidade do capitalismo .....	96
O <i>Welfare State</i> .....	106

### Capítulo 5

O projeto marxista.....	117
Teses centrais de Marx.....	117
A crítica do capitalismo .....	121
Teoria da revolução.....	126
A sociedade futura.....	131
A concepção leninista.....	135
A experiência soviética.....	142

## PARTE III ANÁLISE CRÍTICA

### Capítulo 6

O modelo liberal.....	155
O capitalismo contemporâneo.....	155
Eficiência e capitalismo.....	157
Democracia e capitalismo .....	160
Capitalismo e justiça social .....	162
Capitalismo e universalidade .....	167

## **Capítulo 7**

O modelo marxista .....	175
Termos da discussão .....	175
Os pressupostos .....	177
A alienação .....	179
Bondade natural e proletariado .....	181
Materialismo histórico e contradições internas .....	185
A crítica do capitalismo .....	188
Teoria da revolução .....	190
Sociedade futura .....	192
A teoria da práxis .....	197
Elo mais fraco .....	199
Revolução ininterrupta e campesinato .....	202
O partido .....	204
A práxis da teoria .....	207

## **Capítulo 8**

A sociedade não repressiva .....	211
A problemática básica .....	211
Dimensões do problema .....	213
Indiferença à acumulação de bens .....	218
Indiferença à acumulação de poder .....	222
Interesses e valores .....	226
Viabilidade teórica e empírica .....	232
O processo de transição .....	237
As sociedades subdesenvolvidas .....	241
A sociedade não repressiva .....	246

## **Capítulo 9**

O horizonte histórico .....	255
Os requisitos .....	255
Nova ordenação mundial.....	259
A alternativa histórica .....	262
Bibliografia.....	267
Índice de assuntos .....	287
Índice de nomes.....	291

## **PREFÁCIO\***

O presente estudo foi elaborado no âmbito de um projeto mais amplo encaminhado, sob minha direção geral, para a análise da situação social brasileira. No quadro desse projeto, que incluía uma análise da marginalidade brasileira e da atuação do setor público na área social, o presente estudo constituía o momento teórico dessa pesquisa. Trata-se, por isso mesmo, de um trabalho autônomo, como tal concebido e redigido, que pode ser lido com completa independência dos estudos de caráter empírico a que servia de introdução teórica.

A pesquisa a que se fez referência foi realizada sob os auspícios da Agência Canadense para a Cooperação Internacional, em Convênio com o Conjunto Universitário Cândido Mendes.

Rio de Janeiro, 1978.

**H. J.**

---

\* N.E.: As datas e os comentários não foram atualizados, permanecendo, portanto, fiéis ao original escrito em 1978.



**PARTE I**

**PRESSUPOSTOS TEÓRICOS**





# CAPÍTULO I

## ESTRUTURA GERAL DA SOCIEDADE

### A problemática básica

O primeiro problema a resolver, num estudo introdutório sobre desenvolvimento social, orientado para determinar o que signifique tal conceito, se refere à questão geral da sociedade. Sejam quais forem as precisões a que se chegue, o “desenvolvimento social” é algo que se refere, ou ao conjunto da sociedade – como quando dizemos que determinada sociedade é mais desenvolvida que outra – ou a determinada dimensão da sociedade – como quando opomos “desenvolvimento social” a “desenvolvimento econômico”. Importa, assim, inicialmente, precisar o que entendemos por “sociedade”.

Que é uma sociedade? Como funciona e por que se mantém o vínculo associativo?

A pergunta pela natureza ou essência da sociedade e pelos fundamentos que determinam, fática e normativamente,

a ordenação social, vem das origens mesmas da cogitação sobre a condição social do homem. Uma sucinta recapitulação comparativa das mais significativas respostas dadas a tal pergunta, no curso da história, constitui um indispensável esclarecimento prévio para a compreensão da forma pela qual, presentemente, se encontra formulada a problemática da sociedade<sup>1</sup>.

### **Evolução do conceito de sociedade**

Para o pensamento clássico a sociedade era um fato natural, decorrente da natural sociabilidade do homem e a ordenação social decorria da necessidade de assegurar a justiça, nas relações dos homens entre si, através de leis apropriadas e da supervisão destas pela autoridade pública. A pólis, até a hegemonia macedônica e a formação do império de Alexandre, era a unidade social natural para os gregos, definindo, ao mesmo tempo, o universo de sua interação social e o fundamento de seus valores.

Aristóteles observará que a pólis é o desdobramento natural de um processo evolutivo, que a ela chega partindo da família e passando pela aldeia. Os homens se mantêm unidos na pólis porque vinculados entre si por uma forma particular de *filia* e através da sociedade se realizam como seres humanos.

A justiça é a norma e o objetivo básicos da organização política. Os homens, todavia, são naturalmente desiguais. A justiça e a harmonia da pólis, observará Platão, dependerão

---

1 Vide bibliografia.

da medida em que as atividades e o *status* social de cada um corresponderem à sua respectiva natureza. Daí a vinculação que Platão estabelecerá entre sua teoria da personalidade e a estruturação sociopolítica da sociedade harmoniosa e justa. Aqueles em que predominam os interesses apetitivos devem ser empregados na produção material das coisas. Aqueles em que predominam a vontade e a impetuosidade devem constituir a classe dos guerreiros. Aqueles em que predomina a racionalidade devem constituir o estrato dirigente, cabendo a direção suprema ao rei-filósofo.

Com a crise da pólis, a partir do século IV a. C., gerou-se um grave problema para a cultura clássica. Como situar a sociabilidade humana e a fundamentação dos valores morais e jurídicos ante o fato de que a entidade que os definia havia perdido sua capacidade de autogoverno e as justificativas para suas atribuições? A resposta do homem clássico foi dada pelo cosmopolitismo ético e metafísico da era helenístico-romana. Todos os homens têm dupla cidadania: a local e a universal. Há uma ordem universal, tanto nas coisas da natureza como nas coisas humanas. A razão consiste na compreensão dessa ordem e no ajustamento à mesma da conduta. Daí surgirá o conceito de direito natural, que decorre universalmente da natureza das coisas e que dará origem, no império romano, ao *jus gentium*. A justiça, ainda que eventualmente ausente numa situação dada, é o princípio universal que corresponde, para as relações humanas, ao que a harmonia cósmica corresponde para a natureza. Já agora, porém, os homens são entendidos como essencialmente iguais, a despeito das contingentes diferenças de classe ou de etnia.

O cristianismo continuará concebendo a sociedade como fato natural. Mas vinculará a ideia de justiça e de autoridade a Deus e ao seu reino. Antes do pecado, os homens viviam em estado natural de graça, no que equivalia, segundo a patrística, à idade de ouro de Sêneca. Depois da queda, as relações humanas se tornaram, insanavelmente, prejudicadas pelo pecado. Somente a cidade de Deus é eternamente dotada de paz e de justiça. A dos homens é contingente e pecaminosa. Graças ao mistério da encarnação do Cristo, entretanto, é possível alguma justiça na Terra, mas apenas na sociedade cristã. O poder do imperador é uma delegação do divino para assegurar essa possível margem de justiça e se legitima na medida em que se mantém fiel à lei de Deus. O objetivo do Estado, com Santo Tomaz, é, imediatamente, assegurar o bem comum e, mediatamente, auxiliar a Igreja na sua tarefa de salvação dos homens.

Com a emergência do Estado Moderno – produto e expressão da primeira fase da revolução burguesa – o poder passa a ser concebido, cada vez mais, como expressão de uma soberania autossuficiente, ao mesmo tempo em que se delineiam as primeiras formulações de uma concepção contratualista da sociedade.

Para Maquiavel a sociedade continua sendo um fato natural, decorrente da inata sociabilidade dos homens. O poder, todavia, é entendido como produto da *virtu* do príncipe, manejando apropriadamente instrumentos de coerção e manipulação. O poder não é susceptível de enquadramento nas normas de conduta comum. Sem embargo, o bom príncipe atende (pragmaticamente) ao interesse dos súditos, minimizando a necessidade de coerção.

Com Hobbes, entretanto, surge a necessidade da explicação contratualista da sociedade, que perdurará até Rousseau. Os homens passam de um estado de natureza, em que todos se guerreiam mutuamente, para uma sociedade civil ordenada pelo soberano. O contrato social é a forma – entendida em termos analíticos e não históricos – mediante a qual os homens escapam do terror do estado de natureza para a ordenação civil. Mas a base desta é o poder do soberano. A partir de uma visão mecanicista da realidade e do homem – concebido como um ser egoísta movido pelo instinto de conservação – o contrato social de Hobbes representa a explicação teórica e normativa da ordem jurídico-política. Da guerra de todos contra todos se passa a um compromisso jurídico em que são preservados os interesses fundamentais de cada um – vida, propriedade, liberdade individual – por acordo de todos, com recíproca renúncia à violência individual, em troca da outorga ao soberano do monopólio da violência.

As guerras de religião, sobrevivendo quando já se havia configurado o novo tipo de Estado absolutista, em que não funcionavam mais os contrapesos institucionais e religiosos da Idade Média, geraram, entre as minorias que se sentiam ameaçadas na prática de suas crenças pelo absolutismo dos príncipes, um primeiro movimento de contenção deste. Os monarcomanos valeram-se da teoria contratual da sociedade, difundida por Hobbes, para fins opostos aos deste. O contrato social não era mais visto como fundamento fático e normativo do absolutismo do soberano. Ao contrário, era visto como uma delegação de poderes do povo ao príncipe, dentro de certas

condições básicas a cuja observância estava obrigado o príncipe, sob pena de perder sua legitimidade.

No famoso documento huguenote *Vindicia contra Tyrannos* se fala de um duplo contrato. O contrato de Deus com o rei e o povo, que outorga autoridade ao rei sobre o povo, dentro dos preceitos da lei divina. E um decorrente contrato entre o rei e o povo, pelo qual este se obriga a obedecer àquele enquanto aquele acatar a lei divina.

Althusius, no século seguinte, manterá, com modificações, a teoria do duplo contrato. O primeiro estipula, a partir da soberania popular, as condições básicas que devem regular o exercício da autoridade pelos magistrados. O segundo contém o juramento de fidelidade do povo aos magistrados, dentro daquelas condições básicas.

Na linha da contrarreforma os jesuítas manterão, a favor do catolicismo e da supremacia papal, uma argumentação semelhante. Suarez, embora reconhecendo, com Aristóteles, que a sociedade é um fato natural, baseará a autoridade do príncipe num contrato com o povo, fundado nos preceitos divinos. A violação desse contrato libera o povo do dever de obediência.

A ideia de um contrato social como explicação teórica e normativa da autoridade política e da proteção dos direitos individuais foi naturalmente encampada pelo pensamento liberal, nas condições *post-mercantis* da revolução burguesa. Na medida em que a expansão do modo de produção capitalista e a crescente ascendência da burguesia tornavam esta mais exigente na defesa dos direitos individuais – concebidos como

direitos universais do homem, mas representativos de suas necessidades de classe –, tornava-se igualmente necessário subordinar a soberania do Estado e o exercício do poder monárquico à preservação de tais direitos.

Locke, ainda nos fins do século XVII, elabora as bases do pensamento político liberal partindo, como Hobbes, de um estado de natureza. Com Locke, este não é concebido como uma guerra de todos contra todos, e sim como um estado pacífico e cooperativo, em que os direitos naturais, entretanto, por falta de definições formais e da sanção dos magistrados, eram vagos e imprecisos. É no interesse de explicitar os direitos de cada qual e de os regular adequadamente, pela lei e pela supervisão dos magistrados, que se adota o contrato social. O poder do rei é delegado pelo povo e deve ser exercido para a proteção dos direitos individuais. Só dessa forma é legítimo e só o poder legítimo merece acatamento.

Com Rousseau, em meados do século XVIII, a teoria do contrato social, embora sempre encaminhada para a preservação dos direitos individuais, sofre uma inflexão de sentido radical. O direito de propriedade, entendido na forma ampla em que o concebia Locke, como livre disposição da própria pessoa e de seus bens, era para este a tônica dos direitos individuais. Para Rousseau o essencial é compatibilizar a liberdade individual com as exigências da vida coletiva e da administração da sociedade. Seu contrato social é concebido como explicação e fundamentação dessa compatibilização. Pelo contrato social os homens se obrigam a orientar suas vontades particulares de acordo com as normas da vontade geral. Esta, mais do que a



soma das vontades particulares, enquanto individuais, é a que exprime o consenso dos cidadãos, como membros da sociedade, sempre que deliberem de forma apropriada, de acordo com os requisitos básicos que Rousseau enumera e discute.

Ademais de transferir a ênfase dos objetivos sociais da defesa da propriedade para a da liberdade individual devidamente socializada, Rousseau introduz um outro elemento radical no pensamento liberal: a exigência da igualdade. A desigualdade decorre das formas antissociais de propriedade privada. Tal fato, escandalosamente generalizado nas sociedades existentes, constitui uma violação de contrato social. Todos os direitos, inclusive o de propriedade, só são tal dentro da comunidade, não contra ela.

O liberalismo posterior, da fase industrial e madura da revolução burguesa, apoiado em Bentham e partindo de John Stuart Mill, rechaçará a teoria do direito natural e do contrato social, mas absorverá, como postulado dos objetivos supremos da sociedade, a defesa dos direitos individuais, mais no sentido de Locke do que no de Rousseau. O poder, no pensamento liberal no fim do século passado e princípios deste, se destina à defesa dos direitos individuais e se legitima em tal exercício. Na prática, o Estado “gendarme” será essencialmente o defensor da liberdade de contrato, nas condições em que esta empiricamente se exerce, ou seja, dentro de uma estrutural dependência dos assalariados relativamente aos proprietários dos meios de produção.

A crítica da sociedade civil, como expressão do predomínio econômico-político dos detentores da propriedade, iniciada

por Rousseau, mas abandonada pelo pensamento liberal, foi retomada por Hegel, no âmbito de sua visão dialética da totalidade do real. A sociedade civil, para Hegel, designa as dimensões e os aspectos da sociedade global que se referem às relações de produção, concebidas como atividades administrativas, públicas e privadas, requeridas para a manutenção daquelas. Nesse sentido a oposição, em Hegel, entre sociedade civil e Estado, é distinta da que atualmente tem uso corrente. Para o cientista político atual – como mais adiante será explicitado – o sistema político se diferencia, analiticamente, do econômico. O Estado e os serviços públicos pertencem ao primeiro, enquanto as atividades produtivas fazem parte do segundo. Para Hegel a sociedade civil englobava as atividades produtivas e os serviços administrativos por aquelas requeridos, públicos ou privados. O Estado era a síntese superadora da antítese família-sociedade civil. O Estado era, por um lado, soberania e, por outro, a razão mediadora das contradições da sociedade civil.

Hegel identifica, claramente, na medida em que a detenção da propriedade gera desequilíbrios estruturais dentro da sociedade civil, função de privilégios de classe e do acaso. Tais desequilíbrios, moralmente injustos, constroem a liberdade do indivíduo e se constituem em obstáculos ao desenvolvimento da razão. Para superá-los, Hegel concebe um Estado transclassista, dotado do poder de regular os conflitos sociais segundo os interesses gerais da sociedade e no sentido de maximizar a racionalidade do conjunto.

Esse Estado, como síntese da oposição família-sociedade civil, é submetido, como os demais elementos da realidade, à

historicidade geral do espírito. Será despótico, na antiguidade oriental, democrático ou aristocrático, no mundo clássico e, com os germânicos, evoluirá até a forma da monarquia constitucional. A monarquia constitucional, para Hegel, se mostra capacitada para realizar plenamente as verdadeiras funções do Estado: o exercício da soberania sobre a sociedade civil, como uma mediação racional de suas contradições. Porque está vinculada à pessoa do monarca, que não pertence à sociedade civil nem a suas classes, esse tipo de Estado transcende os conflitos de classe da sociedade civil. E porque é constitucional e não despótico, como as monarquias orientais, assegura a liberdade de cada qual e a compatibiliza com a vontade geral.

Marx retoma e desenvolve, criticamente, as ideias de Hegel. Sua contribuição essencial, para a questão que se está discutindo, pode ser resumida em três principais pontos. Em primeiro lugar, e de uma forma geral, a crítica de Marx a Hegel consistirá em desidealizar as concepções deste. O idealismo de Hegel, a partir, em última análise, de uma crença religiosa residual no Espírito, como realidade última, consistia, fundamentalmente, numa constante hipostasiação do sujeito pelo predicado. Não existe a Razão Absoluta subjacente na razão particular dos homens. Existem homens, dotados de uma certa propriedade, que é a razão.

O segundo ponto essencial da crítica de Marx será o desenvolvimento do conceito de práxis, já presente nas concepções de Hegel. Homem e natureza estão mutuamente implicados numa relação dialética, através da práxis. O homem é natureza que se conscientiza, no seu processo de humanização,

através do trabalho. A contradição fundamental da sociedade civil, decorrente de uma forma de divisão social do trabalho que estrutura os homens em classes, opondo os detentores da propriedade aos que só dispõem de sua força de trabalho, consiste na alienação do trabalho, que é precisamente, para a espécie humana, como práxis, sua forma de humanização. A superação das contradições da sociedade civil consiste na desalienação do trabalho e na recuperação, pelo homem concreto, de sua liberdade e capacidade de se humanizar por sua própria práxis.

O terceiro ponto fundamental da crítica de Marx está representado pelo conjunto de seus estudos, desde os Manuscritos de 1848, orientados para discutir como, teórica e praticamente, pode se processar a superação da alienação do trabalho. Hegel, como precedentemente se recordou, considerava que as contradições da sociedade civil poderiam e tenderiam a ser superadas através da mediação do Estado transclassista, cuja forma mais alta era a monarquia constitucional. Marx, opostamente, denuncia o necessário caráter de classe de todo Estado que se constitua a partir de uma sociedade de classe. A suposta “classe universal” de Hegel, que executaria, como um corpo de funcionários neutros e racionais, a mediação corretiva do Estado, sob a égide do monarca constitucional transclassista, nada mais era, na prática histórica, do que um conjunto de representantes das classes dominantes, a serviço dos interesses destas e de seus próprios interesses corporativos.

Para Marx, a superação da alienação do trabalho se daria, precisamente, pelo evanescimento do Estado. O Estado é

efetivamente, como pensava Hegel, a agência mediadora dos conflitos da sociedade civil. Apenas, exerce tal mediação por via coercitiva e manipulativa, a serviço dos detentores da propriedade. São as contradições imanentes ao próprio modo capitalista de produção – conducentes à crescente concentração da propriedade e à crescente pauperização das massas – que terminarão, tanto econômica como politicamente, inviabilizando o sistema e o conduzindo ao seu colapso revolucionário. O proletariado, como única classe universal – porque única cuja existência não postula a exploração de outras – implantará, a partir de uma ditadura liberadora, um novo regime de produção, que não separe o homem de seu trabalho nem o submeta ao controle dos meios de produção e de seus detentores.

A crítica humanístico-revolucionária da sociedade civil, implícita em Hegel (mas nele contida por seus valores conservadores) e explicitada por Marx, foi contestada pela filosofia naturalístico-conservadora de Comte. O Positivismo de Comte pode ser definido, para os fins desta sucinta resenha, por duas principais características. A primeira consiste em seu fisicalismo anti-humanista. A filosofia de Hegel era um humanismo idealista. A de Marx, um humanismo naturalista. O positivismo é um fisicalismo anti-humanista, que sob a alegação de assegurar a positividade científica do conhecimento (entendida como o que é experimentalmente confirmável), reduz a conduta humana a um aspecto final, mais complexo, dos processos objetivos, negando a subjetividade e a intencionalidade da consciência. As relações sociais, por isso, são puramente objetivas e devem ser estudadas como uma física da interação humana.

A segunda característica fundamental do positivismo é seu conservadorismo, em relação ao *status quo* da ordem burguesa e, a partir daí, sua postulação da ordem como fenômeno básico da realidade e como valor supremo para a conduta. Por isso mesmo a ordem positivista é concebida, dinamicamente, como comportando, por reajustamentos graduais, a realização do progresso. O progresso é uma ordem. E toda ordem comporta progresso, desde que não subvertida ou violentada.

O pensamento liberal, na formulação mais acabada que lhe dá John Stuart Mill, a dialética de Hegel, na revisão crítica que lhe dá Marx e a concepção positivista da realidade, fundada na ordem e entendendo o progresso como um aperfeiçoamento desta, se constituem, politicamente, como os fundamentos das ideologias liberais, radicais e conservadoras, dos fins do século passado aos nossos dias. Mais ainda, a linha crítico-dialética e a postura positivista se convertem no núcleo dos dois grandes modelos de entendimento da sociedade – e em princípio da realidade em geral – que se confrontam teoricamente na atualidade: o modelo dialético e o funcionalista.

### **Os modelos funcional e dialético**

As interpretações da sociedade dadas pela teoria social contemporânea tendem a ser tributárias, conscientemente ou não, de dois principais modelos: o funcional e o dialético<sup>2</sup>.

Essencialmente, o modelo funcional se propõe a resolver o problema dos fatores determinativos do vínculo associativo

---

2 Vide bibliografia.

e de sua vigência e estabilidade, numa sociedade qualquer, a partir da coparticipação dos membros da sociedade num comum sistema de valores.

O modelo funcional é remotamente herdeiro do pensamento de Comte e, mais imediatamente, do neopositivismo que caracteriza frequentemente de forma implícita e não consciente, a linha central do pensamento anglo-americano contemporâneo. A conversão das premissas do neopositivismo em uma interpretação funcionalista dos processos sociais se deu através da antropologia, notadamente de Malinowski. Foi, entretanto, a obra de Talcott Parsons, sobretudo em sua fase inicial, de 1949 a 1960, que estruturou teoricamente o funcionalismo como um modelo explicativo do funcionamento da sociedade. Mas deve-se a Davis uma das melhores formulações sintéticas do modelo.

Trata-se, segundo Davis, de explicar a regulamentação social dos meios escassos. Como as necessidades do homem não sejam imediatamente atendidas pela natureza, mas exijam o emprego de algum meio para sua satisfação (tecnologia) e atendendo ao fato de que são sempre relativamente escassos os meios necessários, o uso destes é sempre regulado por um determinado regime – o regime de propriedade. Tal regime, entretanto, não tende a ser igualmente observado por todos os membros da sociedade, dada a propensão, por parte dos menos favorecidos, de modificá-lo ou transgredi-lo. Dada tal situação, a manutenção desse regime é sempre assegurada por normas sancionadas pelo sistema político, através de meios coercitivos. Esse sistema político, entretanto, não consiste em violência arbitrária, mas no sancionamento, apoiado pela força, dos

valores culturais da sociedade, os quais gozam do consenso de seus membros. É esse consenso que dá legitimidade às normas e a sua sanção pelo sistema político.

Dentro dessa perspectiva Parsons entende que a sociedade se compõe de quatro categorias estruturais: (1) a ordem normativa, incluindo: (1.1) valores; (1.2) normas; (2) a população organizada, incluindo: (2.1) a coletividade; e (2.2) os papéis sociais.

Opostamente, o modelo dialético parte do pressuposto de que o conflito, e não o consenso, é a realidade última da vida social. A regulamentação social, por isso, é produto da coerção e as estruturas sociais são determinadas pela situação dos grupos na sociedade, não por valores.

No pensamento de Marx, a interpretação dialética e histórico-materialista da sociedade contém dois aspectos fundamentais. Um se refere à determinação geral (materialismo histórico) que as forças e os modos de produção necessariamente exercem sobre as relações de produção e a consciência dos homens, independentemente de suas vontades, incluindo-se nas relações de produção as normas morais e jurídicas, o regime social e suas legitimações ideológicas. O segundo aspecto (materialismo dialético) se refere aos efeitos da divisão social do trabalho, assegurada por via coercitiva em todas as sociedades estruturadas em classes, em virtude dos quais uma minoria de detentores dos meios de produção exerce a dominação da sociedade e impõe à maioria a contingência de trabalhar em troca do simples recebimento dos meios de subsistência.

A melhor formulação sintética dada por Marx ao seu “modelo” se encontra, provavelmente, em seu famoso Prefácio



à *Contribuição Crítica à Economia Política*, no trecho em que, sumariando suas ideias, observa que:

*Na produção social de sua existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias e independentes de sua vontade, relações de produção essas que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção e a vida material condicionam o processo da vida social, política e intelectual, em geral. Não é a consciência dos homens que determina seu ser; inversamente, é seu ser social que determina sua consciência.*

Dado o princípio geral de que as forças e os modos de produção determinam as relações sociais e a consciência dos homens, a divisão social do trabalho, estruturada em classes, assegurando a uns a detenção dos meios de produção – desde as formas mais primitivas às mais avançadas do capitalismo moderno – confere a estes o domínio econômico-político da sociedade impondo aos demais formas alienadas e dependentes de trabalho e de vida – a condição de escravo, na sociedade antiga, do servo da gleba, na medieval, do proletário, na sociedade capitalista.

O entendimento da ordenação social em termos de conflito e coerção, e não de consenso fundado em valores comuns, é também formulado, por vários autores, dentro de linhas

conceituais não dependentes da interpretação materialista histórica de Marx. Assim ocorreu com toda a tradição do “darwinismo social” e das concepções do conflito fundadas na vontade de poder. Uma das formulações mais gerais da teoria do conflito, compatível com todas as hipóteses do gênero, é apresentada por John Rex.

Segundo Rex tendem a ocorrer, em todas as sociedades, fatores diferenciadores de seus membros. Tais fatores os levam, através de várias coalizões de classes e grupos, a uma final polarização de conflito, entre os que, em última análise, querem preservar a ordem vigente os que a querem mudar. Em tal situação, se a sociedade não vier a se fragmentar, ou uma das facções vence, impondo sua dominação sobre a outra, com sua decorrente ordem social e legitimidade, ou se chega a algum tipo de compromisso. No primeiro caso, os dominados tendem a se reorganizar para desafiar a ordem vigente, restabelecendo o conflito. No segundo caso, ou o compromisso é rompido, restabelecendo-se a situação de conflito, ou o compromisso se estabiliza através da criação de uma nova ordem social, apoiada por nova legitimidade. Com essa nova ordem social, entretanto, novas formas de discriminação tendem a aparecer criando novas polarizações, que restabelecerão em novo nível a dialética do conflito.

### **O modelo funcional-dialético**

A interpretação da ordenação social em termos polarmente opostos, de consenso ou de conflito, vem sendo, recentemente, objeto de crescentes reservas entre diversos estudiosos.

Realmente, despida a matéria, na medida do possível, de suas implicações ideológicas, é forçoso reconhecer que cada uma das teorias apresenta importantes elementos explicativos da sociedade.

Não parece possível, efetivamente, sustentar-se, com os funcionalistas, que a coercitividade social corresponda completamente, ou mesmo predominantemente, a um consenso geral sobre valores e que os intentos de transgredir uma dada ordem social sejam necessariamente representativos de condutas “desviantes”. Tampouco parece compatível com a observação empírica, histórica ou corrente, negar na medida em que se verifiquem instituições e normas sociais dotadas de funcionalidade geral e coletiva e não apenas vinculadas a interesses de classe.

Tive a ocasião, em outro estudo, de sustentar a necessidade teórica da elaboração de um terceiro modelo explicativo da ordenação social, representando uma síntese entre o funcional e o dialético, que denominei de modelo funcional-dialético. E justifiquei a validade teórica de tal modelo mostrando que sua capacidade explicativa continha todos os elementos positivos dos modelos de consenso e do conflito, sem as limitações de cada um deles. Essa justificação se apoia em duas linhas convergentes de análise: uma, de caráter sociológico-formal, ligada à análise estática e dinâmica do grupo social; a outra, de caráter histórico-antropológico, ligada à análise evolutiva das sociedades de autoridades familística às sociedades de autoridade territorial.

Sem repetir, aqui, as linhas de análise de meu precedente estudo limitar-me-ei à sucinta exposição dos argumentos centrais.

A análise estática e dinâmica dos grupos põe de manifesto o fato de que, independentemente do grau de complexidade que ocorra nas relações dos mesmos entre si, com as decorrentes contradições internas e margens de conflito, tende a haver num grupo interesses comuns a todos os membros. Esses interesses comuns tendem a requerer a ação coordenada dos membros do grupo para seu atendimento. As prescrições de condutas coletivas feitas por membros do grupo que efetivamente pareçam conduzir ao atendimento dos interesses comuns tendem a ser acatadas por todos os membros do grupo, sempre que não colidam com seus interesses setoriais de maior prioridade. Essas prescrições são “comandos autovalidados”. Revestem-se de uma autoridade funcional, que independe da autoridade formal do emitente. Os comandos autovalidados são uma comprovação dos ingredientes funcionais existentes, em princípio, em toda associação e são a base funcional de toda autoridade. A essência funcional da autoridade é o exercício da ação coordenadora dos interesses comuns. A coexistência, num dado grupo, de interesses comuns e interesses setoriais não comuns mas, ao contrário, atual ou potencialmente conflitivos, não elimina a comum funcionalidade daqueles nem a básica funcionalidade da associação grupal.

Os grupos complexos, entretanto, não podem deixar ao acaso da espontânea emergência de comandos autovalidados a administração de seus interesses comuns. Daí a institucionalização da autoridade nos grupos complexos estáveis. A institucionalização da autoridade, entretanto, traz consigo inerentes efeitos disfuncionais. Em termos gerais, porque o trânsito da autoridade ocasional, que se autovalida em cada caso, para a

institucional, cuja validade, em princípio, transcende a auto-acatabilidade de cada um de seus comandos, implica, independentemente de outras circunstâncias, no privilegiamento do titular, qualquer que sejam as boas intenções deste e o grau de consenso do grupo. Ademais, porque, empiricamente, a formalização do privilegiamento tende a decorrer de formas prévias de apropriação de privilégios e a suscitar subseqüentes propensões privilegiantes. Daí o acompanhamento coercitivo de todas as formas institucionais da autoridade e a decorrente condição conflitual dos grupos em que tal autoridade se constitua.

A análise histórico-antropológica da autoridade, na evolução das sociedades, conduz a resultados equivalentes. A autoridade surge, histórica e antropológicamente, como autorregulamentação familística: o chefe da família extensa nos grupos de comum linhagem, o conselho de anciões, nos grupos tribais. O comando se exerce na linha da consanguinidade. Corresponde a uma extensão do poder do *pater familias* e implica a solidariedade ativa e passiva dos consanguíneos. Na forma mais ampla do gênero, que é a da tribo, a autoridade é exercida por acordo consensual dos chefes de linhagem, dentro de um sistema igualitário em que ninguém dispõe do poder sobre gente de outra linhagem.

O trânsito da autoridade consanguínea à autoridade territorial, de caráter superfamilístico, somente se dará com a formação das chefaturas. E estas sempre dependerão de circunstâncias que permitam, a um chefe de linhagem, atrair para seu serviço uma clientela de gente imigrada, que se tenha, por necessidade ou opção, desligado de seus precedentes vínculos familísticos e se haja colocado a serviço de um chefe

de linhagem estranho à própria. Um dos requisitos para a formação de chefaturas – que só ocorrem depois do neolítico – é a acumulação de excedentes por parte de um chefe de linhagem, que lhe permita manter a seu serviço um grupo de gente desligada do trabalho produtivo e dedicada, como ajudantes e guardas profissionais, à implementação das ordens de seu chefe. Outro requisito fundamental é o aparecimento, em uma comunidade, de imigrantes provenientes de outras linhagens. Por não estarem vinculados à solidariedade da consanguinidade de seu novo grupo, esses imigrantes podem exercer atos de violência, por ordem de seu chefe de adoção, sobre pessoas de distinta linhagem. Com isto se gera uma sociedade desigualitária e uma autoridade de base coercitiva. Esta, por seu lado, tenderá a legitimar, mediante novos mitos que lhe emprestarão origem divina, o exercício de um poder não fundado na consanguinidade. São os mitos que se encontram na origem das grandes civilizações primárias, como a egípcia, a suméria, a maia.

A conclusão de ambas as linhas de análise conduz a um entendimento funcional-dialético da autoridade. A autoridade, como fenômeno social, tem origem e fundamento funcional, decorrente da necessidade de coordenação da ação coletiva, através de comandos que asseguram o atendimento dos interesses comuns. A necessidade de institucionalização da autoridade, todavia, gera um correspondente privilegiamento de seu titular e suscita, dialeticamente, uma divisão social do trabalho estruturada em classes e uma preservação coercitiva dos privilégios.



# CAPÍTULO 2

## OS SUBSISTEMAS SOCIAIS

### A perspectiva funcionalista

A interpretação funcionalista da sociedade, de Parsons, parte de um entendimento geral da realidade dividida em três grandes níveis, estruturados em função de uma relação cibernética de alta informação, na cúpula e de alta energia, na base. Esses três níveis são:

- (1) o Transumano;
- (2) o Humano; e
- (3) o Infra-humano.

A cada um deles corresponde um certo tipo de realidade. Ao Transumano corresponde a “realidade última”, que será Deus ou o âmbito analítico das preocupações finais do homem. Ao nível Humano correspondem quatro sistemas:

- (a) o Sistema Cultural;
- (b) o Sistema Social ou das sociedades;



- (c) o Sistema da Personalidade; e
- (d) o Sistema Orgânico.

Ao nível Infra-humano corresponde o ambiente físico-orgânico. No quadro a seguir dá-se uma representação gráfica dessas ideias.

### Concepção Tricotômica de Parsons

Nível	Relação Cibernética	Tipo Analítico de Realidade
(1) Transumano	Alta Informação (controles)	Realidade última
(2) Humano		- Sistema Cultural - Sistema Social (sociedades) - Sistema de Personalidades - Sistema Orgânico
(3) Infra-humano	Alta Energia (condições)	Meio ambiente Físico-Orgânico

O Sistema Social é concebido por Parsons como sendo o sistema de interação humana. Quaisquer que sejam suas dimensões, seu grau de complexidade e seu regime interno, o sistema social consiste sempre de quatro elementos fundamentais:

- (1) uma pluralidade de atores;
- (2) interagindo para realizar seus fins;
- (3) através de certos meios; e
- (4) dentro de certas condições.

Kingsley Davis sustentará que todas as sociedades, inclusive as animais, têm, necessariamente, de dar atendimento a um certo número de funções básicas, como condição de sua autopreservação. Essas funções são as seguintes:

I. *Manutenção da população*

- a) Provisão de alimentos
- b) Proteção da incolumidade física
- c) Reprodução de novos organismos

II. *Divisão de funções entre a população*

III. *Solidariedade de grupo*

- a) Motivação de contato entre os membros
- b) Motivação de mútua tolerância e de resistência contra estranhos

IV. *Perpetuação do sistema social*

Para Parsons, a partir dos requisitos cibernéticos necessários para que um sistema autoajustável se mantenha e atinja seus objetivos, qualquer sistema social tem de dar atendimento a quatro funções básicas:

- (1) manutenção do padrão;
- (2) integração;
- (3) realização de objetivos; e
- (4) adaptação.

De acordo com sua teoria sobre o sistema geral de ação, as quatro funções são preenchidas, respectivamente, pelo sistema cultural, pelo sistema social, pelo sistema de personalidade e pelo organismo.

No caso específico da sociedade, Parsons diferencia as seguintes macrofunções:

- (1) as funções de manutenção do padrão, desempenhadas pelos processos de institucionalização cultural, através de intercâmbios de fronteira com o sistema cultural suprassocietal;
- (2) as funções integrativas, desempenhadas pela comunidade societal; e
- (3) e (4) as funções de realização de objetivos e de adaptação desempenhadas, intrassocietalmente, pelos subsistemas políticos e econômicos, respectivamente.

Para o entendimento da Teoria de Parsons é necessário levar em conta, como se observa no seu modelo tricotômico da realidade, que a realidade humana é concebida como diferenciada – analiticamente, não empiricamente – em quatro sistemas, que mantêm entre si intercâmbios de funções.

O sistema social é um sistema de atores. Sua função básica é a integração coordenada dos papéis sociais. Estes se subdividem em econômicos e políticos. Suprassocietalmente, o sistema cultural assegura os valores que permitirão a manutenção do padrão social. Infrassocietalmente, os sistemas de personalidade e orgânico – o homem concreto – proporcionarão os indivíduos que assumirão papéis sociais. Os impulsos que fazem marchar o sistema social provêm de algo que analiticamente está por debaixo dele, os homens concretos, dotados de personalidades (que internalizam valores e hábitos) e de energia e apetites organísticos. Os padrões que asseguram a estabilidade social e a

preservação da identidade coletiva do grupo são proporcionados, suprassocietalmente, pelo sistema cultural, mas socialmente institucionalizados, através das normas morais e jurídicas e da internalização de tais valores pelas consciências individuais.

No quadro a seguir se esquematizam essas ideias centrais de Parsons:

**Sistema de ação de Parsons**

Nível da Realidade Humana	Tipo Analítico	Função Básica
Suprassocietal	Sistema Cultural	Fundamentação Valorativa
Societal	Sistema Social Subsistema Econômico Subsistema Político	Integração de Papéis Produção de Utilidades Produção de Efetividade
Infrassocietal	Sistema de Personalidade Sistema Orgânico	Internalização de Valores Desempenho de Papéis Impulsos Vitais

Centrais para a perspectiva funcionalista são:

- (1) a tese da convalidação última da legitimidade das sanções pelo consenso social no plano dos valores; e
- (2) a tese da interdependência harmônica e funcional dos subsistemas, no nível do sistema social, e deste com os sistemas cultural e de personalidade, por motivos de caráter macrofuncional: as necessidades de autopreservação do conjunto dos sistemas humanos.

**A perspectiva dialética**

Não é fácil, evidentemente, reduzir o complexo pensamento de Marx, distribuído por uma enorme massa de textos, a um breve conjunto de proposições definitórias dos aspectos básicos

de seu entendimento da realidade, em geral, e da sociedade, em particular. Todas as tentativas desse gênero correm o inevitável risco de simplificações deformantes e de arbitrariedade na seleção de temas e teses.

Admitidos os inevitáveis percalços de tal intento sugiro, com a correspondente quota de risco, que se pode caracterizar a perspectiva central de Marx – que se apresentará neste estudo como paradigma da perspectiva dialética – a partir de quatro linhas fundamentais. Essas linhas envolvem:

- (1) uma concepção epistemológico-ontológica que se pode designar como um humanismo naturalista de caráter dialético;
- (2) uma concepção antropológica caracterizada pela ideia da autorrealização do homem através da práxis;
- (3) uma interpretação histórico-sociológica da sociedade usualmente designada por materialismo histórico e fundada numa certa concepção das relações dialéticas entre as forças de produção e as relações de produção; e
- (4) uma teoria da história e, fundada nela, uma práxis político-revolucionária, baseada na concepção da autodestruição de todos os sistemas sociais por força de suas inerentes contradições, mas dentro de um processo tendente à crescente dominação da natureza pelo homem e conducente à final liberação social e natural deste.

Situado ante o problema filosófico do conhecimento e da natureza da realidade – face à crítica de Hume e à solução transcendental de Kant, com a decorrente perda da possibilidade

de conhecimento da coisa em si – Marx opta, com Hegel, por uma interpretação unificante da relação sujeito-objeto, que restaure a apropriação cognitiva deste por aquele. Mas nega tanto a versão idealista de Hegel, para quem o Espírito é toda a realidade e o conhecimento, em última análise, é uma autognose, quanto à validade de um tratamento meramente teórico do conhecimento, desligado da práxis da autorrealização humana.

Homem e natureza, para Marx, se implicam dialeticamente, num processo permanente de humanização da natureza e da naturalização do homem. Por isso Marx considerava sua própria posição como um naturalismo ou humanismo consistentes, distinta tanto do idealismo como do materialismo. Como dirá nos *Manuscritos Econômicos e Filosóficos*:

*O homem é diretamente um ente natural. Como ente natural, e como ente natural vivente, ele é, por um lado, dotado de poderes e faculdades naturais, que nele existem como tendências e habilidades, como impulsos. Por outro lado, como um ente natural, objetivo, dotado de corpo, de capacidade de sentir, ele é um ente sofredor, condicionado e limitado, como os animais e as plantas. Os objetos de seus impulsos existem fora dele como objetos independentes dele, mas, sem embargo, eles são objetos de suas necessidades, objetos essenciais que são indispensáveis ao exercício e à confirmação de suas faculdades<sup>3</sup>.*

Por outra parte, Marx não considerava válida uma abordagem puramente teórica da relação do conhecimento. Como declara na 2ª Tese sobre Feuerbach:

---

3 In: 3ª Manuscrito, XXVI – cf. Karl Marx, Early Writings, Thomas Burton Bottomore, pp. 206-207, Nova York, McGraw-Hill, 1964.

*A questão concernente na medida em que o pensamento humano possa pretender alcançar a verdade objetiva não é teórica, mas prática. O homem deve comprovar a verdade, i.e., a realidade e o poder, o estar aqui de seu pensamento, na prática. O debate sobre a realidade ou não realidade do pensamento que esteja isolado da prática é uma questão puramente escolástica.*

A antropologia de Marx parte de um entendimento do homem como dotado de natureza própria, com propriedades permanentes, embora historicamente complementável, distintamente de uma concepção puramente historicista do homem. A natureza ou essência do homem se caracteriza, para Marx, por três principais ordens de atributos:

- (1) os atributos de caráter constante, dados pela espécie, que compreendem as propriedades físico-anímicas permanentes, com seus impulsos básicos;
- (2) os de caráter relativo, compreendendo as necessidades adquiridas pelo homem de acordo com as circunstâncias sócio-históricas; e
- (3) a característica do *homo faber* inerente à essência humana, que conduz o homem a completar e autoconfigurar sua própria natureza, através de sua práxis.

Esta última característica diferencia a natureza humana das formas não humanas da natureza. A natureza não humana é dada, como tal, de uma vez por todas. A natureza humana só é dada em parte, na medida em que apresenta alguns atributos constantes e se caracteriza pela necessidade de fazer coisas e de se autofazer. Mas só se completa no processo constante,

individual e histórico, da autorrealização do homem. Ou, em suas palavras: “O conjunto que se denomina de história mundial nada mais é do que a criação do homem por seu próprio trabalho, e a emergência da natureza para o homem; ele assim tem a irrefutável evidência e prova de sua autocriação, de sua própria origem”<sup>4</sup>.

Essa autorrealização do homem é essencialmente o processo de seu trabalho, mediante o qual, fazendo as coisas de que depende sua existência individual e social, se faz a si mesmo.

*O trabalho é suposto ser o processo de autorrealização do homem porque é o atributo específico deste. Na sociedade de nossos dias o trabalho não desenvolve o homem, mas o emascula. Em vez de adicionar ao homem dimensões de criatividade e de ampliar sua humanidade, o processo de trabalho na sociedade de hoje degrada o homem à condição de mercancia e o produto de seu trabalho, que é por natureza a realização fenomênica da consciência ativa do homem, imprimindo-se no mundo externo, torna-se senhor do homem*<sup>5</sup>.

Daí a importância que tem, para o pensamento de Marx, o fenômeno da alienação. O conceito de alienação já era fundamental para a filosofia de Hegel. Para este, entretanto – em consonância com sua concepção idealista da realidade –, a alienação era um estado de espírito, do qual se saía por outro estado de espírito. Para Marx a alienação é uma situação real,

4 Early Writings, p. 166.

5 Idem, ibid., p. 138.



que só se pode superar por modificações na realidade. Para Marx, a essência da alienação consiste num duplo estranhamento do homem: a separação do homem do produto de seu trabalho e a separação do homem do próprio processo de produção. Assim ocorre que a alienação aliena o homem, ao mesmo tempo, de si mesmo, como indivíduo e como ente da espécie, e dos outros homens. A desalienação do homem é, por isso mesmo, a condição necessária para sua autorrealização e será a meta central da obra e da vida de Marx.

A terceira linha fundamental da perspectiva marxiana, concernente à determinação das relações de produção pelas forças de produção, é a que se tornou mais universalmente conhecida e é a mais compartilhada pelas diversas escolas de filiação marxista.

Esse conceito básico do pensamento sociológico de Marx é uma contrapartida, no plano da teoria da sociedade, de sua epistemologia e de sua antropologia. Assim como o conhecimento é um processo de interação dialética entre o homem e a natureza e assim como a natureza do homem se autorrealiza pela práxis humana (entendida essencialmente como trabalho), assim as relações de produção são determinadas pelas forças produtivas.

Essa noção básica de Marx determinará seu entendimento da estrutura da sociedade. A imposição, à sociedade, de uma diferenciação analítica entre macrofunções e seus correspondentes subsistemas sociais – como os subsistemas econômico e político – não teria relevância para Marx e se lhe apresentaria como mascarando as verdadeiras diferenciações da sociedade. A linha de clivagem das diferenciações sociais,

para Marx, é a que separa as atividades e processos de caráter estrutural, que são os envolvidos na produção material de bens e serviços e as atividades e processos regulatórios das condutas coletivas, como normas e instituições morais e jurídicas e suas ideologias legitimadoras.

Pela institucionalização da divisão social do trabalho e decorrente criação de classes sociais, os detentores dos meios de produção assumiram o controle econômico-político da sociedade. Os modos de produção, entretanto, variam com o desenvolvimento das forças produtivas. Da energia animal e humana se passa ao aproveitamento das forças naturais, como o vento e os rios, se passa à máquina a vapor, etc. Essas transições alteram as relações de produção, com conseqüentes modificações dos detentores de privilégios e de seu regime. Quando as relações de produção, que exprimiam e regulavam um certo estágio das forças produtivas, se tornam um empecilho para a operação das forças de produção, em novo estágio evolutivo, processa-se, por uma forma ou outra, um reajustamento das relações de produção aos novos modos de produção e correspondente estágio de desenvolvimento das forças produtivas.

A quarta linha fundamental da perspectiva marxiana, correspondente à teoria da história de Marx, é uma decorrência de suas posições básicas precedentemente referidas.

Imediatamente, a teoria da história de Marx resulta de sua concepção sobre a estrutura e a superestrutura da sociedade. O processo histórico é o processo de acumulação e de resolução de contradições entre o desenvolvimento das forças produtivas e suas regulações institucionais. Quando estas se tornam

incompatíveis com um novo estágio de desenvolvimento das forças produtivas, ocorrem mudanças históricas de caráter qualitativo. Ademais, entretanto, a teoria da história de Marx exprime sua antropologia e reflete, implicitamente, seus valores éticos e uma não formulada filosofia do progresso, herdeira da Ilustração e de Rousseau, embora concebida em termos dialéticos e não de forma linear.

Em última análise, Marx concebe a história da espécie humana como um largo processo comportando três etapas. A primeira etapa corresponde à fase de hominização do homem e conduz à formação de sociedades tribais basicamente igualitárias, reguladas por um “comunismo primitivo”. Essa fase final da primeira etapa é uma fase em que o trabalho humano não é alienado, porque o homem não está nem separado do produto final de seu trabalho nem separado do próprio processo produtivo. Dado o nível extremamente elementar das forças produtivas, entretanto, o homem se encontrava sujeito ao arbítrio da natureza e a consciência humana não adquiria, ainda, um entendimento racional da realidade.

A segunda etapa, passando por várias fases, se caracterizava pela apropriação dos meios de produção por grupos privilegiados – do despotismo oriental ao escravismo clássico, ao feudalismo e, finalmente, ao capitalismo. Essa etapa está marcada, de um lado, por formas crescentemente racionais e eficazes de produção e de dominação da natureza – notadamente a partir da revolução burguesa – e, de outro lado, pela crescente alienação do homem, convertido em mercancia e totalmente separado do processo produtivo. As contradições que se acumulam, em

cada fase, entre as forças produtivas e as relações de produção desembocam, na fase final dessa etapa, a capitalista, numa simplificação da sociedade. Esta passa a se polarizar entre um grupo cada vez menor de detentores dos meios de produção e um grupo, cada vez maior, de trabalhadores que só tem a vender a própria força de trabalho.

A característica especial de que se reveste o capitalismo, em sua forma final, consiste no fato de que a imensa maioria dos homens é conduzida a um estado, o proletário (ou assemelhável) que, diversamente das outras classes, historicamente ou contemporaneamente, não depende para sua existência da exploração de outros. O capitalismo está condenado, como todos os regimes fundados na alienação, a acumular insanáveis contradições entre as relações de produção e as forças produtivas. Marx dedicará a maior parte de sua obra à análise dessas contradições. Diversamente, entretanto, do que ocorreu no passado – por exemplo, nos trânsitos do escravismo clássico ao feudalismo, ou deste ao capitalismo – as contradições que conduzirão o capitalismo ao seu final colapso não transferirão o poder a uma classe que dependa da exploração de outras. O proletariado – e não a burocracia de Hegel – é a verdadeira classe universal. A transferência do poder ao proletariado, através de uma revolução que conduza ao seu colapso político um capitalismo socioeconomicamente já exaurido, implantará, depois de uma fase temporária de reorganização da sociedade, um regime, ao mesmo tempo, altamente racional e produtivo e totalmente desalienado.

## A perspectiva funcional-dialética

Distintamente das precedentes, que vêm sendo objeto de elaboração e discussão desde o século XIX<sup>6</sup>, a perspectiva funcional-dialética é uma posição teórica emergente. Datam dos últimos anos os primeiros intentos expressos de formulação de um modelo funcional-dialético da sociedade e da década de 1950 os primeiros trabalhos de Schumpeter e de Gurvitch, implicando tal modelo.

As bases sobre que assenta a perspectiva funcional-dialética podem ser reduzidas a três linhas centrais<sup>7</sup>. A primeira se refere ao entendimento da sociedade como forma e unidade básicas da vida humana associativa constituindo, como tal, uma associação naturalmente funcional. A segunda concerne à diferença analítica e empírica entre a autoridade autovalidade, de caráter consensual, e a autoridade institucionalizada, tendencialmente coercitiva. O trânsito de uma a outra, historicamente, ocorreu com a transformação das formas naturais da autoridade, baseadas na consanguinidade, em formas institucionais, territorialmente delimitadas, baseadas na combinação entre poder coercitivo e mito legitimizante. A terceira linha básica da perspectiva funcional-dialética é a que, a partir de uma diferenciação analítica das macrofunções sociais e de seus respectivos subsistemas, nega o fato de que um dos subsistemas, como o econômico, por exemplo, tenha,

---

6 Essa afirmação, relativamente ao modelo funcionalista, se refere às implicações do mesmo, contidas nas obras de Saint Simon e Comte.

7 Para uma exposição mais sistemática da teoria funcional-dialética, Cf. meu estudo, *Sociedade, Mudança e Política*, S.P., Ed. Perspectiva, 1975, notadamente os Capítulos 1 e 4.

necessariamente, um caráter estrutural, enquanto outro, como o cultural, tenha, necessariamente, caráter superestrutural, este sendo determinado por aquele. Opostamente, o modelo funcional-dialético se baseia na interdependência circular dos subsistemas entre si. Nenhum dos subsistemas sociais é, *per se*, necessariamente estrutural ou superestrutural<sup>8</sup>. Transformações estruturais podem originar-se em qualquer dos subsistemas. Dado o princípio de congruência, na relação dos sistemas entre si, as transformações estruturais ocorridas em um deles, ou se transmitem aos demais, ou não subsistirão, ou, então, produzirão efeitos disruptivos da sociedade.

Historicamente, em função das crenças vigentes, dos estilos de vida e dos modos de produção, um dos subsistemas pode tender a exercer maior influência do que os outros. Tal ocorre, por exemplo, com o subsistema cultural nos períodos configurativos das grandes religiões. Tal ocorre, com o econômico, os períodos de inovação tecnológica. Ou com o político, em fases de grande concentração ou de grande transformação do poder.

Relativamente à perspectiva funcionalista, a funcional-dialética aceita o caráter basicamente funcional da ordenação social, na medida em que, histórico-antropologicamente, a origem e o fundamento da autoridade têm caráter consensual. Mas nega que um suposto consenso valorativo seja, fática e normativamente, o fundamento da ordenação social nas sociedades estruturalmente diferenciadas, como as sociedades de classe. Relativamente à perspectiva dialética, a funcional-

---

8 O subsistema participacional, sem embargo, tende a ter caráter derivado, relativamente aos demais, salvo nas sociedades familísticas.

-dialética aceita o caráter basicamente coercitivo e conflitual das formas institucionalizadas da autoridade e das sociedades correspondentes. Mas nega que as forças de produção necessariamente determinem as relações de produção, ou, com maior precisão analítica, que o subsistema econômico seja, *per se*, estrutural e determinante dos demais.

Feita essa sucinta exposição das linhas centrais da perspectiva funcional-dialética, importa agora apresentar, de forma igualmente esquemática, como se delinea o entendimento da sociedade, a partir de tal perspectiva. Como, em relação ao objetivo central deste estudo, a discussão dos modelos da sociedade seja, apenas, um pressuposto teórico necessário para a análise do problema do desenvolvimento social, não teria sentido intentar, ainda que sumariamente, apresentar as várias interpretações da realidade social que se tenham, com maior ou menor explicitidade, situado no âmbito da perspectiva funcional-dialética<sup>9</sup>.

Nas linhas a seguir limitar-me-ei a uma brevíssima referência aos meus próprios pontos de vista sobre a matéria, remetendo aos leitores para um estudo anterior em que se discute o assunto mais amplamente.

A breve análise estrutural da sociedade que se vai apresentar nas linhas a seguir parte de uma concepção dicotômica da realidade no âmbito da qual se situa a sociedade.

---

9 Importa assinalar na medida em que Jürgen Habermas, em um dos seus últimos trabalhos (*Legitimation Crisis*, Ed. Beacon Press, 1975), se aproxima extremamente das posições que serão a seguir brevemente referidas.

No quadro abaixo se esquematiza, graficamente, essa concepção dicotômica.

**Concepção dicotômica da realidade e situacionamento da sociedade**

Nível	Relação Cibernética	Tipo analítico da realidade
I. Humano	Alta Informação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Civilização – sistema de sentidos fundamentais;</li> <li>- Sociedades – sistema de interação;</li> <li>- Seres humanos – sistema de ação; e</li> <li>- Objetos humanizados – repertório de objetos significativos.</li> </ul>
II. Não Humano	Alta Energia (Condições)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Natureza viva – sistema de processos adaptativos; e</li> <li>- Natureza física – sistema de processos objetivos.</li> </ul>

A sociedade é um sistema de interação humana, a partir do desempenho de papéis sociais. Importa diferenciar as civilizações, como um sistema de sentidos ou significações fundamentais, que abrangem sociedades distintas e se prolongam por um período temporal de vigência superior ao das sociedades, das atividades culturais que se exercem no âmbito de cada sociedade e correspondem, analiticamente, ao seu subsistema cultural. Sem dar aqui maior elaboração a essa complexa questão, pode-se tornar clara a diferença com a ilustração de dois exemplos. Na dimensão do espaço, Inglaterra, França, Alemanha e Estados Unidos, fazem parte, atualmente, entre outros países, da “civilização ocidental contemporânea”, constituindo cada um desses países, sem embargo, uma sociedade nacional própria, com sua respectiva cultura e correspondente subsistema cultural. Na dimensão do tempo, há consenso entre os estudiosos no sentido de considerar como



integrantes da “civilização ocidental” os países europeus da Alta Idade Média até a era Napoleônica, no curso de um período que vai do século VI a princípios do XIX, ao longo do qual se formam e se desfazem muitas sociedades, até a final configuração das nações modernas.

Fica, assim, a sociedade situada, no âmbito da realidade humana, como um sistema de interação através de papéis sociais, sob a égide eidético-axiológica de uma dada civilização, no nível suprassocietal, e compreendendo um conjunto de atores, que desempenham os vários papéis e constituem, no nível infrassocietal, os seres humanos.

A análise de qualquer sociedade, do bando paleolítico à emergente sociedade pós-industrial de nossos dias, revela o fato de que a totalidade dos papéis sociais e das atividades correlatas corresponde a quatro macrofunções sociais:

- (1) cultural;
- (2) participacional;
- (3) política; e
- (4) econômica.

Essas quatro macrofunções consistem, analiticamente, na produção e alocação de certos tipos de bens, serviços e valores que denominaremos, genericamente, de “valuáveis”. A essas quatro macrofunções sociais correspondem, analiticamente, quatro subsistemas, que designaremos pela mesma denominação precedentemente enumerada.

Utilizando, metafóricamente, a analogia do organismo de um animal superior; em que se diferenciam um sistema digestivo,

um respiratório, um circulatório, etc., a sociedade assegura as condições e atividades requeridas pela vida humana associativa através de subsistemas analiticamente especializados em cada uma das macrofunções essenciais. Distintamente do organismo, entretanto, em que as relações entre os subsistemas e o sistema orgânico são empiricamente diferenciadas, através das especializações celulares, as diferenciações macrofuncionais, nas sociedades, são de caráter analítico, assim como os respectivos subsistemas. Empiricamente, a sociedade é sempre um conjunto inter-racional de papéis exercidos por atores que são seres humanos individuais. No quadro seguinte se dá uma representação gráfica das noções precedentemente expostas.

Os valúáveis produzidos e alocados por cada subsistema se exprimem e medem através de um meio próprio. O meio de transmissão de crenças e símbolos é a cultura. O significado de atores, papéis e respectivo *status* se exprime e mede por seu prestígio. Os comandos produzidos pelo subsistema político se exprimem e medem em termos de poder. Os bens e serviços dotados de utilidade econômica se exprimem e medem em termos de dinheiro.

A esses quatro meios próprios, que denominaremos de primários, por serem os que imediatamente correspondem a cada macrofunção, se adiciona um quinto meio, a influência. A influência é aquilo que tem quem tem algo. É um meio secundário, porque exprime a intercambialidade dos demais meios entre si. Quem tem dinheiro pode comprar cultura, prestígio ou poder. Quem tem poder pode impor a obtenção de dinheiro, de cultura e de prestígio. Prestígio dá acesso ao poder,

à cultura e ao dinheiro. Isto significa que cada meio dá acesso ao seu valúavel específico e, por intercambialidade, ou seja, por ser portador de influência, dá acesso a outros valúaveis.

Ademais de comportar, analiticamente, quatro subsistemas, a sociedade se apresenta como um sistema dotado de profundidade, com um nível de base e um nível de cúpula. As atividades sociais, ademais de se diferenciarem, “horizontalmente”, por suas macrofunções, também se diferenciam, “verticalmente”, por serem regulatórias ou reguladas. No plano de base, temos as várias formas de interação social. Atos de compra e venda, atos religiosos ou culturais, etc. No plano superior, temos regimes que determinam de que forma são praticados os vários atos e quem tem competência para praticá-los. No quadro a seguir se indica, graficamente, relativamente aos quatro subsistemas, a diferenciação entre o nível de cúpula, ou situacional e o de base, ou operacional.

### Macrofunções, subsistemas sociais, valúaveis e meios

Macrofunções, subsistemas e valúaveis		Meios	
		Primários	Secundários
1. <i>Cultural</i> : produção e alocação de símbolos de:	Crenças factuais Crenças valorativas Crenças normativas Símbolos expressivos	Cultura	Influência
2. <i>Participacional</i> : criação e alocação afetiva	Atores Papéis Status	Prestígio	Influência
3. <i>Político</i> : produção e alocação de:	Comandos	Poder	Influência
4. <i>Econômico</i> : produção e alocação de:	Utilidades	Dinheiro	Influência

**Planos estruturais sociais e sistemas macrofuncionais**

Planos estruturais e sistemas macrofuncionais	CULTURAL Sistemas de produção e alocação de símbolos; Crenças factuais; Crenças de valores; e Crenças Normativas e Símbolos Expressionais.	PARTICIPACIONAL Sistema de produção e alocação afetiva, avaliativa e lúdica de: Atores; e Papéis.	POLÍTICO Sistemas de produção e alocação de comandos sancionáveis.	ECONÔMICO Sistema de produção e alocação de utilidades.
Níveis de profundidade				
1. NÍVEL SITUACIONAL Apresentando uma certa ordem social c/ diferenciação entre camadas: A) SUPERIOR B) MÉDIA C) INFERIOR	REGIME DE VALORES Supondo certas crenças e baseado em um certo regime de participação legitimador: A) Formuladores e intérpretes de símbolos; B) Divulgações de símbolos; e C) Consumidores de símbolos.	REGIME DE PARTICIPAÇÃO Supondo, legitimado por, e induzindo, um certo regime de valores e manifestação diferenciação de família, geracional e social: A) STATUS superior; B) STATUS médio; e C) STATUS inferior.	REGIME DE PODER Supondo um certo regime de participação e de valores e sancionando, correspondentemente, com um certo regime de propriedade e a ordem social em geral: A) Tomadores de Decisão; B) Executores de Decisão; e C) Governados.	REGIME DE PROPRIEDADE Supondo um certo regime de participação e de valores e sancionando por um certo regime de poder: A) Controladores de meios de produção; B) Gerentes e técnicos; e C) Trabalhadores.
2. NÍVEL OPERACIONAL Organizações formais e informais.	IGREJAS Instituições legitimadoras; Escolas; Instituições de Pesquisa e Divulgadoras; e Grupos religiosos, científicos, humanísticos e artísticos.	FAMÍLIAS Gerações; Instituições de STATUS; Instituições lúdicas; Grupos de jogos; Grupos de esportes; Grupos de companheirismo.	ESTADO Poderes e agências do Estado; Partidos e Instituições políticas; e Grupos políticos.	FIRMAS Instituições econômicas; Grupos formais de interesse; e Grupos econômicos informais.

### Intercâmbio insumo-produto societal de valuáveis essenciais

Subsistemas				
Subsistemas Produtos ↑	↓ Insumos Culturais	Participacional	Político	Econômico
Cultural	Crenças e Símbolos	↓ Formuladores Divulgadores Crentes	↓ Sancionamento de valores	↓ Facilidades de instalações e de operação
		Valores integrativos ↑	Legitimidade ↑	Institucionalização; orientação científico- tecnológica (ou mágico-religiosa).
Participacional	↓ Valores integrativos	Atores Papéis Status	↓ Ordem interna Defesa externa	↓ Facilidades de consumo
	Formuladores Divulgadores Crentes ↑		Tomadores de decisão Executores Governados ↑	Controladores Gerentes Trabalhadores ↑
Político	↓ Legitimidade	↓ Tomadores de decisão Executores Governados	Comandos	↓ Solvência
	Sancionamento de valores ↑	Ordem interna Defesa externa ↑		Ordem legal Serviços públicos ↑
Econômico	↓ Institucionalização: Orientação científico- tecnológica (ou religiosa)	↓ Controladores Gerentes Trabalhadores	↓ Ordem legal Serviços públicos	
	Facilidades de instalação e operação ↑	Facilidades de consumo ↑	Solvência ↑	Mercadorias

Os quatro subsistemas estão estruturalmente inter-relacionados. O produto de cada um constitui um insumo básico dos outros. É por essa razão que os subsistemas estão vinculados entre si pelo princípio de congruência, precedentemente já mencionado. No quadro a seguir se indica, graficamente, a inter-relação de insumo-produto existente no intercâmbio entre os quatro subsistemas.

Concluindo esta sucinta exposição da estrutura da sociedade, dentro da perspectiva funcional-dialética, pode-se

observar, em síntese, que o caráter naturalmente funcional da sociedade, a despeito dos elementos coercitivo-conflitais que caracterizam as formas diferenciadas de sociedade, se reflete na interdependência das relações de insumo-produto que se manifesta entre os subsistemas. Por outra parte, cabe observar na medida em que, por causa das bases coercitivas sobre as quais assenta a ordenação social das sociedades diferenciadas, o princípio de congruência, que regula a compatibilidade, entre si, dos regimes dos subsistemas, assenta sobre a imposição, pelo subsistema político, por via coercitiva, dos regimes de valores, de participação, de propriedade e do próprio regime de poder, que integram, em conjunto, o regime social.



## CAPÍTULO 3

### SENTIDO GERAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

#### O subsistema participacional

O subsistema participacional, como foi precedentemente indicado, é o *locus* analítico da produção e alocação, por via afetiva, avaliativa e lúdica, de atores, papéis e *status*.

O subsistema participacional é o sistema social em sentido estrito. Também pode ser designado como o sistema social do sistema social. Essa condição decorre do fato de que, analiticamente, suas macrofunções básicas são as de configurar e regular a associação primária da vida humana associativa, que é a família. A sociedade humana surge, histórico-antropologicamente, através da integração, na família nuclear, da díada sexual homem-mulher com a díada maternal mãe-filhos. E a sociedade se expande através da constituição da família extensa, das linhagens, dos clãs e das tribos.

Em todo esse processo o subsistema participacional exerce, analiticamente, as funções que asseguram sua configuração e



expansão. Por vínculos afetivos biopsicologicamente inatos na espécie, se processa a formação das díadas homem-mulher e mãe-filhos, cuja integração na família nuclear, concomitantemente com a hominização do homem, está ligada ao desenvolvimento da capacidade de compartilhar os alimentos, de colaborar na coleta de comestíveis e na caça, assim como na autodefesa do grupo familiar. Esse processo, que evolui concomitantemente com o desenvolvimento da capacidade de produzir instrumentos e de intercomunicação pela linguagem, conduz à especialização de papéis no âmbito da família. Daí se origina a autoridade natural do *pater familias*, que se expandirá com o desenvolvimento da família extensa e suas sequelas. Ao mesmo tempo também se desenvolve, por via lúdica, o sentido do jogo e todas as dimensões gratuitas da vida humana associativa.

Todos os subsistemas sociais são, analiticamente, produtores dos papéis correspondentes às suas macrofunções: papéis econômicos, culturais, políticos. O subsistema social produz papéis sociais em sentido estrito, como os relacionados com a família e a geração e, nas sociedades diferenciadas, os que envolvem as formas gerais de relacionamento com a sociedade civil. Ademais, o subsistema social, a partir da díada homem-mulher, situada como tal, analiticamente, em nível infrassocietal, é produtor de atores para a sociedade. Estes serão, inicialmente, atores de papéis familiares. Na medida em que se diferencia a sociedade familística da sociedade geral, esta receberá daquela os atores requeridos por seus diversos tipos de papéis – econômicos, políticos e culturais.

Conjuntamente com os papéis, os subsistemas sociais, de acordo com seus respectivos regimes, estabelecem relações

hierárquicas entre os papéis e seus atores, distribuídas segundo três níveis: o de elite, o de subelite e o de massa. Na sociedade familiar primitiva os papéis de pai, de mãe e de filho são, respectivamente, de elite, subelite e massa. Tais diferenças de nível, entretanto, não constituem classes, nas sociedades não diferenciadas, por conservarem caráter funcional e geracional. Na família extensa, na linhagem, no clã e na tribo, os anciãos – avós e bisavós – constituem um conselho de anciãos, enquanto os pais ativos administram as respectivas famílias, com a ajuda das mães e os filhos asseguram a implementação das várias tarefas. O caráter funcional-geracional dessa estratificação impede sua rigidificação em classes e assegura, aos filhos de hoje, os futuros papéis de pai e de ancião.

Nas sociedades diferenciadas declina a importância geral dos papéis familiares. O subsistema participacional passa a operar, analiticamente, em dois níveis distintos:

- (1) o nível primário da família; e
- (2) o nível secundário da sociedade civil.

A família passa a transferir atores adultos para a sociedade civil. Estes, sem perder seus papéis familiares específicos (de filho adulto, de pai, de avô) passam a exercer, cumulativamente, diversos outros papéis, correspondentes aos demais subsistemas sociais. Estes últimos, que se encontravam, na sociedade familística, subsumidos no subsistema participacional (embora, analiticamente, sempre diferenciáveis), passam a visibilizar suas respectivas particularidades, na medida mesma em que se diferencia a sociedade global.

É fundamental, para o entendimento da sociedade, compreender-se que no trânsito da sociedade familística para a diferenciada, a perda da importância absoluta e relativa dos papéis familísticos – que se internalizam no microsomo familiar – é acompanhada por uma hierarquização das famílias na sociedade civil. Na sociedade familística, como precedentemente se mencionou, a hierarquização entre níveis de elite, subelite e massa, era funcional-geracional. Nas sociedades diferenciadas, essa hierarquização se rigidifica e adquire sentido de diferenciação de classe<sup>10</sup>.

A consequência dessa hierarquização de classe é a de que, em lugar de elites, subelites e massas funcionais, que correspondiam a diferenciações de papéis familísticos, entre famílias basicamente igualitárias, se passa a ter uma sociedade basicamente desigualitária, composta por famílias de diferente hierarquia social, independentemente do papel familístico e da geração a que pertenciam os indivíduos. São as famílias e seus respectivos membros que se encontrarão, agora, em nível de elite, subelite e massa, dentro de um regime de participação que envolve a sociedade global e perpétua, em princípio, de geração a geração, essa diferenciação social.

Até a emergência do mundo moderno, a hierarquização de classes diferenciando famílias de elite, subelite e massa, implicava, para seus respectivos membros, um *status* correspondente para todos os seus papéis sociais. Patrícios, plebeus e escravos, na antiguidade clássica, nobres, burgueses

---

<sup>10</sup> Vide os estudos sobre classes sociais na bibliografia.

livres e servos da gleba, na Idade Média. Os papéis decorrentes dessas diferenciações eram por elas homogeneamente afetados. Todas as atividades sociais de um patrício ou de um nobre tinham nível de elite, como tinham nível de massa todas as atividades de um escravo ou servo da gleba.

Com o desenvolvimento da revolução burguesa e a emergência da sociedade de massas, surgiu, no âmbito dos quatro subsistemas, uma especialização relativa dos nivelamentos sociais. Uma pessoa, numa sociedade industrial contemporânea, pode ser, como líder de um sindicato obreiro ou presidente de um importante grêmio popular, participante da elite política, permanecendo econômica, cultural e socialmente, em nível de massa. Um professor universitário tende a participar da elite cultural, podendo permanecer, econômica, política e socialmente, membro da massa.

É importante assinalar, sem embargo, que as sociedades contemporâneas, embora havendo logrado segmentar o monolitismo dos nivelamentos sociais, tais como subsistiram até o *ancien régime*, não conduziram ainda, em nenhum país, inclusive nos que se autodenominam de socialistas, à superação da hierarquização social básica das famílias. O horizonte probabilístico de nivelamento social de um indivíduo, no atinente ao seu regime de participação na sociedade civil, continua basicamente determinado por sua procedência familiar. Nas sociedades capitalistas, as classes sociais são, predominantemente, integradas por membros oriundos de famílias da mesma classe. Nas sociedades ditas socialistas as ocupações manuais, por um lado e as técnico-gerenciais, por

outro lado, tendem a ser exercidas – notadamente no que se refere para as primeiras – por pessoas oriundas de famílias que já tinham tais ocupações.

### **Diferenciação, discriminação e dependência**

A diferenciação social, precedentemente analisada, não é um processo puramente arbitrário. Histórico-antropologicamente, a expansão da sociedade familística ultrapassou os limites de equilíbrio do sistema e suscitou crescentes contradições entre as necessidades coletivas e a forma familística de organização e administração da sociedade.

Na medida em que se multiplicavam as linhagens e se expandia a população das sociedades tribais, graças aos ganhos de produtividade da revolução neolítica, resultavam cada vez menos satisfatórios os antigos processos de coordenação dos interesses comuns. Não se lograva uma direção administrativamente eficiente e politicamente unificada. A autoridade, repousando sobre o consenso dos chefes de linhagem, atuava sobretudo de forma arbitral, na composição de agravos. Estes, frequentemente, conduziam a conflitos entre linhagens, pondo em risco a sobrevivência das tribos. E a distribuição de funções e tarefas, entre os membros da sociedade, determinada por critérios tradicionais e opções voluntárias, impedia maior especialização ou uma eficiente intervenção corretiva por uma decisão de cúpula.

A transição da autoridade familística para a institucionalizada, através da instauração das chefaturas, dependeu, como já foi mencionado, da acumulação de excedentes

patrimoniais por certos chefes de linhagem, juntamente com o surgimento de movimentos migratórios intertribais, que permitiram a formação de uma clientela não consanguínea a serviço daqueles chefes<sup>11</sup>. Tal fato traduz uma evidente diversificação da situação patrimonial das famílias, no fim dos períodos tribais, atribuível, provavelmente, a fatores naturais. Essa diversificação, todavia, enquanto não institucionalizada pela criação de nobrezas e realezas, permanecia no plano das situações de fato. A formação das chefaturas e, com estas, a institucionalização e rigidificação de situações de classe, converteu as diferenciações em situações *de jure*, fundadas no próprio regime de participação e contribuiu para intensificá-las.

As sociedades diferenciadas, sem embargo dos aspectos negativos da divisão de classes, lograram nítidos ganhos de eficiência, no seu processo de ordenação interna e no seu relacionamento com o meio ambiente e as demais sociedades. A autoridade deixou de depender de um consenso entre chefes de linhagem, fundado em difíceis compromissos, para depender de um titular, que tendeu a se tornar um rei hereditário. Passou de quase exclusivamente arbitral e judicial, para ser, ademais, político-militar e administrativa. E as diferenciações sociais conduziram a uma maior diversificação e especialização de papéis, com incremento da produtividade geral. Registrou-se, assim, com a diferenciação, um aumento da funcionalidade social global, ou agregada.

---

11 Cf. Elman Rogers Service, *Primitive Social Organization*, Nova York, Ed. Random House, 1967 e Lucy Philip Mair, *Primitive Government*, Baltimore, Pinguin Books, 1966.

Sem embargo do crescimento da eficiência do conjunto social, as sociedades diferenciadas e estruturadas em classes passaram a se fundar num sistema arbitrário e discriminatório, que rompeu a homogeneidade e a solidariedade básicas que prevaleciam nas sociedades familísticas. As altas civilizações primárias, não obstante suas espantosas realizações culturais e materiais, consistiam em um insignificante número de privilegiados, formando uma elite sacerdotal e burocrático-militar, assistidos por uma pequena subelite técnico-gerencial, manipulando uma massa servil em que se incluía a quase totalidade da população<sup>12</sup>.

Em período histórico mais recente, a divisão de classes, nas sociedades pré-industriais, conduziu a manter a grande maioria da população em nível de simples subsistência, privada de liberdade individual e política e de qualquer acesso à cultura superior, em proveito de uma pequena minoria de privilegiados da nobreza e do alto clero e com relativos benefícios para uma emergente classe urbana de artesãos e mercadores, assim mesmo sujeitos a arbitrarias limitações sociopolíticas. As sociedades industriais que se sucederam àquelas, no Ocidente, a partir do século XVIII, passaram por um longo período, que se estende até fins de século XIX ou princípios deste, em que a condição operária se manteve em nível próximo ao da servidão da gleba.

As sociedades industriais avançadas ou pós-industriais do mundo ocidental contemporâneo, em virtude dos extraordinários

---

12 Cf. Shmuel Noah Eisenstadt, *The Political Systems of Empires*, Nova York, The Free Press of Glencoe, 1963 e Henri Frankfort, *The Birth of Civilization in the Near East*, Garden City, Ed. Anchor Books, 1956.

ganhos de produtividade obtidos com a tecnologia atual, mas também por decisivas razões sociais internas (poder sindical, consciência de classe, partidos populares) e externas (colonialismo, neocolonialismo, imperialismo), modificaram substancialmente seu perfil social. Em lugar de grandes maiorias em nível de subsistência, passaram a ter a maioria de sua população com um nível e estilo de vida de classe média. A população dedicada às atividades primária e secundária se tornou uma minoria da total. E algo como 5% da população total integra a grande burguesia e os setores assimilados da alta classe média.

A emergência de um grupo de sociedade pós-industrial, embora alterando significativamente, em relação às mesmas, a estatística da discriminação e da espoliação, nem eliminou, no âmbito dessas mesmas sociedades, os fenômenos de alienação social decorrentes da divisão de classes nem, por outro lado, afetou significativamente a estatística da espoliação no restante do mundo, no chamado Terceiro Mundo, que representa mais de dois terços da população mundial.

Nas sociedades pós-industriais, tanto de economia de mercado como de economia centralizada, subsistem – confessadamente ou não – classes sociais fundadas em privilégios apropriativos<sup>13</sup>. A relação entre pessoa e classe, apesar do indiscutível crescimento da taxa de mobilidade vertical que se verifica em tais sociedades, continua predominantemente determinada pela origem familiar. E a discriminação do *status* social, do regime de remuneração e

---

13 Cf. Thomas Burton Bottomore, *Classes in Modern Society*, Nova York, Ed. Vintage Books, 1966.



do grau de acesso à cultura e à influência política existente entre os diversos tipos de ocupação social, embora alegadamente correspondente à produtividade dos respectivos tipos de trabalho e à maior ou menor escassez social das habilitações requeridas para seu desempenho – tal discriminação persiste, na verdade, sendo determinada por critérios ascritivos do regime de participação, em função da classe e baseados, em última análise, em sanções coercitivas.

O quadro no que se refere ao Terceiro Mundo, que corresponde a uma crescente maioria da população terrestre, esse continua apresentando, internamente, as mesmas características que apresentavam as sociedades pré-industriais, na maioria dos casos, ou as sociedades industriais ocidentais do século XIX, no caso dos países relativamente mais desenvolvidos. Esse quadro, entretanto, apresenta uma decisiva agravante – de que só recentemente se está dando conta a ciência social acadêmica. Consiste no fato de que o subdesenvolvimento do Terceiro Mundo é, em grande medida, uma contrapartida de sua condição de dependência, no âmbito de uma relação complexa que vincula as elites do Terceiro Mundo aos interesses dos países centrais e estabelece um relacionamento perverso entre o desenvolvimento destes países e o subdesenvolvimento do Terceiro Mundo.

### **O problema do desenvolvimento social**

A partir das análises até agora empreendidas neste estudo parece possível formular, ainda que em termos gerais e preliminares, a pergunta por aquilo em que consista o desenvolvimento social. Que é desenvolvimento social?

Uma primeira abordagem dessa questão se acha contida no tópico precedente. É evidente, histórico-antropologicamente, que o trânsito das sociedades familísticas para as diferenciadas dotou a estas, como sociedades, de maior eficácia e funcionalidade globais. Nesse sentido, indubitavelmente, houve nessas sociedades, consideradas como sociedades globais, um processo de desenvolvimento. Desta constatação, empiricamente verificável, pode-se concluir que uma das dimensões do desenvolvimento social, no que se refere à sociedade global, consiste na diversificação, complexificação e especialização dos papéis sociais.

É interessante observar que essa constatação apresenta, como seria de se esperar dentro de uma perspectiva geral de teoria dos sistemas, analogia com o que ocorre em outros sistemas, ou biológicos ou físicos.

É igualmente evidente, por outro lado, que a diversificação das sociedades, com a institucionalização da divisão de classes e de formas de autoridade implicando um privilegiamento do titular, conduziu à perda de algo fundamental de que gozavam as sociedades mais primitivas. Perderam-se a homogeneidade e a solidariedade que existiam nas sociedades familísticas, porque se perdeu a igualdade que prevalecia nestas e a liberdade natural de que gozavam os membros de uma sociedade pouco submetida a decisões autoritárias.

Essas formas de igualdade e liberdade naturais não seriam, evidentemente, compatíveis com formas mais organizadas de vida social, tal como ocorreram, por exemplo, no mundo clássico, para não falar do contemporâneo. O próprio mundo clássico,

entretanto – como, por exemplo, através do pensamento estoico –, formulou, em termos mais elaborados e como uma exigência de formas superiores de cultura, os ideais de liberdade e de igualdade para todos os homens. Cabe, assim, a pergunta sobre a medida em que a diversificação, a complexificação e a especialização dos papéis sociais – necessárias para o desenvolvimento social global – sejam compatíveis com a liberdade e a igualdade dos homens – necessárias para que o desenvolvimento social global não se exerça de forma socialmente alienante, às expensas de quase todos, de muitos, ou mesmo de apenas alguns. Ou seja, dando a essa ideia sua versão afirmativa, para que o desenvolvimento social global seja acompanhado do desenvolvimento social intrassocietal, em termos que optem para todos sua respectiva forma de participação.

Historicamente, o processo de desenvolvimento social global se fez a expensas da igualdade e da liberdade, sem embargo das importantes margens de recuperação destas que se verificaram, nas sociedades centrais, com o desenvolvimento da revolução burguesa e com a revolução tecnológica contemporânea. Pousa-se, assim, uma questão fundamental. Até que ponto o conflito entre o desenvolvimento social global e o desenvolvimento da liberdade e da igualdade é uma ocorrência histórica contingente, dependente de circunstâncias casuais ou epocais, ou, ao contrário, uma decorrência necessária?

Marx, como vimos, concebia o processo histórico em termos de três grandes etapas. Às sociedades primitivas familísticas, dotadas de igualdade e de liberdade natural, se sucedem sociedades diversificadas, mais eficazes, mas

fundadas na alienação decorrente da divisão social do trabalho e sua estruturação em classes. A estas, entretanto, se sucederão sociedades igualitárias e libertárias, que reterão e desenvolverão ainda mais a eficácia geral das formas mais avançadas da sociedade capitalista, ao mesmo tempo em que suprimirão todas as formas sociais de alienação e restabelecerão, em alto nível material e cultural, a plena autorrealização de cada um e de todos os seres humanos.

Trata-se, por um lado, de analisar até que ponto se possa, justificadamente, assumir a possibilidade, em geral, de um desenvolvimento social global fundado na liberdade e igualdade de todos os membros da sociedade. Trata-se, por outro lado, de verificar até que ponto essa possibilidade geral pode vir a se concretizar, empiricamente, a partir das condições nacionais e internacionais ocorrentes no mundo contemporâneo.



**PARTE II**

**PERSPECTIVAS E EXPERIÊNCIAS**



# CAPÍTULO 4

## O PROJETO LIBERAL

### **Análise comparativa**

Na seção precedente deste estudo foi levada a cabo, inicialmente, uma discussão da natureza da sociedade. Procedeu-se, em primeiro lugar, a uma breve revisão da evolução histórica do conceito, do pensamento grego clássico ao positivismo. Em segundo lugar, empreendeu-se uma sucinta comparação crítica dos dois principais modelos de sociedade correntemente adotadas pelas ciências sociais contemporâneas – o funcionalista e o dialético – e se expôs a concepção alternativa do modelo funcional-dialético, que intenta uma síntese superadora das limitações em que incidem os dois outros.

A seguir, na ótica de cada um desses três modelos, foram brevemente analisados os subsistemas que integram o sistema social. Essa análise permitiu uma melhor compreensão do subsistema participacional e, a partir dela, foi possível proceder



a uma elucidação preliminar do que se deva entender por “desenvolvimento social”.

Esta segunda seção do presente estudo se destina a uma breve elucidação das perspectivas liberal e marxista (vinculadas, respectivamente, aos modelos funcionalistas e dialético), consideradas tanto em sua formação teórica como, historicamente, nos intentos de sua implementação. Trata-se, basicamente, de analisar as teses centrais das filosofias políticas do liberalismo e do marxismo, tal como formuladas, no fundamental, por Locke, Bentham e John Stuart Mill, no primeiro caso e por Marx, no segundo e de analisar, concomitantemente, as características e a evolução do Estado liberal, nos seus exemplos mais representativos da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, e do Estado soviético.

### **A filosofia liberal**

O século XVIII representou, na história da civilização ocidental, um momento particularmente importante, caracterizado por um amplo e profundo movimento de racionalização da própria cultura ocidental e dos modos de relacionamento do homem ocidental com o mundo, social e natural. Esse movimento, no plano do pensamento e das ideias, ficou conhecido como a “Ilustração”. Seu traço fundamental foi a instituição da razão (em vez da tradição e da autoridade) como árbitro supremo da verdade e, em sentido amplo, da legitimidade da conduta humana. No plano da ação e das atividades sociais, o traço dominante da época foi a opção pela liberdade individual. Liberdade de comércio e de contrato, na área econômica.

Liberdade da pessoa ante o Estado e a Igreja e fundamentação da autoridade dos governos na vontade dos cidadãos, na área política.

Como usualmente ocorre com os séculos que se tornam representativos de um grande momento histórico, o século XVIII, como época, se iniciou antes de seu marco cronológico, com Fontenelle e Locke e tampouco se encerrou em 1800. Para alguns como Albert Salomon<sup>14</sup>, a conversão de Notre Dame em templo da deusa Razão, por Robespierre, em 10 de novembro de 1793, marca, simbolicamente, o fim do império da razão, como árbitro da verdade. Outros, entre os quais me alinharia, veem na epopeia napoleônica a transição entre o racionalismo da Ilustração e o romantismo do *Sturm und Drang*.

Em íntima interconexão com esses movimentos da cultura e das instituições se encontra o desenvolvimento da revolução burguesa e seu trânsito da fase mercantilista, de fins de século XV a fins do XVII, para a do *laissez faire*. A sociedade liberal, cuja configuração se inicia em fins do século XVII e se consolidará no curso do XVIII é, em sua fase formativa, o produto histórico da inter-relação entre a filosofia liberal e as exigências empíricas do capitalismo ocidental pré-industrial, no apogeu de sua expansão mercantil. Não importa, para este estudo, intentar uma elucidação crítica da medida em que a filosofia liberal contribuiu para orientar no seu sentido o processo do capitalismo ou meramente para legitimar as exigências de sua nova fase. Implícita à presente discussão está, de acordo com o modelo funcional-dialético, o entendimento do inter-relacionamento

---

14 Cf. Albert Salomon, In Praise of Enlightenment, p. 99, Cleveland, Meridian Books, 1963.

circular entre ideias e processos, sem necessidade, aqui, de se determinar coeficientes de influência.

A obra de Locke, como já foi discutido neste estudo, constitui o marco teórico básico da filosofia liberal. No plano da filosofia geral, seu empirismo racional representa um dos fundamentos do empirismo moderno. Mas será, sobretudo, por seu segundo *Tratado sobre o Governo* que influenciara permanentemente o pensamento liberal e condicionará, direta e perduradoramente, as instituições e as ideias políticas norte-americanas.

O problema central de Locke, no que se refere à produção e à apropriação de bens, consistia, como já foi indicado, em compatibilizar, com sua visão e seus valores individualistas, sua concepção da comunidade natural dos bens, por um lado e, por outro, seu entendimento do fundamento social da utilidade. Em estado de natureza – que representa idealmente a condição ontológica (e implicitamente religiosa) do homem no mundo – os bens são comuns, porque a natureza pertence igualmente a todos os homens. O que torna legítima a apropriação de algo é o trabalho de alguém em obter ou produzir um bem sem espoliar a outrem. Constitui, todavia, uma espoliação potencial de outrem a apropriação que ultrapasse a capacidade de utilização do apropriador e conduza ao desperdício ou à deterioração do excedente apropriado. Se a teoria do valor trabalho constituiu, para Locke, o fundamento da legitimidade da apropriação individual de bens, a teoria do ouro e outros bens que sirvam de moeda, como valor de troca indeteriorável, constituiu o fundamento da legitimidade da acumulação individual de excedentes<sup>15</sup>.

---

15 Cf. The Second Treatise on Civil Government, V. "On property".

Esse sentido de conciliação da apropriação individual com a preservação da utilidade social dos bens ressalta, particularmente, do seguinte trecho de seu trabalho:

*He that gathered a hundred bushels of acorns or apples has thereby a property in them: they were his goods as soon as gathered. He was only to look that he used them before they spoiled, else he took more than his share, and robbed others. And, indeed, it was a foolish thing, as well as dishonest, to hoard up more than he could make use of. If he gave away a part to anybody else, so that it perished not useless in his possession, these he also made use of. And if he also bartered away plums that would have rotted in a week, for nuts that would last good for his eating a whole year, he did no injury; wasted not the common stock; destroyed no part of the portion of goods that belonged to others, so long as nothing perished useless in his hands. Again, if he would give his nuts for a piece of metal, pleased with its color, or exchange his sheep for shells, or wool for a sparkling pebble or a diamond, and keep those by him all his life, he invaded not the right of others; he might heap up as much of these durable things as he pleased; the exceeding of the bounds of this just property not in the largeness of his possession, but the perishing of anything useless in it. And thus came in the use of money; some lasting thing that men might keep without spoiling, and that, by mutual consent men would take in exchange for the truly useful but perishable supports of life (p. 36).*

A filosofia política de Locke, exprimindo os valores e as ideias do protestantismo liberal, triunfante na Grã-Bretanha com a

“Glorious Revolution” de 1688, impregnou profundamente a cultura política dos colonizadores ingleses da América do Norte. Quando, no século seguinte, se tornaram cada vez mais tensas as relações entre os colonos e o governo britânico, culminando no movimento de independência, foi na filosofia política de Locke que se fundamentaram os colonos para justificar sua rebelião contra o exercício, pela metrópole, de um poder não consentido. E foi nessa filosofia que se baseou o projeto de uma sociedade nova, em que se compatibilizasse o máximo de liberdade pessoal, tanto no plano político como no econômico, com um profundo sentido de legitimidade e de legalidade.

O Congresso Continental de 1774 formula, dentro dessa perspectiva, os direitos fundamentais dos colonos: “pelas imutáveis leis da natureza” os colonos estavam intitulados aos direitos de “vida, liberdade e propriedade, e jamais cederam a qualquer poder soberano o direito de dispor sem seu consentimento de qualquer desses direitos”.

O direito de propriedade, como é sabido, foi deliberadamente omitido por Jefferson na Declaração de Independência e substituído pelo direito à busca da felicidade: “(...) We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain inalienable rights that among these are life, liberty and the pursuit of happiness”.

Tal omissão, entretanto, não decorria do fato de que Jefferson, como Locke, não considerasse o direito de propriedade como básico, entre os direitos naturais. Devia-se, ao contrário,

a sua mui lockeana preocupação com o uso social da propriedade e a seus temores de formas abusivas de concentração da riqueza<sup>16</sup>.

O arraigado sentido de propriedade da sociedade americana, entretanto, levou-a à expressa formulação desse direito nas constituições estaduais, como nas Cartas de Direitos de Virgínia e Massachusetts. E a 5ª Emenda introduziu formalmente tal direito na Constituição dos Estados Unidos.

No curso do tempo, a preocupação jeffersoniana com a utilidade social da propriedade foi sendo substituída, tanto na vida prática como na interpretação jurídica do instituto, pelo conceito de legalidade. Os homens têm direito à propriedade privada de todos os bens que adquiram legalmente. Do ideal jeffersoniano de uma sociedade de pequenas propriedades agrárias, cultivadas por seus próprios donos, se passou, na segunda metade do século XIX, a uma visão industrial da propriedade e à glorificação da acumulação da riqueza, como indício de êxito e valor pessoal.

No plano das ideias, o liberalismo fundado no direito natural foi substituído pelo liberalismo utilitarista de Bentham e pelo liberalismo absoluto de John Stuart Mill. Seguindo a Hume, os utilitaristas rechaçam a teoria dos direitos naturais. Todos os direitos são sociais. Fundados na natureza humana e nos princípios que a regulam, a partir dos induzimentos positivos e negativos do prazer e da dor, os direitos exprimem utilidades coletivas, cujo atendimento possibilita a preservação e o progresso da sociedade. O direito de propriedade constitui

---

16 Cf. Richard Schlatter, *Private Property*, p. 196, Londres, Ed. Allen & Unwin, 1951.

um dos mais importantes desses direitos, por ser o induzimento positivo e negativo para o trabalho.

O pensamento de John Stuart Mill, como o assinala o próprio autor em sua *Autobiografia* (publicada em 1873), segue um curso de crescente afastamento de suas origens utilitaristas e do decisivo condicionamento que exerceu, sobre suas ideias iniciais, a sistemática educação que lhe ministrou seu pai, James Mill, assim como a direta influência de Jeremias Bentham. Para os fins desta sucinta resenha basta assinalar os dois principais momentos pós-benthamianos de Mill. O primeiro, marcado pela publicação de sua obra de maior influência e perduração, *On Liberty* (1849), introduz o princípio do valor absoluto da liberdade, em contraposição com o relativismo utilitarista, que fundamentava a liberdade em sua vantagem social. Para John Stuart Mill a liberdade individual é um direito absoluto da pessoa humana que constitui, como tal (com implicações kantianas), um fundamento irrenunciável e inviolável da ordenação legítima da sociedade. A liberdade de todos depende da absoluta preservação da liberdade de cada qual, dentro dos limites de sua recíproca compatibilidade.

O segundo importante momento da fase pós-benthamiana de Mill, que corresponde à última etapa de seu pensamento sociopolítico, e que se reflete nas revisões que introduz na 3ª edição, de 1852, de seus *Principles of Political Economy* (1ª Edição, 1848), se caracteriza por uma crescente visão social do problema da liberdade. Mill reconhece uma importante parcela de verdade nas críticas socialistas à sociedade capitalista e diferencia a problemática da produção da distribuição, considerando esta em função das necessidades sociais.

Como corrente de pensamento, profundamente influente na orientação sociopolítica das sociedades ocidentais no curso do século XIX e até o primeiro terço do século XX, o liberalismo não reteve as preocupações sociais do último Mill. Tampouco tiveram efetiva influência sobre o pensamento liberal, nessa mesma época, as ideias de Rousseau concernentes à vontade geral, entendidas como algo de distinto da soma ou da média das vontades particulares. Será Hegel quem, a partir de pressupostos completamente diferentes, dará continuidade à teoria rousseana da vontade geral e incorporará preocupações sociais semelhantes às de Mill, embora encaminhando essa problemática para a suposta síntese do Estado monárquico constitucional. E será Marx quem levará essas ideias a suas últimas consequências.

### **A crise do liberalismo**

O curso da revolução burguesa, a partir do *laissez-faire* que caracteriza o auge de sua fase mercantil, a conduzirá às várias etapas da revolução industrial. O processo da revolução industrial, considerado ao longo dos dois séculos de seu desenvolvimento, consiste, em última análise, num crescente e continuado incremento da capacidade de controle mecânico-energético da natureza. Essa capacidade, no seu aspecto mecânico, leva a formas cada vez mais eficazes de substituição do trabalho humano por dispositivos mecânicos, na extração de matérias-primas e sua transformação em bens intermediários e finais. No seu aspecto energético, conduz a formas de crescente rendimento termodinâmico na produção e na aplicação de



energia. Em ambos os casos, processa-se, concomitantemente, o desenvolvimento do entendimento científico da natureza e o desenvolvimento do agenciamento de sua aplicação, ou seja, da tecnologia.

É interessante observar na medida em que, até meados do século XIX, os dois processos seguiam paralelamente, sem grande inter-relacionamento direto. Os autores de inventos mecânicos eram homens práticos ou imaginativos, como o mecânico Newcomen (máquina a vapor), o especialista em instrumentos James Watt (aperfeiçoamento da máquina a vapor), o clérigo e poeta Cartwright (tear mecânico), o mestre-escola Eli Whitney (descaroçadora de algodão), etc. Até meados do século passado a educação técnica era separada da científica e ministrada em institutos técnicos, para a qualificação dos operários. Somente no último terço do século XIX foi o ensino técnico incorporado às universidades britânicas, o mesmo ocorrendo, aproximadamente, nos demais países industrializados da Europa.

As sucessivas etapas do desenvolvimento industrial e tecnológico, marcadas principalmente pelo acesso a novas formas de energia e transporte – máquina a vapor e transporte a vapor, energia elétrica, motor de combustão interna, avião, energia nuclear – implicam em um constante aumento na escala dos investimentos e na capacidade produtiva dos sistemas industriais. Essa crescente intensividade do capital, determinada por fatores de ordem técnica, correspondeu a uma forte propensão à concentração da riqueza própria ao capitalismo, particularmente em sua forma liberal.

Esse processo de concentração não foi percebido senão tardiamente pelos contemporâneos, a despeito dos brados de alerta e protesto dos primeiros socialistas. Nos Estados Unidos, quando se iniciava, com a expansão ferroviária, o grande processo de concentração econômica que instauraria, com os “robber barons”, o moderno capitalismo corporativo, Lincoln, inadvertido do que se passava, ainda julgava vigente a América jeffersoniana. Sustentando que o capitalismo não estava difundido nos Estados Unidos, declarava que a maioria dos americanos, inclusive os cidadãos dos estados sulinos, “neither work for others nor have others working for them... (They) work for themselves, on their farms, in their houses, and in their shops, taking the whole product to themselves, and asking no favors of capital on the one hand, or of hirelings or slaves on the other”<sup>17</sup>.

O processo de concentração econômica, no capitalismo industrial do século XIX, produziu, em última análise, três principais consequências. A primeira, já identificada por vários críticos na fase mercantil do capitalismo, mas fortemente agravada pelo enorme incremento industrial da concentração, foi a espoliação da classe operária, acompanhada de contrapartida do superenriquecimento da classe capitalista, como exaustivamente foi analisado por Marx. A segunda dessas consequências foi a crescente incapacidade, notadamente a partir do último terço do século passado, de regulação da economia mundial pelos mecanismos de mercado. Apesar

---

17 Discurso em Milkwaukee, Wis: 30 de setembro de 1859, citado por Richard Schlatter em *Private Property*, p. 204, Londres, Ed. Allen & Unwin, 1951.

do colonialismo e do imperialismo assegurarem aos países centrais fontes abundantes e baratas de matérias-primas e mercados cativos para suas manufaturas, não puderam impedir o agravamento das crises cíclicas, determinadas pela superprodução, culminando com a grande depressão dos anos 30. A terceira consequência, vinculada às duas precedentes, foi a crescente deterioração econômico-social dos países do Terceiro Mundo, relativamente aos países centrais, fenômeno esse que tardou mais que os dois outros a ser identificado e que só atualmente passou a ser mais bem compreendido.

O processo de concentração da riqueza, embora não progredindo linearmente, em virtude de oscilações cíclicas e de fatores de ordem política, tendeu a se agravar no curso da revolução industrial.

Analisando a situação americana, nas décadas de 1940 a 1960, Daniel Guérin e Ernest Mandel<sup>18</sup> mostram como as 200 maiores *corporations*, relativamente ao valor agregado da indústria manufatureira, passam a deter de 30%, em 1947, a 41% desse valor agregado, em 1963. Dentre essas, as 50 maiores empresas, que em 1947 controlavam 17% desse valor agregado, passam em 1963 a deter 25% do mesmo.

O fenômeno de crescente concentração da capacidade produtiva, característico da evolução do capitalismo industrial, conduziu, através das empresas transnacionais, à internacionalização do controle econômico por um pequeno número de superempresas. Como mostra o estudo das Nações

---

18 Daniel Guérin e Ernest Mandel, *La Concentration Economique aux Etats Unis*, pp. 10-11, Paris, Ed. Anthropos, 1971.

Unidas sobre as transnacionais<sup>19</sup>, a economia mundial se acha praticamente controlada por 650 empresas transnacionais, que faturavam, em 1971, cada uma delas, mais de trezentos milhões de dólares por ano. Dessas empresas, 358 eram americanas.

Nesse referido ano, somente as 10 maiores transnacionais efetuaram vendas de mais de US\$ 3 bilhões, ou seja, um montante superior ao PNB de 80 países. Esse montante representou mais de 20% do PNB mundial, excluídos os países socialistas. As vendas efetuadas pelas transnacionais foram de seus países de origem, em 1971, no montante de US\$ 330 bilhões, superaram o valor do comércio mundial (US\$ 310 bilhões) dos países de economia de mercado.

Com esse grau de concentração de negócios, as transnacionais predominam, tanto na economia dos países desenvolvidos quanto na dos subdesenvolvidos. Nos Estados Unidos, as 187 transnacionais americanas mais importantes controlam mais de um terço da produção industrial do país. Um grupo mais amplo de transnacionais, compreendendo 264 empresas, controla mais da metade das exportações de manufaturas americanas.

Nos países subdesenvolvidos, as transnacionais respondem por mais de  $\frac{1}{3}$  da inversão estrangeira direta. Os investimentos se concentram, fortemente, em um pequeno número de países com mercados promissores e condições favoráveis: Argentina, Brasil, Índia, México, Nigéria e Venezuela, ademais de certas ilhas do Caribe. Na América Latina,  $\frac{2}{3}$  das transnacionais,

---

19 Cf. Las Corporaciones Multinacionales en el Desarrollo Mundial, Buenos Aires, Ed. Paidós, 1973.

nessa região (1966), controla mais de 40% da exportação de manufaturas, sendo particularmente elevada sua posição no México (87%) e no Brasil (42%).

Concomitantemente à concentração da capacidade produtiva em superempresas, predominantemente transnacionais, processa-se, no nível das empresas físicas, a uma forte concentração da renda.

Em seu amplo estudo para o National Bureau of Economic Research, o Prof. Robert J. Lampman, da Universidade de Wisconsin<sup>20</sup>, mostrou como, em 1953, 1,6% da população americana adulta (então de 103 milhões) controlava mais de 30% do ativo e das ações do setor pessoal da economia – sendo de levar-se em conta que o setor público detinha cerca de 20% da riqueza nacional. O quadro a seguir apresenta, de acordo com Lampman, a distribuição da riqueza americana, no referido ano:

#### Distribuição da riqueza nos Estados Unidos

% da população de 20 ou mais anos (103 milhões)	1953 Valor médio do patrimônio US\$	Valor total US\$ bilhões 1953	% da riqueza
50,0	1.800,00	93,1	8,3
1,6	186.265,00	309,2	27,6
89,6	-	535,5	47,8
10,4	-	584,5	52,2
2,0	-	339,0	30,2
100,0	-	1.120,0	100,0

20 Pesquisa publicada em 1962 pela Princeton Univ. Press. Dados citados por Ferdinand Lundberg, *The Rich and the Super-Rich*, pp. 7-10, Nova York, Bantón Books, 1969.

Acompanhando a concentração da riqueza americana de 1922 a 1953, relativamente ao 1% mais rico da população, Lampman apresenta o seguinte quadro:

**% da riqueza detida pelo 1% mais rico**

Ano	Nº de pessoas (1.000)	% da Riqueza
1922	651	32
1929	744	38
1939	835	33
1945	929	26
1949	980	22
1953	1.030	25

O estudo de Lampman foi atualizado e revisto em 1958 para a American Statistical Association por James D. Smith e Stauton K. Calvert. A nova pesquisa revelou que o processo de concentração havia voltado a se agravar. O 1% mais rico da população, que em 1953 detinha 28,3% da riqueza líquida, passou em 1958 a deter 32% da mesma.

Dados ainda mais precisos e atualizados foram levantados pela pesquisa “Survey of Financial Characteristics of Consumers”, do Federal Reserve System, relativos ao ano de 1962. Essa pesquisa revelou que, para um total de 57,9 milhões de unidades familiares, 3,9 milhões, correspondentes a 6,7% do total, detinham 57% da riqueza total. Desse grupo, 200 mil unidades familiares, correspondentes a 0,3% do total, detinham 22% da riqueza, com patrimônios, cada família, de US\$ 500 mil ou mais.

O duplo fenômeno de concentração econômica a que se referem os dados precedentes – concentração da capacidade

produtiva, do nível das empresas, em firmas cada vez maiores e concentração da riqueza, no nível das pessoas físicas, em um decrescente número de famílias – ademais de ocorrer, de forma paradigmática, nos Estados Unidos (onde foram levadas às últimas consequências, até a crise dos anos 30, as ideias e práticas do liberalismo), se verifica, também, nos demais países industrializados de economia liberal.

A segunda importante consequência do capitalismo liberal, precedentemente mencionada, foi a crescente incapacidade de regulação da economia mundial pelos mecanismos de mercado. A economia clássica, como é sabido (Ricardo, Say, etc.), postula o equilíbrio entre a oferta e a demanda pela autorregulação do mercado. O declínio ou a elevação de preços dos produtos que, respectivamente, excedam à demanda ou não sejam suficientes para satisfazê-la, induzem os produtores a corrigir a oferta, mantendo, assim, o equilíbrio do mercado. Essa interpretação geral do intercâmbio, que supõe um mercado perfeito, a apropriada informação e a rápida convertibilidade da capacidade produtiva, ademais da constante racionalidade econômica das decisões, não corresponde, como o provaram os fatos e o elucida a crítica da teoria clássica, à realidade do processo econômico. As expectativas exageradas de expansão da demanda e a especulação, bem como os mecanismos que as retroalimentam, tendem a criar enormes excedentes da oferta e agudas crises de liquidez, que, subitamente, conduzem a fortes retrações, provocando as crises cíclicas que têm afetado a economia capitalista em todo o seu curso, notadamente a partir do século XVIII.

Somente no século XIX se registraram, nos Estados Unidos, diversas graves crises cíclicas, em 1837-43, 1873-78, 1882-85 e 1892-96. A mais importante crise cíclica do capitalismo liberal, de 1929 a 1932, com repercussões que se prolongaram até 1940, teve efeitos socioeconômicos mundialmente catastróficos.

A economia americana, que já era a dominante e onde se originou a crise, acusou de 1929 a 1933 um decréscimo do GNP, em preços constantes, da ordem de 30%. Vinte e cinco por cento da força de trabalho americano estava desempregada em 1932. A renda pessoal caiu, no período, de 50%. A produção industrial teve um decréscimo de cerca de 50%, sendo de mais de 73% a queda no setor de bens de consumo durável.

A crise afetou, igualmente, os países subdesenvolvidos, privando-os de suas habituais receitas de exportação e da capacidade de continuar atendendo, pela importação, sua demanda corrente de manufaturas. As relações tradicionais entre os países centrais e os periféricos ficaram profundamente transtornadas. Alguns – como ocorreu com os países latino-americanos de maior desenvolvimento – encontraram na crise estímulos para uma industrialização, em graus variáveis, por substituição de importações. A maior parte teve que absorver o choque sem compensações, reduzindo seu nível de vida e aumentando seu grau de dependência.

A terceira importante consequência do processo do capitalismo, precedentemente mencionada, diz respeito à crescente deterioração econômico-social dos países da periferia do sistema. Esse fenômeno, como anteriormente referido, foi o que mais tardou a ser identificado e só recentemente se



o está compreendendo melhor. O etnocentrismo acríptico do século XIX impediu Marx de compreender o mundo periférico. A interpretação lenineana do imperialismo, por outro lado, perturbou até nossos dias a compreensão do fenômeno do subdesenvolvimento, considerando-o, apenas, na ótica da expansão do capitalismo central e no plano das estruturas produtivas. Os autores de inspiração neoliberal, por seu lado, vêm insistindo, até hoje, em ver nas sociedades subdesenvolvidas um símile das fases pré-modernas e pré-industriais das sociedades centrais, com a decorrente proposição de modelos de desenvolvimento imitativos dos seguidos pela Europa norte-ocidental, no curso dos últimos cento e cinquenta anos.

Não é esta a oportunidade para uma análise teórica ou histórica do subdesenvolvimento do Terceiro Mundo. Mencione-se apenas o fato de que essas sociedades, inseridas no processo de expansão do capitalismo ocidental – sem exceções até a crise de 1930 – como fornecedoras de matérias-primas e importadoras de manufaturas e de estilos culturais provenientes dos países centrais, foram levadas a uma dupla ordem de disfuncionalidade. No plano econômico, há um processo de crescimento econômico em que – salvo no caso dos enclaves mineiros e semelhantes – a expansão se fazia por incorporação de fatores produtivos disponíveis, como terra e mão de obra, sem, praticamente, um correspondente desenvolvimento tecnológico. Nos planos social, cultural e político, essas sociedades foram conduzidas a formas extremamente disfuncionais de diferenciação entre suas massas, mantidas em condições de completa marginalidade, e as elites, internamente espoliativas e externamente prosélicas das elites ocidentais.

Em termos econômicos comparativos às relações entre os países periféricos e os centrais se vêm deteriorando de forma continuada. Enquanto, em princípios do século XIX, a diferença de renda *per capita* entre os países periféricos e os centrais era da ordem de  $\frac{1}{2}$ , essa diferença se elevou, atualmente, para cerca de  $\frac{1}{20}$ .<sup>21</sup> Concomitantemente, se observa maior concentração social na renda nos países periféricos que nos centrais. Nestes, os 5% mais ricos da população detêm cerca de 20% da renda. Naqueles, esses 5% detêm mais de 30%. Essa maior concentração da renda, ademais, corresponde a desníveis muito mais acentuados de níveis de vida. Nos países centrais, cerca de 60% da população desfrutam de estilos de vida de classe média e não mais de 20% se situam em nível de relativa pobreza. Nos países periféricos, as massas marginais representam, em geral, 75% ou mais da população total, em níveis incomparavelmente inferiores aos mais baixos padrões registráveis nos países centrais.

À medida que a disparidade de níveis entre os países periféricos e os centrais continue crescer, em longo prazo ou, ao contrário, tenda a se reduzir, é uma questão sobre a qual existe, atualmente, menos otimismo que há duas décadas. As ideias sobre o desenvolvimento comparativo dessas duas regiões do mundo, na década de 50, tendiam a prever, para longo prazo, uma desaceleração na taxa de crescimento dos países desenvolvidos e uma aceleração, na dos subdesenvolvidos.

---

21 Cf. Paul Narcyz Rosenstein-Rodan, pp. 41-55 in Jagdish Bhagwati Edit, *La Economía y el Orden Mundial en el año 2.000*, México, Siglo XXI, 1973.

Os fatos não parecem confirmar tais suposições. Thomas E. Weiskopf<sup>22</sup>, entre muitos outros, sustenta, ao contrário, a tese de uma continuada deterioração comparativa entre as duas regiões. O regime de dominação a que se acham submetidos os países periféricos, tanto por suas próprias elites como, com a cumplicidade destas, pelos países centrais, conduz a uma continuada espoliação das massas e à perpetuação de sua marginalidade, salvo nos infrequentes casos de reformas duradouras ou revoluções exitosas. E a experiência do pós-guerra confirma esse pessimismo, tanto pela análise sociopolítica dos acontecimentos – que revela a prevenção do desenvolvimento social através do predomínio de regimes militar-oligárquicos no Terceiro Mundo – como pelos índices econômicos. Os países periféricos, de 1950 a 1967, tiveram um crescimento médio anual de seu produto bruto de 4,6%. Mas, com um crescimento populacional médio de 2,4%, registraram uma taxa média anual de crescimento demográfico médio de apenas 1,3%, e um crescimento do produto bruto de 4,4% registraram um crescimento anual *per capita* médio de 3,0%.

### **Adaptabilidade do capitalismo**

Não obstante os efeitos negativos precedentemente referidos, o sistema capitalista não foi levado, como o previra Marx, a um colapso econômico-político, determinado pela superconcentração da renda, entre um número decrescente de magnatas e a generalização da miséria, para o conjunto da

---

22 Cf. Thomas E. Weiskopf, "Capitalismo, Subdesarrollo y el Futuro de los Países Pobres", pp. 56-93 in Jagdish Bhagwati, op. cit.

sociedade. O processo histórico do capitalismo, até nossos dias, tanto desmentiu as teorias liberais do autoequilibramento do sistema, pelos mecanismos do mercado, como as teses de Marx concernentes à autodestruição do capitalismo, por suas contradições internas.

A observação do processo histórico do capitalismo, da revolução industrial a nossos dias, mostra que o sistema dispõe de uma extraordinária adaptabilidade<sup>23</sup>. As características centrais do sistema, tais como a detenção dos meios de produção pela empresa privada, notadamente sob a forma de sociedade anônima, o controle acionário destas por uma classe, a burguesia, o controle gerencial de tais empresas por agentes técnico-executivos dessa classe e a capacidade de continuado progresso tecnológico, por parte das principais empresas, se revelaram compatíveis com distintos modelos sociopolíticos.

Marx, analisando o capitalismo concorrencial de seu tempo, operando de conformidade com o modelo liberal, apesar de sua extraordinária antevisão do que viria a ser a grande empresa de um período histórico posterior – supôs que eram inerentes ao sistema características que ele se revelou apto a superar. Essa adaptabilidade, mais do que simples ajustamento a circunstâncias cambiantes, cada vez mais afastadas das que caracterizavam a sociedade europeia de fins do século XVIII e princípios do XIX, se constituiu em uma extraordinária capacidade para a transformação interna do sistema. Foi ele assim conduzido, em nossos dias, a algo de tão diferente do

---

23 Vide sobre a matéria a bibliografia deste capítulo referente ao processo histórico do capitalismo, notadamente John Strachey, *Contemporary Capitalism*, Londres, Ed. Victor Gollancz, 1956.

capitalismo de meados do século passado, que as próprias características centrais do sistema, precedentemente referidas, se modificaram substancialmente, convertendo-o em algo de diverso, embora derivado, do modelo ideal a que correspondem aquelas características.

Esse longo processo transformativo apresenta três etapas bastante diferenciadas:

- (1) a do capitalismo concorrencial de tendência liberal, que subsiste, basicamente, até a depressão de 1930;
- (2) a do capitalismo dirigista que se desenvolve até a segunda guerra mundial; e
- (3) a do capitalismo contemporâneo caracterizado, ao mesmo tempo, nos países centrais, pelo *welfare state* e, no mundo em geral, pelo predomínio das supercorporações transnacionais.

O capitalismo concorrencial de tendência liberal só na Grã-Bretanha – que se conserva até fins do século XIX na vanguarda da expansão industrial – se aproxima, empiricamente, de seu próprio paradigma. Nos demais países industriais o paradigma liberal, ainda que predominante na retórica de políticos e homens de negócio, é contornado na prática em muitos aspectos relevantes, de acordo com injunções do interesse nacional ou da conveniência dos empresários de países de capitalismo mais débil.

A mais frequente alteração do modelo liberal é a proteção tarifária. Foi Alexander Hamilton, Secretário do Tesouro dos Estados Unidos durante o governo de Washington, quem

deu a primeira formulação sistemática ao princípio de defesa das indústrias incipientes, em seu *Report on Manufactures*, submetido ao Congresso em 1791. Esse importante documento do protecionismo, que na ocasião teve pouca repercussão no Congresso dos Estados Unidos, influenciou profundamente o pensamento econômico posterior. A difusão dessas ideias na Alemanha será feita por Friedrich List, que desde o fim das guerras napoleônicas defende a união aduaneira dos povos germânicos e publica, em 1827, seu *Esboço de Política Econômica Americana*. O *Zollverein* preconizado por List será finalmente realizado, sob a liderança da Prússia, em 1834, criando as condições básicas para a industrialização germânica. O Segundo Império Francês se iniciará, também, sob proteção aduaneira e a manterá até o tratado com a Inglaterra, de 1860.

Uma outra importante política contrária aos princípios liberais será a concessão de toda a sorte de estímulos e facilidades estatais para as grandes inversões de infraestrutura: estradas de ferro, canais, rede telegráfica. Michel Chevalier, na França, preconiza, em termos saint-simoneanos, uma atuação desenvolvimentista para o Estado em seu *Sistema do Mediterrâneo*, de 1832. Em 1842 é promulgada uma lei traçando a futura rede ferroviária francesa. O Segundo Império estimulará ativamente a expansão ferroviária, com concessão de terra, financiamento e outras facilidades. Em 1870 a França já contará com uma rede ferroviária de mais de 23 mil quilômetros. Política semelhante é adotada pela Prússia e outros Estados germânicos. A Prússia cria em 1842 um fundo ferroviário. Equipamentos e técnica inglesa, com facilidades concedidas pelo poder público,

levam à rápida expansão do sistema ferroviário germânico, que ultrapassa 18 mil quilômetros de rede em 1865.

Será, sobretudo, mediante facilidades de financiamento em longo prazo, promovidas ou apoiadas pelo poder público, e realizadas pelos bancos de investimento, que os países de industrialização retardada, como a França de Napoleão III e a Prússia e depois a Alemanha, sob a liderança de Bismarck, contornarão os efeitos restritivos que sobre eles exerciam o modelo liberal e a predominância britânica.

O Banco da França, fundado em 1800, recebe em 1848 o privilégio de banco emissor e passa a dirigir o sistema financeiro francês. Fundam-se, nos anos seguintes, os grandes bancos de investimento do Segundo Império. O *Crédit Foncier*, constituído em 1852 para financiar a agricultura, se tornará, realmente, o grande financiador imobiliário da renovação urbana de Paris, com Haussmann. O *Crédit Mobilier*, fundado no mesmo ano pelos irmãos Péreire, Émile e Isaac, de influência saint-simoneana, com o apoio de importantes figuras políticas do Segundo Império, se dedica à criação e ao financiamento de grandes empresas. Em 1859 se funda a *Société Générale de Crédit Industriel et Commercial*, cujo presidente e vice-presidente são designados pelo Imperador e que generaliza o uso do cheque. Em 1863 se constitui o *Crédit Lyonnais*.

A Prússia e mais tarde a Alemanha seguirão o mesmo caminho. Um pequeno grupo de bancos de investimento – Abraham Schaafhausen, fundado em 1848, o *Diskontogesellschaft* de Berlim, em 1851, o *Darmstädter Bank*, de 1853, seguindo o modelo do *Crédit Mobilier* – sob a direção financeira

do Deutsche Bank – financiam, a médio e longo prazo, a grande indústria alemã, que se desenvolve rapidamente no âmbito e sob a proteção do *Zollverein*. No caso da Alemanha, a prática da cartelização, que culminará com os acordos de distribuição de quotas de produção, abre outra decisiva exceção aos princípios liberais, contribuindo para que a economia germânica possa, em alguns decênios, alcançar nível de paridade com a indústria britânica.

Haveria que acrescentar, a esse importante conjunto de políticas e medidas distorsivas do modelo liberal, na França e na Alemanha, a prática, em ambos os países, de uma política repressiva, na primeira fase de Napoleão III e de Bismarck. Tais medidas, contrastando com a liberdade sindical de que gozavam os trabalhadores ingleses, desde a Lei de Reforma de 1832, implicavam outro fator de favorecimento dos empresários franceses e alemães, aptos a impor a seus trabalhadores condições muito mais desvantajosas que as prevalentes na Grã-Bretanha. Na França, a liberdade sindical só é explicitamente reconhecida em 1864. A Comuna suscitará, depois de sua queda, uma nova onda reacionária que culmina com a legislação de 1872 e somente em 1884 serão revogadas as novas medidas antissindicais. Na Alemanha, frustradas as intenções libertárias da revolução de 1848, somente em 1869 serão autorizadas as negociações coletivas. Uma nova onda repressiva, entretanto, conduz à legislação antissindical de 1875 e somente em 1890 serão revogadas as medidas impeditivas da liberdade sindical.

A segunda fase do processo de transformação do capitalismo é caracterizada, como foi indicado, pelo dirigismo



que emerge com a depressão dos anos 30. Essa fase já corresponde, nos Estados Unidos, na Grã-Bretanha e, em menor escala, na França, ao capitalismo da grande empresa e à crescente concentração, em tais empresas, da capacidade produtiva e do volume de negócios. Esse período é assinalado por uma crescente intervenção do Estado na área econômica, com o duplo fito de superar a depressão, recuperando o nível de negócios de antes da crise e de assegurar a estabilidade social, através de medidas tendentes a promover e a preservar o pleno emprego e a melhorar as condições de trabalho e de vida da classe operária e do campesinato. Esse período corresponde, também, a experiências radicalmente antiliberais, quer de bandeira socialista, na União Soviética, com o sistema dos planos quinquenais e a total estatização da economia, quer de caráter fascista, entre as potências do Eixo.

O capitalismo dirigista, entre os países que preservaram o modo de produção capitalista e o regime democrático, se diferencia bastante, de país a país, de acordo com suas respectivas características socioeconômicas e, condicionadas por estas, as prioridades políticas que neles vêm a prevalecer. Assim é que, considerando os casos dos Estados Unidos, da França e da Inglaterra, naquele predomina com o *New Deal* de Roosevelt, um esforço para submeter a maior racionalidade social e a uma correspondente capacidade de orientação pelo Estado, processos socioeconômicos que a profunda tradição privatista americana insistentemente considerava como só reguláveis pelos livres mecanismos do mercado. Opostamente, na França, onde o Estado sempre exercera maior controle da

sociedade civil, onde a economia de guerra, de 1914-1918, já havia alterado bastante o modelo liberal, as prioridades que vieram a prevalecer tiveram, sobretudo, conteúdo social e se exprimiram, através do *Front Populaire*, em medidas regulamentadoras do trabalho e da representação da classe obreira. Na Inglaterra, onde o sindicalismo já era poderoso e importante à influência política da classe obreira<sup>24</sup>, o dirigismo da década de 30 se orientou, sobretudo, para corrigir a perda de mercado experimentada pela Grã-Bretanha com os efeitos da Primeira Guerra Mundial e da Depressão.

O *New Deal* afetou profundamente a sociedade americana, tanto pelo efeito de suas principais medidas e políticas quanto em virtude do extraordinário impacto que a imagem de Roosevelt e de sua nova política projetam na opinião pública. Não é esta a oportunidade para uma resenha, ainda que sumária, das principais medidas rooseveltianas. Registre-se, apenas, que elas modificam sensivelmente a sociedade americana e suas relações com o Estado. Representam, em última análise, uma importante reformulação socioeconômica e político-administrativa dos Estados Unidos, elevando consideravelmente a dimensão do social e do público, relativamente à do individual e do privado e dotando o Estado dos instrumentos necessários para se desincumbir de suas novas responsabilidades. Assim o novo sistema bancário, sob a direção do Federal Reserve Board, o saneamento da Bolsa, com o Federal Security Act, a política monetária e o Gold Act de 1934. Assim a política de limitação da

---

24 O primeiro governo trabalhista britânico, sob a direção de MacDonald, chegou ao poder em 1924.

excessiva oferta agrícola, acompanhada das medidas de preço mínimo e de abrandamento das dívidas dos agricultores. Assim, em relação ao problema industrial e às relações entre o capital e o trabalho, a política do “relief and recovery”. Alívio, através do Civilian Conservation Corps, mobilizando e dando emprego à juventude sem trabalho e da Public Work Administration, empreendendo um imenso programa de obras públicas. Previdência Social, através do Social Security Act. Recuperação, através de grandes programas regionais, como o da Tennessee Valey Authority. E a nova política trabalhista, com o National Labor Relations Board e com o CIO.

O dirigismo da França do *Front Populaire*, de vigência, aliás, demasiado curta para que se o possa avaliar, foi sobretudo orientado para assegurar a classe obreira francesa direitos e vantagens que já eram usuais do outro lado da Mancha. Com Leon Blum como primeiro-ministro (1936-1937 e, efemeramente, em 1938) o operariado francês conquista plena liberdade sindical, direito às convenções coletivas de trabalho, ao reconhecimento da CGT, à semana de 40 horas e a 15 dias de férias pagas. Paralelamente, a nacionalização do Banco da França dá ao governo o comando do sistema financeiro e uma política de obras públicas contribui para reduzir o desemprego.

Na Inglaterra, os objetivos nacionais, nesse período, se concentram na restauração da capacidade produtiva e exportativa. A chave dessa política será a preferência imperial, como uma espécie de *Zollverein* da *Commonwealth*. Integram o sistema os Domínios e colônias remanescentes e, como associados, com tarifas ligeiramente menos favoráveis, os países

escandinavos, a Islândia e a Argentina. Os resultados serão positivos, embora não espetaculares. A participação britânica no comércio internacional, que decrescera em 1932 a 9,92% sobre, em 1934, a 10,47%.

Na terceira fase de evolução do capitalismo, com a emergência e o desenvolvimento do *welfare state*, se acentuam de tal forma as transformações do sistema, relativamente ao modelo liberal, que cabe falar de um verdadeiro processo de mutação. Essa nova fase, cujas raízes se encontram no dirigismo econômico e nas medidas sociais da fase precedente, assim como na nova economia de guerra imposta pela conflagração de 1939-45, se configura a partir do fim da guerra. Nela se consolidará, até nossos dias, nos países do chamado Primeiro Mundo, uma forma de Estado e de relacionamento entre este e a sociedade civil que não se encontra mais sujeito a importantes controvérsias partidárias. O Estado do bem-estar social, produto, historicamente, de reivindicações populares e da pressão dos partidos democráticos de esquerda, se constituiu, atualmente, em objeto de um amplo consenso social, nos países democráticos desenvolvidos.

Conservadores e Trabalhistas, na Grã-Bretanha, Democratas Cristãos e Socialistas, na Alemanha, Republicanos e Democratas, nos Estados Unidos, assim como, nos demais países desse grupo, os grandes partidos tanto liberais como socialistas, coincidem em reconhecer que as características básicas do novo sistema correspondem a incontornáveis necessidades econômicas e sociais das sociedades democráticas desenvolvidas. As controvérsias partidárias, em tais países, dizem mais respeito

a questões de matizes ou a alternativas gerenciais, do que à essência do Estado do bem-estar social. Discute-se, isto sim, na medida em que seja suficiente, relativamente a certos setores da população, ou a certos objetivos sociais, o atual desempenho do Estado de bem-estar social. E se discutem, por outro lado, problemas cada vez mais graves de política exterior: a difícil coexistência entre o Leste e o Oeste, os intrincados conflitos regionais, como o do Oriente Médio e, sobretudo, as relações em acelerada deterioração entre o Norte e o Sul e toda a complexa questão da nova ordem econômica internacional.

### O *Welfare State*

A presente fase do capitalismo, como já foi mencionado, se caracteriza pela concomitante existência, nas democracias ocidentais, do *welfare state* e, no mundo em geral, da concentração da capacidade produtiva em algumas centenas de superempresas transnacionais. A inter-relação entre esses dois aspectos fundamentais do capitalismo contemporâneo tem sido considerada de forma muito diversa, como seria de supor, pelos analistas de inspiração liberal ou marxista.

O neomarxismo e as formulações da teoria da dependência a ele vinculadas têm dado crescente ênfase à tese de que a expansão das empresas transnacionais se deve, em parte considerável, à espoliação do Terceiro Mundo. Tal espoliação, por sua vez, permite aos países centrais, que dela se beneficiam, redistribuir parte da mais-valia capturada em serviços sociais para suas próprias populações, enquanto as massas periféricas são condenadas a um estado de absoluta e permanente miséria. Ter-se-ia dado, assim, com a internacionalização da economia,

uma correspondente internacionalização da tese de Marx sobre a espoliação das massas, tornando-se as classes operárias dos países centrais cúmplices de suas burguesias e sócias menores da espoliação imperialista. Ter-se-á a oportunidade, na próxima seção deste estudo, de discutir esse problema. No presente tópico se procederá, apenas, a uma sucinta análise do Estado de bem-estar social.

A expressão *welfare state* se divulgou concomitantemente com a ocorrência dos fenômenos que designa, a partir da segunda metade da década de 40. Segundo Sleeman foi empregada pela primeira vez pelo Arcebispo inglês William Temple, em seu panfleto *Citizen and Churchman*, de 1941, em que diz: “in place of the concept of the power state we are led to that of the welfare state”.

Fundamentalmente, o Estado do bem-estar social consiste em um capitalismo regulado pelo Estado, em termos que preservem os mecanismos de mercado na formação dos preços e no ajustamento entre a oferta e a demanda, assegurando os estímulos e a eficiência da economia, ao mesmo tempo em que permitam que se evitem e corrijam os desequilíbrios socioeconômicos que tenderiam a resultar da livre concorrência. Esses desequilíbrios tendenciais da livre concorrência são de duas ordens, econômica e social.

Economicamente, consistem nos desequilíbrios cíclicos, nos desequilíbrios do balanço de pagamentos no intercâmbio com o exterior, nas crises da produção nacional provocadas pela estrangeira, na insuficiência de formação de capital, de poupança ou de inversão, nos inconvenientes de excessiva concorrência ou do monopólio. Socialmente, esses desequilíbrios resultam

dos efeitos da forte concentração da renda a que tende o sistema capitalista, para a correção dos quais o Estado do bem-estar social, ademais de assegurar o pleno emprego, impõe salários mínimos que proporcionam um razoável nível mínimo de vida a todos os trabalhadores, estabelece um sistema de previdência social que proteja de contingências esse nível mínimo de vida e proporciona diretamente serviços que assegurem o atendimento de necessidades básicas, como educação, saúde, habitação e lazer.

Em última análise, os serviços sociais dos regimes contemporâneos de bem-estar social são de dois tipos:

- (1) os que asseguram, através do salário mínimo e da previdência social, um rendimento mínimo a todos os trabalhadores e seus dependentes apto a lhes garantir um nível mínimo de vida considerado razoável (de acordo com as concepções e possibilidades econômicas da respectiva sociedade); e
- (2) os serviços prestados diretamente, como serviço público total ou parcialmente custeado pelo Estado, tais como a educação básica, serviços médicos, facilidades para o lazer e facilidades habitacionais.

Correntemente, a educação básica vem sendo entendida como abrangendo, além da primária, a secundária e a profissional. É manifesta a tendência, entretanto, para estender ao nível universitário a gratuidade do ensino. Por outro lado, varia, conforme os países, a forma de prestação de assistência médica. Na Grã-Bretanha, a assistência médico-hospitalar é um serviço público, universalmente acessível, custeado pelo Estado. É mais frequente a solução de se incluir a assistência

médica entre os benefícios da previdência social, custeada pelos mecanismos de financiamento desta, usualmente baseado em quotas tripartidas, a cargo do Estado, do empregador e do empregado.

No intento de uma classificação dos serviços sociais Xavier Greffe os diferencia segundo quatro critérios, conforme o seguinte esquema:

- a) Em função dos mecanismos utilizados:
  - Jurídicos: direitos e regulamentos sociais.
  - Produção direta: educação, saúde e habitação.
  - Garantia financeira: seguros, assistência.
  - Fiscais: impostos progressivos, medidas de incitamento e distribuição.
- b) Em função das áreas:
  - Emprego e rendimentos.
  - Proteção do trabalho.
  - Educação e Cultura.
  - Higiene pública e saúde.
  - Habitação e urbanismo.
  - Tempo e lazer.
- c) Em função dos destinatários:
  - Grupos em situação de desigualdade: velhos, aposentados, infância, maternidade, incapacitados.
  - Grupos de evolução desfavorável: agricultores, mineiros, pequenos comerciantes.



d) Em função dos objetivos:

- Medidas de acesso: gratuidade dos serviços.
- Medidas de promoção: formação profissional, melhoria de habitação.
- Medidas de integração: assistência à velhice, à agricultura.

O Estado do bem-estar social e o sistema produtivo em que se baseia introduziram uma verdadeira mutação no capitalismo de modelo liberal. Chegou-se, em nossos dias, a um grau de intervenção do Estado na economia e na sociedade que parecia, há algumas décadas, incompatível com o sistema capitalista. O Estado planeja, regula e intervém diretamente na economia, através de empresas múltiplas e mistas, que se tornaram um dos principais protagonistas – em alguns casos e países, o principal – do processo produtivo.

Uma crucial consequência desse tipo de intervenção foi a constituição de uma linha de formação de capital, poupança e inversão, independente, como tal, da classe capitalista. Tal fato tornou possível, teoricamente, a substituição da classe capitalista, sem supressão dos mecanismos de mercado, nem abolição da propriedade privada dos meios de produção, por um sistema produtivo em que predominasse o capital público (e do público) e a gestão das empresas fosse conferida a agentes do Estado ou selecionada, sob a supervisão deste, segundo critérios profissionais, para a administração de sociedades não controladas por grandes inversores privados.

Um fenômeno paralelo altera a estratificação da sociedade e a distribuição social do poder político<sup>25</sup>. As democracias ocidentais tornaram-se sociedades em que a grande maioria da população, por seu nível de vida, estilos de conduta e valores, ademais de por seus tipos de ocupação, integra a classe média. Os trabalhadores urbanos e rurais e camponeses sem terra, que constituem a maioria da população, passaram a representar um contingente minoritário e importante parcela desse contingente se identifica, por seus estilos de vida, com a classe média<sup>26</sup>. O novo “proletariado”, em sentido próximo ao de Marx, compreende apenas um setor marginal da população, em que não predominam os membros mais pobres da classe obreira e sim setores economicamente desvalidos, por insuficiência dos serviços sociais: velhos, enfermos crônicos e aposentados com rendimentos não adequadamente ajustados à inflação.

Numa sociedade com essa estratificação o poder político repousa sobre a classe média, entendida em sentido amplo. Tal fato, entretanto, como se discutirá na seção subsequente deste estudo, não impede que os valores internalizados por essa classe média ampla, assim como a visão que tenha de seus próprios interesses, possam ser decisivamente condicionados por valores e interesses da burguesia ou, menos frequentemente, por ideologias de inspiração proletária.

Os países regidos por Estados do bem-estar social acusam manifesta propensão a atribuir aos serviços sociais uma parcela

---

25 Cf. Ralf Dahrendorf, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Stanford Univ. Press, 1959.

26 Cf. Robin M. Williams Jr., *American Society*, p. 94 e segs., Nova York, Ed. Alfred Knopf, 1966.

crescente de seu PNB, constituindo tais despesas a principal rubrica do dispêndio público. Atualmente, os gastos sociais da maior parte dos países do grupo são da ordem de 25% ou mais de seu respectivo produto. Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra, situavam-se apenas em torno de 10% ou menos. No quadro a seguir se indica, para um grupo selecionado de países, a distribuição de seus dispêndios sociais.

O Estado do bem-estar social, dentro do conceito de assegurar a todos rendimentos mínimos aptos a garantir um razoável padrão mínimo de vida, se está encaminhando, cada vez mais, no sentido de dar ênfase à igualização de oportunidades. Se, ademais de salários minimamente adequados, os cidadãos forem protegidos contra contingências que pudessem afetar-lhes, ou a seus dependentes, a usufruição desse razoável nível mínimo de vida (como desemprego involuntário, moléstias, etc.) e dispuserem de livre acesso à educação, à defesa da saúde, às facilidades habitacionais e recreativas, todos estariam em condições de usar convenientemente os mecanismos do mercado.

Que resultados foram efetivamente alcançados pelo Estado do bem-estar social? Ter-se-á a oportunidade, na seção subsequente deste estudo, de intentar uma breve avaliação crítica do capitalismo do bem-estar social. No presente tópico, em que se busca apenas um entendimento esquemático desse novo tipo de sociedade, é suficiente estimar na medida em que o Estado do bem-estar social venha logrando realizar seus próprios objetivos.

### Dispêndio em serviços sociais como percentagem do PNB de países selecionados

PAÍSES	ANO	EDUCAÇÃO	SAÚDE	PREVIDÊNCIA SOCIAL	HABITAÇÃO E AMEN. COMUNIT.	TOTAL
Áustria	1.966	3,9	4,1	14,1	2,2	24,3
França	1.966	5,4	4,4	11,2	0,8	21,8
Japão	1.965	4,0	1,7	4,2	0,4	10,3
Holanda	1.965	6,2	13,3	-	0,6	20,1
Noruega	1.966	6,0	2,0	12,1	0,1	20,2
Suécia	1.965	6,0	4,3	9,2	2,7	22,2
Suíça	1.966	3,5	1,7	7,0	0,1	12,3
Reino Unido	1.965	4,4	3,5	7,1	3,5	18,5
EUA	1.965	4,3	1,2	4,8	0,3	10,6

FONTE: John F. Sleeman, *The Welfare State*. Quadro 8, Londres, Allen, 1973 com dados da OECD.

Para esse efeito haveria que diferenciar, inicialmente, os objetivos de ordem econômica dos de ordem social. Relativamente aos primeiros, a experiência do Estado do bem-estar social tem sido, de um modo geral, extremamente favorável. Os países centrais se recuperaram muito mais rapidamente dos efeitos da Segunda que da Primeira Guerra Mundial. Lograram, em seguida, até a crise do petróleo, de 1973, um continuado desenvolvimento econômico, em regime praticamente de pleno emprego e conseguiram, no fundamental, controlar as crises cíclicas e o equilíbrio interno e externo de seu intercâmbio, apesar de crescentes tensões dentro do sistema monetário internacional. A crise do petróleo e do sistema monetário internacional derivam, entretanto, de fatores não diretamente vinculados ao Estado do bem-estar social, mas antes ao

crescente desequilíbrio nas relações internacionais em geral e, em particular, Norte-Sul.

Entre os objetivos de ordem social do Estado do bem-estar social, haveria, por sua vez, que introduzir uma distinção entre os de caráter genérico e os de caráter específico. A ideia, alimentada pelos liberais de esquerda, de que as medidas redistributivas do Estado do bem-estar social, suas grandes inversões em “capital humano” e medidas destinadas à equalização de oportunidades, conduziram a uma substancial redução das desigualdades sociais, não foi confirmada pelos fatos. Os indicadores de diferenciação social – em termos de renda e outros – acusam para os países centrais, para os três últimos decênios, reduções (Grã-Bretanha, Alemanha) ou incrementos (Estados Unidos) da desigualdade, conforme os países, sem que se tenha alterado, substancialmente, o quadro da desigualdade que vinha da fase precedente. Há um consenso básico, entre os estudiosos, de que se logrou bastante menor que se esperava, embora, sem dúvida, onde efetivamente aplicado, o Estado de bem-estar social tenha sustado o agravamento da desigualdade<sup>27</sup>.

Mais nítidos, no entanto, são os resultados de caráter específico. O atendimento médico da população dos países centrais, seja por via de serviços diretos ou por intermédio do sistema previdenciário, foi extremamente exitoso, ainda que sejam frequentes os contratemplos decorrentes de filas de espera e tramitações burocráticas. Igualmente exitosos foram

---

27 Cf. Xavier Greffe, *La Politique Sociale*, op. cit., p. 195 e segs., Paris, Presses Univ. de France, 1975; para visões mais favoráveis vide John F. Sleeman, *The Welfare State – The Aims, Benefits and Costs*, p. 119 e segs., Londres, Ed. Allen & Unwin, 1973 e Harold L. Wilenski, *The Welfare State and Equality*, cap. 5, Berkeley, Univ. of California Press, 1975.

os esforços para universalizar a educação até o nível secundário completo. Nesse setor, entretanto, tiveram muito menos êxito os intentos de facilitar a formação universitária a estudantes provenientes de famílias obreiras, assim como os de assegurar, a egressos universitários de tais famílias, igualdade de acesso aos bons empregos. Mas foi no setor habitacional onde, em todos os países do grupo, se registraram os resultados mais modestos. As diversas modalidades de financiamento habitacional se situaram sensivelmente abaixo dos objetivos visados<sup>28</sup>.

---

28 Cf. ademais dos precedentes autores, P. R. Kaim-Candle, *Comparative Social Security – A Ten Country Study*, Nova York, Dunellen, 1973 e Hugh Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale Univ. Press, 1975.



# CAPÍTULO 5

## O PROJETO MARXISTA

### Teses centrais de Marx

A obra de Marx consiste, fundamentalmente, numa crítica do sistema capitalista ocidental e de sua evolução interna e num militante engajamento internacional no sentido de orientar a ação revolucionária do proletariado para acelerar o colapso final desse sistema e iniciar a construção de uma nova sociedade, representando a abolição positiva da propriedade privada e da autoalienação humana.

Esse extraordinário cometimento, que Marx intentará levar a cabo, em estreita colaboração com Engels, com tanta lucidez crítico-científica quanto com incansável determinação pessoal, abrange um enorme conjunto de estudos e iniciativas, no curso de um longo caminho que vai dos artigos para a *Rheinische Zeitung*, de 1842, ao falecimento de Marx, em 1883. Nascido em 1818, Marx iniciará sua vida intelectual no círculo dos



Jovens Hegelianos, dos quais se afastará (*A Sagrada Família*, em 1844) acompanhando a crítica materialista de Feuerbach, que submeterá, por sua vez, a uma crítica histórico-dialética (*Teses sobre Feuerbach*, 1845, e *A Ideologia Alemã*, 1846), formulando, nos *Manuscritos Econômico-Filosóficos*, de 1844, as bases de suas próprias concepções filosófico-sociológicas.

No curso de mais de quarenta anos de estudos, discussões e iniciativas políticas destinadas a dar execução a suas concepções, era inevitável que as ideias de Marx sofressem modificações. Tornou-se usual, entre os comentaristas, distinguir o jovem Marx, dos trabalhos iniciais à *Ideologia Alemã*, correspondendo a uma fase filosófica, de marcada influência hegeliana (embora na perspectiva revertida do materialismo histórico), do Marx maduro, a partir de sua emigração para Londres, correspondendo a uma fase científica, orientada para a análise econômica (embora engajada na militância da revolução mundial).

A verdade, entretanto, como vêm salientando os estudos mais recentes sobre Marx, é que sua obra, a partir dos *Manuscritos Econômico-Filosóficos*, acusa uma grande unidade, em que as diferenças de interesses e de ênfase, determinadas por circunstâncias de vida e de época, se inserem num sistema teórico que permanece extremamente coerente. O fato de alguns dos mais importantes escritos de Marx só terem sido divulgados muito tardiamente, com a publicação de suas obras completas por Ryazanov (*Marx-Engels Gesamtausgabe* – MEGA – a partir de 1929) e alguns, como os *Grundrisse*, só efetivamente divulgados na edição alemã de 1953, explica em parte as discrepâncias na interpretação das posições de Marx.

Haveria que acrescentar, ademais de outras considerações, dois importantes aspectos. O primeiro se refere ao fato de que, em uma obra que procura unir a teoria à prática e que se entende a si mesma como uma grande práxis, era inevitável que as cambiantes possibilidades e demandas da ação política nela exercessem decisiva influência. Assim acontece, notadamente, no que diz respeito às ideias de Marx sobre a ocorrência das condições objetivas da revolução, a oportunidade e forma de desencadeá-la, os países em que poderá se iniciar e outras questões conexas. Conforme as circunstâncias, Marx ou bem crê na iminência do processo revolucionário (de 1848 a princípios de 1850 e, fugazmente, durante a Comuna) ou, como em geral lhe ocorre, entende que o processo será extremamente longo, podendo exigir até cinquenta anos para se efetivar<sup>29</sup>.

Um segundo importante aspecto a levar em conta é o fato de que a obra de Marx é um sistema inacabado. Marx se propunha a escrever um grande tratado, *A Economia*<sup>30</sup>, em seis volumes, versando sobre o capital, a propriedade fundiária, o trabalho assalariado, o Estado, o comércio internacional e o mercado mundial. Somente o primeiro tema do conjunto foi sistematicamente abordado por Marx e, assim mesmo, somente o 1º volume do *Capital* foi por ele completado e revisto, estando o 3º volume inacabado. Não pôde Marx, assim, imprimir à sua obra a sistematicidade que desejava e muitos de seus mais importantes temas, como a teoria das classes, a teoria da revolução e outros, ficaram abordados fragmentariamente.

---

29 Comunicação de setembro de 1850 ao Comitê Central da Liga Comunista.

30 Cf. Grundrisse, p. 54, Nova York, Ed. Vintage Books, 1973.

A despeito das limitações precedentemente mencionadas, o pensamento de Marx é suficientemente estruturado para que seja possível indicar suas teses centrais. Para os fins do presente estudo – em relação ao qual importam apenas as concepções de Marx que dizem respeito à crítica do sistema capitalista, ao processo de sua crise e à emergência da nova sociedade – basta destacar quatro teses fundamentais:

- (1) A alienação do homem, inerente ao sistema capitalista, (mas não exclusiva deste), está fundada na divisão social do trabalho, na propriedade privada e na decorrente divisão da sociedade em classes, com a apropriação da mais-valia pela classe capitalista. Essa tese constituirá a pedra angular da crítica de Marx ao capitalismo;
- (2) A propensão natural dos membros da espécie humana à cooperação social, quando não sujeitos a relações alienantes. Essa tese, de inspiração rousseana (bondade natural do homem), é um dos fundamentos da teoria do proletariado como classe universal, cuja revolução conduzirá à supressão da sociedade de classes, bem como à possibilidade de se constituir uma sociedade comunista, em que se superem todas as formas sociais de alienação;
- (3) A interpretação materialista da história: genericamente a existência condiciona a consciência; relativamente à sociedade, os modos de produção determinam as relações de produção. Essa tese condiciona toda a filosofia da história e toda a sociologia de Marx; e

- (4) As contradições entre as relações de produção – que rigidificam em relação de classe – e os modos de produção – que se transformam com o progresso tecnológico – conduzem a sucessivas modificações dos sistemas sociais. Essa tese é o fundamento da teoria marxiana da mudança histórica e um dos fundamentos de sua teoria da inevitabilidade da crise e do colapso do capitalismo. Determina, igualmente, sua teoria da revolução.

### A crítica do capitalismo

Marx diferencia, em seus primeiros escritos, quatro tipos básicos de alienação: a religiosa, a filosófica, a política e a socioeconômica. Seguindo a linha de ideias dos Jovens Hegelianos, Marx parte da crítica da alienação religiosa, ao mesmo tempo em que reconhece que os discípulos de Hegel já a realizaram satisfatoriamente. Em sua *Introdução à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel*, Marx dirá:

*A base da crítica irreligiosa é a seguinte: O homem faz a religião, a religião não faz o homem. Em outras palavras, a religião é autoconsciência e o autossentimento do homem, o qual ou bem ainda não se encontrou ou já se perdeu de novo. Mas o homem não é um ente abstrato, acampando fora do mundo. O homem é o mundo do homem, o Estado, a sociedade. Este Estado, esta sociedade, produzem a religião, uma consciência pervertida do mundo, porque se trata de um mundo pervertido<sup>31</sup>.*

---

31 Cf. *Toward the Critique of Hegel's Philosophy of Right*, in *Marx & Engels Basic Writings on Politics and Philosophy*, p. 262, ed. por Lewis S. Fauer, Garden City, Ed. Anchor Books, 1959.

Mais adiante, depois de declarar que a religião é o “Ópio do povo”, Marx observará: “A demanda para superar as ilusões a respeito de sua (do povo) condição é a *demanda para superar uma condição que requer ilusões*. A crítica da religião, portanto, é em embrião a *crítica do vale de lágrimas, cujo halo é a religião*”.

A crítica da alienação filosófica consiste na desmistificação das concepções (hegelianas) que reduzem o homem e a história a um processo da ideia. Nos termos de Marx:

*A tarefa imediata da crítica da filosofia, que está a serviço da história, uma vez que se tenha desmascarado a forma santa da autoalienação humana, consiste em desmascarar a autoalienação em suas formas não santas. Assim, a crítica do céu se converte em crítica da terra, a crítica da religião em crítica do direito, e a crítica da teologia em crítica da política.*

A crítica da alienação política consiste em desmascarar o fato de que o Estado representa a alienação da autodeterminação dos indivíduos em um falso coletivo. A mesma segmentação das relações humanas que dá origem às classes sociais dá origem ao Estado.

A crítica à alienação socioeconômica constituirá a principal contribuição de Marx à teoria geral da alienação. Marx diferencia quatro modalidades de alienação socioeconômica:

- (1) a separação entre o homem e seu trabalho, o indivíduo e sua atividade – privando o homem de decidir o que se faz e como faz;
- (2) a separação entre o homem e o produto de seu trabalho – privando-o de controle sobre o que faz e o que se faz desse produto;

- (3) a separação entre o homem e seu semelhante – gerando relações de competição em lugar de cooperação; e
- (4) a separação entre o indivíduo e sua espécie – a vida da espécie se convertendo em meio de vida do indivíduo.

Formulada, principalmente, nos *Manuscritos* de 1844, a crítica à alienação permeia toda a obra de Marx, tanto implícita como explicitamente. Embora não abandonando suas concepções iniciais sobre a alienação, nem a formulação filosófica das mesmas, Marx se concentrará, depois dos *Grundrisse*, nos aspectos econômicos da questão, nos termos de suas teorias sobre o valor trabalho e a mais-valia. Acompanhando Ricardo, Marx considera que o valor de troca de uma mercadoria corresponde ao *quantum* de trabalho nela empregado. “O algo de comum que se mostra na relação de troca ou no valor de troca das mercadorias é por consequência o valor delas; e um valor de troca, ou um artigo qualquer, não tem valor senão na medida do trabalho humano nele materializado”<sup>32</sup>. Esse trabalho deve ser considerado com independência de quaisquer circunstâncias individuais, como a maior ou menor eficiência do produtor e sim em relação ao trabalho social total e como expressão média deste.

A partir do valor trabalho Marx estabelece sua teoria da mais-valia. Esta consiste, em última análise, no montante do produto abstrato do trabalho que não é devolvido ao trabalhador

---

32 Cf. Karl Marx, *Le Capital* I, in *Oeuvres*, vol. I, p. 565, ed. Maximilien Rubel, Paris, Bibl. de la Pleiade, 1963.

sob forma de salário ou equivalente. Constitui, no sistema capitalista, aquela parte do valor de troca das mercadorias que excede a remuneração do trabalhador e da qual se apropria o capitalista.

A possibilidade dessa apropriação da mais-valia pela classe capitalista decorre, em última análise, da divisão social do trabalho. Analiticamente, Marx assume uma equivalência entre a divisão social do trabalho e a propriedade privada, dentro da alienação<sup>33</sup>. Ou então: “Dizer que a propriedade privada é a base da divisão do trabalho e do intercâmbio é simplesmente afirmar que o trabalho é a essência da propriedade privada...”<sup>34</sup>.

Na *Ideologia Alemã*, entretanto, Marx, discutindo Feuerbach, intenta uma explicação histórico-antropológica do processo, pela qual a divisão do trabalho surge como determinante da propriedade e da alienação. A divisão do trabalho, segundo Marx, tem origem natural na divisão do trabalho, na relação sexual e nas formas naturais de especialização, segundo as habilitações e propensões de cada qual. A divisão social do trabalho só se torna tal e se institucionaliza, quando se passa a diferenciar o trabalho material do trabalho mental.

*Com a divisão do trabalho, em que todas as contradições (decorrentes da diferenciação entre trabalho material e mental) estão implícitas, e que, por sua vez, está baseada na divisão natural do trabalho na família e na separação da sociedade em famílias individuais opostas*

---

33 Cf. Erich Fromm, *Marx's Concept of Man*, p. 155, Nova York, Frederick Unsar Pub. Co., 1965.

34 Cf. *Economy and Philosophical Manuscripts*, XXXVIII, in Erich Fromm, *Marx's Concept of Man*, op. cit., p. 161.

*umas às outras, dá-se, simultaneamente, a divisão e, na verdade, a distribuição inequalitária (tanto quantitativa como qualitativamente) do trabalho e de seus produtos, e portanto a propriedade*<sup>35</sup>.

O sistema capitalista, representando a última e mais adiantada forma de divisão social do trabalho, conduziu a estratificação social a uma polarização básica, dividindo a sociedade em duas principais classes: a burguesia, detentora dos meios de produção e apropriadora da mais-valia social e o proletariado, reduzido a vender sua capacidade de trabalho em troca dos meios de subsistência. Coube ao capitalismo e à lógica da eficácia econômica encarnada no sistema, levar a cabo a mais extraordinária revolução material e científico-tecnológica jamais ocorrida na história. Levando às últimas consequências o espírito de ganância e a exploração da mais-valia, o sistema capitalista assumiu o controle de todos os recursos materiais e humanos do mundo e colocou esse imenso potencial a serviço de um processo produtivo cada vez mais eficiente. O sistema, entretanto, conduzindo a uma crescente concentração da riqueza e do poder em um número cada vez mais reduzido de supercapitalistas, e provocando, ao mesmo tempo, a generalização da miséria das massas, ultrapassou sua capacidade de autossustentação. As crescentes contradições entre o modo de produção capitalista e as relações de produção do sistema condenam este a inevitável colapso. Cabe ao proletariado internacional unido, acelerar o fim do sistema e pôr as imensas forças produtivas engendradas e acumuladas

---

35 Cf. Karl Marx, *The German Ideology*, p. 21, Nova York, International Publishers, 1965.



pelo capitalismo a serviço de toda a sociedade e não apenas da mínima fração desta representada pela classe burguesa<sup>36</sup>.

### **Teoria da revolução**

A crítica do capitalismo desemboca, em Marx, na teoria da revolução. Todos os sistemas sociais fundados em formas alienadas de trabalho acumulam, segundo Marx, contradições entre o modo de produção e as relações de produção. Quando as relações de produção se tornam definitivamente incapazes de atender às necessidades das forças produtivas, dado um determinado modo de produção, os grupos sociais mais diretamente ligados aos novos modos de produção passam a encarnar os interesses gerais da sociedade e adquirem a capacidade de mobilização geral desta, no sentido de reajustar as relações de produção às exigências organizacionais e técnicas decorrentes dos novos modos de produção. Ou, nas palavras de Marx, no famoso *Prefácio*:

*A um certo grau de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em colisão com as relações de produção existentes, ou com as relações de propriedade no âmbito das quais elas se haviam amoldado até então, e que delas são apenas a expressão jurídica. Ontem, ainda, formas de desenvolvimento das forças produtivas, essas condições se convertem em pesados entraves. Começa então uma era de revolução social.*

---

36 Este resumo das críticas de Marx ao sistema capitalista, presente, de uma ou de outra forma, em toda a sua obra, foi, por ele e Engels, sinteticamente formulado no Manifesto Comunista de 1848. Vide a edição inglesa de 1888, com Prefácio de Engels.

O que diferenciará o colapso do capitalismo da crise dos regimes anteriores é o fato de que, até à revolução burguesa, esta inclusive, as classes que mobilizaram a sociedade contra relações de produção obsoletas eram classes que, por sua vez, representavam, também, formas alienadas da divisão social do trabalho. Por isso, sua validade universal se revelou sempre efêmera, durando apenas pelo período correspondente à crise e à derrocada do *ancien régime*. Uma vez consolidada no poder a nova classe dirigente – como a burguesia com o capitalismo – consolidavam-se, igualmente, relações de produção de caráter espoliativo que terminariam, no futuro, entrando em conflito com o desenvolvimento das forças produtivas e as exigências organizacionais dos novos modos de produção. O proletariado, entretanto, diversamente das classes revolucionárias que o precederam, não se funda em nenhuma forma espoliativa, mas apenas em seu próprio trabalho. O proletariado é permanentemente a classe universal. Rompidas, com a revolução proletária, as formas espoliativas da divisão social do trabalho, a propriedade privada e a apropriação da mais-valia, se instaurará uma sociedade sem classes e liberada de todas as formas de alienação social.

A revolução, para Marx, se distingue das meras formas insurrecionais. Revoltas, rebeliões, etc. são frequentemente a expressão de conflitos entre facções da classe dirigente, envolvendo, apenas, modificações de caráter adjetivo, relativas a pessoas ou políticas conjunturais. A revolução exprime o esgotamento da capacidade organizacional de um determinado regime social, ante as demandas incontáveis das forças

produtivas, não mais reguláveis pelas existentes relações de produção. Por isso entendia Marx que um regime social tende a perdurar enquanto não esgote suas potencialidades. Atingido tal ponto, ou melhor, tal faixa, a revolução se torna, mais cedo ou mais tarde, inevitável. Ademais, ela afeta todos os países em que igualmente se esgotem as potencialidades do *ancien régime*. No caso do capitalismo e de sua apropriação de todos os recursos mundiais, a revolução será, igualmente, mundial.

Essa concepção materialista histórica e dialética da revolução conduzia Marx a emprestar decisiva importância à questão das chamadas “condições objetivas”. Em última análise, as revoluções não são provocadas por ninguém, nem mesmo pela nova classe ascendente, seja ela de universalidade efêmera, como a burguesia, ou permanente, como o proletariado. As classes revolucionárias e os dirigentes contribuem para a revolução, em sentido profundo, na medida em que contribuem para acelerar a incompatibilidade entre os modos e as relações de produção. Essa incompatibilidade, quando se torna irremediável, suscita a revolução. Então surge a oportunidade para uma iniciativa política revolucionária, consistente na apropriada utilização conjuntural das circunstâncias, para arrebatado o poder político da classe e dos dirigentes superados pela marcha da história.

O momento político da revolução, por importante que seja – pois marca o momento da conquista do poder – é condicionado pelo processo econômico-social da revolução. Nos países de consolidada democracia, em que o voto universal confere às massas efetivas oportunidades de exercício do poder político, a revolução proletária poderá se dar pacificamente, sem que seu

momento político deva necessariamente se revestir de caráter insurrecional. Tal situação, que Marx previa como possibilidade nos casos da Grã-Bretanha, da Holanda e dos Estados Unidos<sup>37</sup>, dependeria da medida em que, esgotadas irremediavelmente as potencialidades do capitalismo, os dirigentes do regime aceitassem, sem recorrer a formas violentas de repressão, que as urnas consagrassem a transferência do poder à classe proletária.

Para Marx, entretanto, na maior parte dos casos, o momento político da revolução terá de fazer uso do *quantum satis* de violência para impedir que esta seja repressivamente utilizada pela minoria dominante. Por mais maduras que sejam as condições para uma revolução proletária, em países em que o capitalismo tenha irremediavelmente esgotado suas potencialidades, os dirigentes do regime frequentemente disporão de condições para empregar o aparelho coercitivo do Estado no sentido de violar as manifestações de vontade popular ou impedir que esta se exerça. É contra tal forma de violência que se torna necessário o emprego da violência proletária, quer sob a forma de uma insurreição geral dos trabalhadores, quer sob outras modalidades, de acordo com as circunstâncias de lugar e tempo.

Qualquer que seja a forma pela qual o proletariado venha a completar o momento político da revolução, a instauração da futura sociedade sem classes não poderá se dar instantaneamente. Ao contrário, ela exigirá um curto período de transição, durante o qual se deverá exercer a ditadura do

---

37 Karl Marx-Friedrich Engels Werke, XXXIV, 498, cit. in David McLellan, *The Thought of Karl Marx*, p. 201, Nova York, Harper Torchbooks, 1974.

proletariado. A este período de transição se seguirá uma fase inicial da nova sociedade, que ainda não poderá ser comunista, e no curso da qual se acumularão as condições, tanto materiais como psicoculturais, que tornarão exequível o funcionamento de uma sociedade totalmente liberada.

A questão da ditadura do proletariado, dados, notadamente, a interpretação que lhe deu Lênin, o curso da Revolução Russa e os movimentos políticos subsequentes de inspiração leninista, tornou-se extremamente controversa. Que entendia Marx por “ditadura do proletariado”? Tratar-se-ia, como sustentou Lênin, que o caminho para o comunismo teria de passar por um longo processo de centralização da autoridade, mediante um sistema rígido de delegações objetivas, não necessariamente expressas por formas eletivas, mediante as quais o proletariado, representado por um partido único, autodefinido como partido do proletariado, e este, representado por uma pequena direção central, supostamente representativa do partido, consolidassem a máquina do Estado e seus mecanismos repressivos, para consolidar a revolução proletária? Ou, como sustentavam os teóricos europeus da 2ª Internacional e como voltam a sustentar os neomarxistas, a ditadura do proletariado significaria, apenas, um regime democrático, representativo – com exclusão da minoria burguesa –, da maioria proletária, que manteria, por um curto período transitório, a máquina do Estado, empregando-a para desmontar as relações de produção remanescentes do antigo regime e organizar as bases para formas não alienadas da divisão do trabalho<sup>38</sup>?

---

38 Cf. Karl Kautsky, *The Dictatorship of the Proletariat*, Ann Arbor. The Univ. of Michigan Press,

Escapa aos objetivos deste estudo o intento de elucidação crítica dessa questão. Ter-se-á a oportunidade, na terceira e última seção deste trabalho, de discutir brevemente aqueles aspectos desta questão que se relacionam diretamente com o problema do desenvolvimento social. Mencionarei, apenas, sem aqui poder justificar meu ponto de vista, que a interpretação leninista da ditadura do proletariado, embora parcialmente apoiada em algumas afirmações de Marx em seu momento mais “blanquista” – a Comunicação de Março de 1850 ao Comitê Central da Liga Comunista – me parece incompatível com o conjunto de sua obra, com suas teses fundamentais e com as próprias recomendações básicas para a ditadura do proletariado contido no *Manifesto Comunista*.

### **A sociedade futura**

Marx sempre se recusou, como é sabido, a projetar a sociedade futura. Uma de suas principais críticas ao socialismo utópico, decorrente de sua concepção materialista da história, consistia, precisamente, em sustentar a impossibilidade, a partir das condições contemporâneas, de conceber as características de uma sociedade que exprimiria condições ainda não dadas, distintas das atuais.

Sem prejuízo dessa reserva básica, Marx apresentou, em alguns de seus escritos, certas indicações sobre a sociedade futura – que designava de comunista – e sobre as etapas fundamentais de sua implantação. Mencione-se, incidentalmente, que não

---

1964 e, para o eurocomunismo contemporâneo, Santiago Carrillo, *Eurocomunismo y Estado*, Barcelona, Ed. Crítica, 1977.

se encontra em Marx a diferenciação terminológica que será posteriormente introduzida, entre “socialismo”, como fase incipiente da nova sociedade e “comunismo”, como sua fase madura. Marx e Engels utilizaram o termo “comunismo”, de preferência ao “socialismo”, porque, em seu tempo, esta última expressão estava associada aos movimentos socialistas “utópicos” ou a reivindicações sociais meramente paliativas, mas entendiam socialismo e comunismo como exprimindo o mesmo tipo de nova sociedade.

Essa nova sociedade, concebida, filosoficamente, por suas características básicas, “é a abolição *positiva* da *propriedade privada*, da *autoalienação humana*, e assim a real *apropriação da natureza humana* através do homem e para o homem”. E mais adiante, dirá Marx:

*O comunismo como um naturalismo totalmente desenvolvido é humanismo e como um humanismo plenamente desenvolvido é naturalismo. É a definitiva resolução do antagonismo entre o homem e a natureza, e entre o homem e o homem. É a verdadeira solução do conflito sobre a existência e a essência, entre objetivação e autoafirmação, entre liberdade e necessidade, entre o indivíduo e a espécie. É a solução do enigma da história e se conhece como tal*<sup>39</sup>.

Essa caracterização filosófica da nova sociedade apresenta como seu traço central a superação de todas as formas sociais de alienação e a realização da autenticação radical do homem, nas suas relações com a sociedade e os demais homens, com a

---

39 Cf. Economic and Philosophical Manuscripts, IV (3), cit. in Erich Fromm, Marx's Concept of Man, op. cit., p. 127.

natureza e consigo mesmo. Partindo de suas teses fundamentais de que:

- (1) a espécie humana é naturalmente comunitária e cooperativa e que através das formas alienadas da divisão social do trabalho, com a decorrente estratificação da sociedade em classes e a apropriação da mais-valia pela classe dominante que conduzem à alienação geral do homem, Marx entendia que a sociedade resultava da superação das formas alienadas da divisão do trabalho;
- (2) a partir da superação das relações de produção do capitalismo maduro pelo próprio progresso de suas forças produtivas, conduziria, necessariamente, a uma sociedade não alienada.

Importa levar em conta, na precedente enunciação das ideias básicas de Marx sobre o advento da sociedade não alienada, a importância da terceira condição para tal necessária, ou seja, que o processo de superação das formas alienadas da divisão do trabalho – i.e. o processo revolucionário – se apoie na superação das relações de produção do capitalismo maduro pelo próprio progresso de suas forças produtivas. É nesse sentido que cabe tornar a ressaltar a posição fundamentalmente não conspiratória de Marx. Não é a boa vontade – o heroísmo – de alguns, ou mesmo de uma maioria, que pode conduzir à superação das formas alienadas da divisão do trabalho. Não basta ao homem, como membro de uma espécie naturalmente comunitária e cooperativa, aspirar à realização de uma sociedade não alienada para lograr alcançá-la. E é nesse sentido que Marx critica quer os utopistas, quer o voluntarismo insurrecionista



de Blanqui ou idealista de Bakunin, assim como, de um modo geral, todas as formas de terrorismo. A desalienação da sociedade requer, fundamentalmente, um alto estágio de desenvolvimento das forças produtivas. É esse resultado que o capitalismo maduro logra alcançar, no mesmo processo em que, concomitantemente, se esgotam suas possibilidades de desenvolvimento. É então que a revolução proletária, violenta ou pacificamente, conduz à superação das formas alienadas de divisão social do trabalhador e torna possível a implantação de uma nova sociedade.

A implantação dessa nova sociedade, como já foi precedentemente referido, não é algo que se realize em curto prazo. Segundo Marx, esse processo requer três etapas básicas:

- (1) uma curta fase de transição, sob a ditadura do proletariado;
- (2) a fase do comunismo incipiente, ainda marcada por um comutativismo decorrente das antigas relações de produção; e
- (3) a fase do comunismo maduro, caracterizada pelo princípio “de cada um segundo suas possibilidades, a cada um, segundo suas necessidades”<sup>40</sup>, cuja exequibilidade é assegurada pela combinação de uma economia de abundância com uma sociedade igualitária, comunitária, cooperativa e totalmente liberada.

Entre as escassas indicações de Marx sobre as principais características de que se revestiria a nova sociedade – tanto mais

---

40 Cf. Critique of the Gotha Programme, p. 10, Nova York, International Publishers, 1966.

nitidamente quanto mais se aproxime da fase do comunismo maduro – sobressaem cinco traços fundamentais. Em primeiro lugar, o desaparecimento do Estado. O Estado é o mecanismo de administração da apropriação da mais-valia e de sua imposição coercitiva. Na medida em que se socializem as relações de produção e se superem as formas alienadas da divisão social do trabalho, nessa mesma medida o Estado vai sendo superado pela nova sociedade civil, que gera outras modalidades, não alienantes nem coercitivas, de administração coletiva. A segunda dessas características básicas da nova sociedade é a emergência, em substituição ao Estado, de formas comunitárias de associação para o desempenho de tarefas coletivas. Tais formas, por sua vez, são exequíveis em virtude de mais outras duas características básicas dessa nova sociedade:

- (1) o forte sentido comunitário e cooperativo de uma sociedade em que todos são produtores e todos estão voltados para a integral realização de suas próprias potencialidades humanas; e
- (2) o incremento ainda maior que a nova sociedade dará à economia de abundância, herdada do capitalismo maduro. A quinta característica fundamental dessa nova sociedade, desalienada e liberada, é a completa ausência de repressão e a concomitante paz, interna e externa, que nela perdurará.

### **A concepção leninista**

A obra de Lênin (1870-1924) constitui um imenso e incansável esforço revolucionário, exercido no quadro de um marxismo que se postulava, teoricamente, como estritamente

fiel ao pensamento de Marx e Engels, mas que se revestia, operacionalmente, da maior flexibilidade. Confrontado com Marx, de quem se poderia dizer que foi um homem de ideias engajado, por suas convicções, na ação revolucionária, Lênin foi um homem de ação, consagrado à causa revolucionária, para a justificação da qual e na realização da qual se valeu, ajustando-as às suas necessidades estratégicas e táticas, das ideias de Marx.

O grande problema com que se defrontou Lênin para compatibilizar, com o pensamento de Marx, seu propósito de promover, tão prontamente quanto factível, a revolução socialista na Rússia, foi o de justificar a ocorrência daquelas condições necessárias para que, segundo Marx, uma revolução socialista seja possível.

Como foi precedentemente discutido, Marx entendia:

- (1) que nenhum regime pode ser superado antes de haver esgotado suas potencialidades;
- (2) que a edificação do socialismo só é viável depois da acumulação, através da fase madura do capitalismo, de um alto nível de riqueza e de capacidade produtiva; e
- (3) que somente o proletariado, depois de constituir a grande maioria da população e haver adquirido consciência de classe, pode promover a revolução socialista e organizar uma sociedade sem classes. Como, numa Rússia agrária e ainda feudal, com um capitalismo incipiente e atrasado, em que a grande maioria da população era composta de camponeses e em que a classe operária, ademais de igualmente incipiente e atrasada, representava uma parcela ínfima da população, se poderia realizar uma revolução socialista?

Essa questão, fundamental no quadro do pensamento marxista, dividiu, como é sabido, a social-democracia russa. Plekhanov e os mencheviques consideravam que os obstáculos nela envolvidos eram objetivamente insuperáveis. Os revolucionários russos poderiam apoiar a burguesia na liquidação do tzarismo, mas teriam de permitir ao capitalismo russo que se desenvolvesse o suficiente para produzir uma importante acumulação de capital, e a formação de um grande proletariado, somente a partir de então sendo possível realizar uma revolução socialista.

Lênin reagiu inicialmente a essa questão, em sua juventude, aceitando seus parâmetros teóricos, mas procurando elidir uma longa espera pela maturação do capitalismo russo, através da alegação de que os progressos do capitalismo na Rússia se realizavam com tão extraordinária celeridade (*Desenvolvimento Econômico do Capitalismo na Rússia 1896-99*) que, dentro em breve, poderia haver uma revolução socialista naquele país.

Essa tese foi posteriormente abandonada por Lênin. Ante a questão precedentemente referida, em lugar de aceitá-la em seus termos teóricos e contorná-la na interpretação da situação de fato, Lênin intentou resolver o problema mediante a reformulação de seus próprios termos. O esforço de re colocação do problema, compatibilizando a solução desejada com a ortodoxia marxista, ocupará Lênin de 1901, quando redige *Que Fazer?*, a 1916, quando escreve *O Imperialismo, Estágio Supremo do Capitalismo*, e o conduzirá, em última análise, a elaboração de quatro teses fundamentais, que se apresentam como uma continuação teórica do pensamento marxista e sua justa aplicação às condições da Rússia e às novas condições do capitalismo mundial. Essas teses são:

- (1) a tese da Rússia como elo mais fraco do imperialismo mundial;
- (2) a tese da revolução ininterrupta, que passa, sob a liderança do proletariado, de uma fase burguesa a uma fase socialista;
- (3) a tese da aliança entre os camponeses e o proletariado, formando a grande massa dos oprimidos revolucionários; e
- (4) a tese do partido de revolucionários profissionais como vanguarda do proletariado.

A primeira elaboração de Lênin – típica da prioridade que nele tem o modo de fazer as coisas sobre a análise da natureza destas – será a teoria do partido. A questão que preocupava Plekhanov e os mencheviques apresentava, desde logo, para Lênin, um aspecto operacional decisivo: como fazer a revolução se mal existe o proletariado? Esperando, com os mencheviques, que o amadurecimento do capitalismo russo desenvolva o proletariado e sua consciência de classe? Não. Criando um substituto operacional do proletariado, uma vanguarda deste, que contribuirá para educá-lo e exercerá, em nome e por conta deste, o seu papel histórico, sem atrasar o desempenho deste na fútil espera do desenvolvimento da classe. Essa vanguarda do proletariado é o partido, dirigido por intelectuais engajados profissionalmente na promoção da revolução e submetidos a uma rígida disciplina central, que assegure a máxima eficiência de sua atuação<sup>41</sup>.

---

41 Cf. Lênin, *Que Fazer? Obras Escogidas*, vol. I, pp. 133-330, Buenos Aires, Edir Problemas, 1946.

Anos mais tarde, no âmbito das condições que conduziram à Revolução de 1905, Lênin formula sua solução para outro aspecto do problema russo. Como realizar a revolução socialista sem que antes tenha havido uma revolução burguesa? Esperando que esta previamente se desencadeie, produza seus frutos e seja levada, por suas contradições finais, à crise que ensejará a revolução socialista? Não. Empreendendo, desde logo, sob a liderança do proletariado, uma revolução continuada, que terá, inicialmente, caráter burguês e levará a cabo as tarefas correspondentes e à qual se seguirá, ininterruptamente, a revolução socialista. Essa revolução ininterrupta, por outra parte, deverá desde logo mobilizar também o campesinato, como aliado do proletariado. Nas condições russas o campesinato forma a grande maioria das massas oprimidas e deverá, sob a liderança do proletariado, representado por seu partido, integrar as forças revolucionárias que tornarão possível o desencadeamento da revolução ininterrupta e a realização de suas várias etapas<sup>42</sup>.

Com a Primeira Guerra mundial e o crescente esgotamento a que conduziu ambas as facções em luta, Lênin foi levado à conclusão de que, finalmente, se aproximava a fase do colapso generalizado do capitalismo. A internacionalização do capitalismo, pelo trânsito da forma industrial à financeira e da concorrencial à monopolística, havia igualmente internacionalizado a luta de classes e, ao mesmo tempo, estendido esta ao nível dos Estados, competindo por mercados

---

42 Lênin, *Duas Táticas da Social Democracia na Revolução Democrática*, Obras Escogidas, vol. II, pp. 11-140, op. cit.

e matérias-primas. Tais eram as causas da guerra de 1914. Nesse quadro de crise, a Rússia representava o elo mais débil do sistema capitalista. A revolução socialista tenderia a se iniciar ali onde as condições de resistência fossem menores, ou seja, no elo mais débil, e daí se propagaria aos países mais avançados. Nestes, a extraordinária acumulação de riqueza e a superlucratividade do capitalismo monopolista permitiam a corrupção da classe operária pelas burguesias afluentes. À putrefação do capitalismo se seguia um socialismo podre. Daí, por exemplo, a inércia revolucionária da classe operária alemã, votando a favor da guerra e deixando de utilizar as oportunidades revolucionárias do momento. Os bolchevistas russos, valendo-se audaciosamente e oportunamente das debilidades da Rússia, deflagrariam um processo revolucionário que se estenderia para o resto do mundo<sup>43</sup>.

As circunstâncias histórico-sociais, como é sabido, favoreceram, operacionalmente, a posição de Lênin. O debate militar da Rússia ante a Alemanha, associado à total inépcia de Nicolau II, sob o influência de sua mulher e, em última instância, de Rasputin, conduziram o tzarismo à mais absoluta desmoralização e à completa perda de controle da situação. Um motim popular em São Petersburgo – a “Revolução de Fevereiro” – fez ruir todo o sistema e colocou um precário poder à disposição da Duma. De 27 de fevereiro (12 de março pelo calendário gregoriano) de 1917 a 24 de outubro (6 de novembro) os governos da Duma, tendo introduzido reformas

---

43 Cf. Lênin, O Imperialismo, Estágio Supremo do Capitalismo, Obras Escogidas, vol. II, pp. 415-552, op. cit.

democráticas e organizado as eleições para uma Assembleia Nacional Constituinte, insistiram, por um lado, em manter o esforço de guerra e, por outro, em transferir para a futura Assembleia o equacionamento de todos os grandes problemas do país.

Ambas as decisões se revelaram cada vez menos exequíveis. A guerra representava um sacrifício completamente absurdo para as grandes massas. Ante o perfeito “slogan” de Lênin para as circunstâncias – paz e terra – os camponeses desertavam as fileiras para participar dos movimentos de ocupação das terras que empolgavam o agro. A paz se fazia por abandono da luta e a reforma agrária não esperava as deliberações da futura Constituinte.

Por outro lado, o poder paralelo dos soviets, em que predominava a maioria menchevique, paralisava a capacidade de ação da Duma e de seus governos sem criar-lhe alternativa viável. Os mencheviques, divididos entre as motivações socialistas, que os levavam a opor-se ao governo e suas convicções teóricas de que não se podia antecipar prematuramente uma revolução socialista, abriram um imenso vácuo de poder entre o pequeno estrato de classe média que apoiava os governos da Duma e as grandes massas populares, que se desiludiram da liderança menchevique.

Foi nessas condições que o pequeno partido de Lênin e Trotsky pôde desencadear a operação de tomada do Palácio de Inverno (“Revolução de outubro”) e instalar, sem encontrar nenhuma resistência séria, o governo do Conselho dos Comissários do Povo, sob a presidência de Lênin.



Essa extraordinária aventura, que entregava o poder do império russo a um punhado de homens que representavam, até algumas semanas antes do assalto ao Palácio de Inverno, um partido de apenas algumas dezenas de milhares de aderentes<sup>44</sup>, tem uma sequência extremamente complexa, cuja discussão escapa aos objetivos do presente estudo. Assinale-se, apenas, o fato de que, assim como os sacrifícios da guerra e a derrota militar do tzarismo constituíram uma das condições fundamentais de sua ruína, a guerra civil, que rapidamente se seguiu à implantação do governo soviético, mobilizando Russos Brancos e invasores estrangeiros contra o novo governo e suas conquistas e promessas, constituiu uma condição fundamental para a sua sobrevivência e seu fortalecimento.

A chave da capacidade de resistência do novo governo, como bem o havia compreendido Lênin, foi a aliança dos camponeses. A contrarrevolução se revestiu, desde o primeiro momento, do sentido de recuperação das terras por seus antigos proprietários. Foi a defesa das terras recém-ocupadas e a expectativa de futura consolidação da propriedade camponesa que levou as grandes massas rurais a apoiar os bolcheviques, a despeito dos imensos sacrifícios que a desorganização geral do sistema produtivo russo impôs a toda a população.

### **A experiência soviética**

Os resultados da experiência soviética são extremamente complexos. Até meados da década de 50 era quase impossível

---

<sup>44</sup> Segundo Riasanovsky, deve estimar-se em menos de vinte e cinco mil o número de membros do partido nessa ocasião. Cf. Nicholas Valentine Riasanovsky, *A History of Russia*, p. 621, Londres, Oxford Univ. Press, 1969.

lograr um suficiente consenso, entre os estudiosos da matéria, a respeito da real significação e de muitas das principais características do sistema. A controvérsia ideológica cercou, desde o princípio, tudo o que se referia à Revolução Russa, não apenas no sentido do óbvio antagonismo entre as perspectivas de inspiração liberal e de inspiração marxista, mas, particularmente, em virtude da profunda discordância que se instalou, no próprio campo socialista, entre os defensores e os críticos de Lênin, refletindo em grande parte o debate entre os bolcheviques e os mencheviques. Aos inevitáveis efeitos distorsivos resultantes de uma controvérsia tão arraigada e ampla se acrescentava a circunstância de que o processo mesmo da revolução, como inevitavelmente ocorre com fenômenos dessa ordem, era profundamente complexo, cheio de ambiguidade e contradições.

Ter-se-á ocasião, na seguinte e última seção deste estudo, de intentar uma sucinta avaliação comparativa e crítica da experiência soviética e do tipo de sociedade que veio a configurar. No presente tópico tem-se em vista, apenas, apresentar, de forma extremamente condensada, as características básicas do sistema.

Como todo fenômeno social o sistema soviético não pode ser compreendido senão na perspectiva de sua evolução histórica. Há um abismo entre a sociedade soviética de nossos dias e a do tempo da morte de Lênin. Por outro lado, há uma extraordinária continuidade entre ambas e nenhuma revolução, como observou Deutscher<sup>45</sup>, apresentará, mais de meio século depois de sua eclosão, tantos elementos de permanência.

---

45 Cf. Isaac Deutscher, *The unfinished revolution. Russia 1917-1967*, pp. 3 e segs., Londres, Oxford Univ. Press.

É usual, entre os estudiosos da Revolução Russa, nela distinguir três principais períodos:

- (1) o Comunismo de Guerra, de 1917 a 1921, incluindo a fase da guerra civil, de 1918 a 1920;
- (2) o período da Nova Política Econômica – que ficou conhecido por sua sigla em inglês, NEP – de 1921 a 1928; e
- (3) o período dos Planos Quinquenais, iniciado em 1928.

Haveria que diferenciar, nesse último período, momentos bastante distintos que correspondem:

- (1) à fase dos primeiros planos quinquenais, interrompida, em 1941, pela invasão alemã;
- (2) à fase da guerra, de 1941 a 1945;
- (3) à fase do stalinismo de após-guerra até a morte de Stalin em 1953; e
- (4) à fase pós-stalinista.

O comunismo de guerra não foi a expressão de uma política deliberada e sim da conjugação entre decisões ditadas por razões ideológicas e uma situação de fato cada vez menos sujeita ao controle do governo soviético. Assumido o poder os soviéticos decretaram, em rápida sucessão, a nacionalização da indústria, dos bancos e do comércio exterior. Mais tarde foi decretada a abolição da herança e da propriedade imobiliária. Conjuntamente com essas medidas, que vão de 1917 a 1918, foram sendo adotadas, de acordo com as circunstâncias, medidas relacionadas com o modo de administração das

empresas nacionalizadas, num processo em que se foi impondo a necessidade do controle centralizado do Estado, paralelamente com o estabelecimento de severas normas disciplinares do trabalho, incluindo o controle estatal dos sindicatos.

A situação de fato, entretanto, se foi deteriorando rápida e crescentemente. O estado da economia russa, às vésperas da tomada do poder pelos soviéticos, já era extremamente precário. Debilitada e desorganizada pela guerra e convulsionada pela tomada de terras pelos camponeses, a economia já se encontrava à beira de um colapso quando os soviéticos introduziram as medidas precedentemente referidas, sem dispor de um prévio mecanismo de administração que se pudesse substituir, com mínima eficiência, à administração privada que se deslocava e ao sistema de mercado que se suprimia. Como se tal situação não fosse suficiente, a guerra civil e a intervenção estrangeira convulsionaram o país, de 1918 a 1920, desorganizando ainda mais o sistema produtivo e deslocando para seu debelamento importante parcela dos escassos recursos soviéticos.

O inevitável resultado de tal situação de fato foi o completo colapso da economia soviética. A produção industrial caiu a 13% de seu nível de pré-guerra e a agricultura se tornou totalmente caótica, dependendo do precário abastecimento das cidades de reiteradas requisições militares de alimentos do campo.

A NEP, adotada, por proposta de Lênin, pelo 10º Congresso do Partido, em março de 1921, foi antes de qualquer coisa uma solução de elementar sobrevivência. Restabeleceram-se, temporariamente, incentivos de lucro e mecanismos de mercado, como única possibilidade para reativar o sistema

produtivo. As requisições de gêneros dos camponeses foram substituídas por uma taxa sobre o excedente vendido ao mercado. Autorizou-se a livre comercialização dos bens. Procedeu-se a uma descentralização industrial, permitindo-se que as indústrias ajustassem, entre si, o intercâmbio de seus produtos e insumos, se estimulando a associação de indústrias similares em *trusts*. E se procedeu ao saneamento da moeda, emitindo-se uma nova unidade monetária, o *tchervonets*, em substituição do desvalorizado rublo, numa relação de valor de 1 para 10.

Em 1928, quatro anos depois da morte de Lênin, a economia soviética havia logrado recuperar seus níveis de pré-guerra. Pareceu então possível a Stalin – que já havia firmado sua supremacia política – abandonar o expediente da NEP a retornar a uma economia socialista, mas já agora a partir de um amplo e consciente esforço de planificação. O 1º Plano Quinquenal foi projetado para ser, ao mesmo tempo, um gigantesco acelerador da formação da base industrial, expandindo indústrias e criando novas e um substituto do sistema de mercado, assegurando por via administrativa o provimento de bens e serviços de toda a economia.

O período do 1º Plano Quinquenal corresponde, também, à coletivização forçada da agricultura soviética. A tomada de terras pelos camponeses, taticamente estimulada por Lênin, havia assegurado o apoio dos camponeses à revolução, graças ao qual os soviets puderam vencer a guerra civil. Mas, por outro lado, criara situações e expectativas incompatíveis com os projetos socioeconômicos dos bolcheviques. A NEP havia

reforçado os interesses antissocialistas no agro, suscitando a formação de uma classe de camponeses abastados, os kulaks, que constituíam a base de uma emergente pequena burguesia agrária.

O projeto de coletivização de Stalin visava à gradual conversão das formas privadas de cultivo em formas cooperativas, reunindo os agricultores em grandes unidades, os kolkhozy, que permitissem uma divisão racional do trabalho e o amplo emprego de maquinaria agrícola. Previa-se, ademais, a formação, em muito menor escala, de fazendas estatais, os sovkhozy para fins de experimentação agrícola e outros.

Stalin estimava que as contradições internas do agro russo, opondo à minoria dos kulaks a maioria dos camponeses sem terra, permitiria um elevado grau de consensualidade na execução do programa, reduzindo-se a resistência à minoria kulak. Os fatos, entretanto, se revelaram totalmente diferentes. O campesinato, em conjunto, ofereceu a maior resistência à coletivização, cedendo apenas à violência militar e preferindo sacrificar seus rebanhos a entregá-los aos kolkhozy. Desencadeou-se, assim, uma gigantesca crise agrária, que novamente produziu terríveis faminas, escassez generalizada de alimentos e conduziu os soviéticos à necessidade de acelerar o ritmo de coletivização agrária, com o correspondente coeficiente adicional de violência, para recuperar o controle do campo.

Ao término do 1º Plano Quinquenal, os 25 milhões de estabelecimentos agrícolas do país estavam quase todos convertidos em cerca de 250.000 kolkhozy, detendo em torno de 68% da área cultivável. Outros 10% foram entregues aos sovkhozy, restando apenas uma parcela residual da terra fora

do sistema. A população rural estimada em 26 milhões de famílias caiu para 21 milhões. Cerca de metade das famílias faltantes, correspondentes acerca de 24 milhões de pessoas, foram deslocadas para centros industriais e áreas de fronteira. Os restantes foram vitimados pela repressão governamental<sup>46</sup>.

No terreno industrial, os resultados do 1º Plano Quinquenal foram extremamente exitosos, ainda que à custa de um tremendo esforço coletivo. Em apenas quatro anos foram alcançadas, no conjunto, 93,7% das metas do plano, embora em alguns casos os resultados tenham ficado acima ou abaixo das previsões.

O 2º Plano Quinquenal (1933-37), valendo-se da experiência do anterior, seguiu, de forma mais aperfeiçoada, as linhas mestras do primeiro, propondo-se sempre, como principal meta, o desenvolvimento industrial do país, notadamente no setor de bens de produção, particularmente no referente às mais sofisticadas máquinas-ferramenta e a aparelhos de precisão. Deu-se, ademais, maior atenção aos bens de consumo. E procurou-se ultimar a coletivização da agricultura. O 3º Plano prosseguiu nessa orientação, mas, já agora, com ênfase na produção de equipamentos militares, ante a crescente ameaça de uma agressão da Alemanha. Essa ameaça se concretizou em 1941, interrompendo o ciclo de desenvolvimento interno da União Soviética e dela exigindo um extraordinário esforço de guerra.

Ao concluir-se o 2º Plano Quinquenal a União Soviética já era uma importante potência industrial. Em menos de 10 anos, lograra instalar e operar, com razoável competência, um

---

46 Cf. Nicholas Valentine Riasanovsky, *A History of Russia*, op. cit., p. 555.

dos maiores parques industriais do mundo. Em 1938, 80% da produção soviética era produzida pelas indústrias instaladas com os dois primeiros planos quinquenais. Em 1929, a participação da União Soviética na produção mundial era de apenas 3,7%. Em 1937, ao término do 2º Plano, se elevara para 13,7%. Os soviéticos se haviam tornado o terceiro país do mundo em capacidade de geração elétrica e o segundo em produção de máquinas, tratores e caminhões.

A guerra com a Alemanha nazista impôs à União Soviética um extraordinário sacrifício. Embora os soviéticos mantivessem, com bastante antecipação, a suposição de que seriam atacados pela Alemanha, suas defesas se revelaram surpreendentemente débeis durante o primeiro ano da guerra, avolumando-se toda a sorte de críticas sobre a competência dos chefes militares e dos responsáveis pelos suprimentos de guerra. Foi impressionante, por outro lado, a frequência com que, no início da guerra, as populações rurais recebiam os invasores como libertadores. Mas a imposição, por Hitler, do mais brutal tratamento aos prisioneiros e às populações de áreas ocupadas contribuíram obviamente para uma reversão de tal atitude. Com o curso do tempo e conforme as forças alemãs se foram adentrando pelo território soviético, a resistência se foi tornando cada vez mais encarniçada e eficaz. O rompimento do cerco de Stalingrado, com o aprisionamento das remanescentes divisões alemãs, em janeiro de 1943, marca a inversão da tendência. As forças soviéticas, cada vez melhor equipadas e mais aguerridas, recuperam, no curso de 1944, os territórios ocupados e, atravessando a Polônia, a Romênia e a Bulgária, iniciam um



vitorioso ataque ao território do Reich, que as levarão até Berlim, em maio de 1945.

Os soviéticos reconheceram, oficialmente, a perda de mais de 7 milhões de homens na Segunda Guerra Mundial, estimando-se que as casualidades efetivas tenham sido muito superiores. Os prejuízos materiais foram incontáveis. Mil e setecentas cidades total ou parcialmente danificadas, 70.000 aldeias, 6 milhões de prédios. No conjunto, os soviéticos perderam mais de  $\frac{1}{4}$  de sua riqueza reprodutível, reduzindo-se sua capacidade, no campo da indústria pesada, ao nível do 1º Plano Quinquenal.

O 4º Plano Quinquenal (1946-1950) teve por objetivo recuperar o nível produtivo, na indústria e na agricultura, de antes da guerra. Paralelamente, foi lançado um grande plano de combate à seca e de preservação do solo, que conduziu a um gigantesco esforço de plantação de cordões florestais, ao longo de 3.000 milhas e à abertura de mais de 45.000 açudes e reservatórios de água. Procedeu-se, igualmente, a novas medidas de saneamento monetário, com correção de 10 para 1 do valor do rublo. Os objetivos do 4º Plano foram declarados atingidos cerca de um ano antes do prazo previsto.

Solidamente implantado na experiência soviética, o sistema de planos quinquenais, ocasionalmente ajustados para prazos mais amplos, continuou durante os últimos anos de Stalin e prosseguiu, sem interrupção, no período pós-stalinista. Os planos mais recentes têm reservado maior atenção do que os do período stalinista às necessidades de consumo da população, à agricultura e a medidas relacionadas com o bem-estar coletivo (transportes, hospitais, etc.) e individual (habitação,

alimentação, etc.). O rígido sistema de assignações e controles administrativos, que caracterizava os planos iniciais, foi sendo modificado, no pós-stalinismo, com a introdução, de acordo com as ideias de Liberman, de mecanismos de mercado e de incentivos de preços e lucros, como forma de controlar custos e incrementar a produtividade.

Tendo se recuperado, desde o 4º Plano Quinquenal, dos estragos da guerra, a União Soviética prosseguiu, embora em ritmo menos acelerado, seu continuado progresso econômico e científico-tecnológico. Tornou-se patente, nos anos mais recentes, a permanência de relativo atraso tecnológico da União Soviética, comparativamente aos países da OECD, no tocante a vários setores: indústrias leves, eletrônicas e, de um modo geral, na agricultura. Mas tornou-se, igualmente, ostensiva, a superioridade soviética em vários setores da indústria pesada, dos balísticos e outros, assim como, de modo geral, o incontestável fato de que os soviéticos se tornaram uma superpotência econômica, tecnológica e militar, só equiparável aos Estados Unidos.

A sociedade soviética, entretanto, adquiriu uma básica estabilidade, embora sem perder as características de uma sociedade totalitária, no preciso sentido de o Estado Soviético, sob controle do Partido, ser, ao mesmo tempo, um totalizador de todas as funções sociais e dispor totalmente de cada uma delas. Ao terror do comunismo de guerra, mais determinado pelas circunstâncias do que por opção de Lênin, seguiu-se o terror stalinista, como deliberada estratégia de subordinação total da sociedade ao Partido e ao Estado e de subordinação total de

ambos ao Secretário-Geral do Partido. Mas ao terror de Stalin seguiu-se o esgotamento das possibilidades do terror como principal instrumento de controle social, com a correspondente transformação da atitude dos dirigentes, mais encaminhada à persuasão e ao entendimento das demandas da sociedade do que ao uso da pura coerção e ao exercício autocrático do poder<sup>47</sup>.

Isto não obstante, parece indubitável o fato de que, cerca de três quartos de século depois de uma revolução de declamada inspiração marxista, fundada no propósito básico da desalienação social do homem, a União Soviética ainda não conseguiu compatibilizar o poder da elite dirigente com a livre manifestação da vontade popular, nem ajustar, de forma não coercitiva, o individual ao social.

---

47 Cf. Barrington Moore Jr., *Terror and Progress – URSS*, Nova York, Harper Torchbooks, 1966.

**PARTE III**

**ANÁLISE CRÍTICA**



# CAPÍTULO 6

## O MODELO LIBERAL

### O capitalismo contemporâneo

O processo histórico do capitalismo, como precedentemente se viu, tanto em suas formulações teóricas como em sua aplicação, passa por três posições sucessivas. De uma posição inicial de preocupação com os aspectos sociais da economia e da riqueza (nas filosofias de Locke e de Rousseau, assim como na prática da América jeffersoniana) para um total individualismo aquisitivista, apenas limitado por restrições de ordem penal, na filosofia e na prática do século XIX e primeiras décadas do XX. Em período mais recente, notadamente depois da Segunda Guerra Mundial, o capitalismo se reorienta, crescentemente, por novas preocupações sociais, na filosofia e na prática do *welfare state*.

São hoje francamente minoritários e pouco expressivos os remanescentes do liberalismo oitocentista, restritos a grupos de modesta respeitabilidade acadêmica, como a escola econômica de Chicago e seus seguidores latino-americanos, ou a setores

políticos de limitada influência, como a ala direita do Partido Republicano, nos Estados Unidos. Nem os teóricos do sistema nem seus praticantes mais conscientes defendem, hoje, o direito absoluto à propriedade, o *jus utendi et abutendi*, da tradição romana. Tampouco fundamentam a justificação do capitalismo, como sistema social, no direito privado à propriedade.

O capitalismo contemporâneo é justificado, atualmente, em função de alegações concernentes à sua maior eficiência, no plano econômico, sua condição de suporte necessário para as liberdades individuais, privadas e públicas e à sua aptidão a corrigir, através do *welfare state*, os desequilíbrios e as injustiças que venha a gerar, no plano social<sup>48</sup>. Esse tipo de justificação do sistema capitalista pode ser sumariado nas três seguintes teses:

- (1) graças, por um lado, aos mecanismos impessoais (e por isso não arbitrários) de mercado e, por outro lado, às vantagens que decorrem da flexibilidade da empresa privada e dos estímulos e penalidades econômicas que asseguram a eficiência desta, eliminando as menos aptas, o sistema capitalista, dentro das condições diretivas, corretivas e suplementadoras asseguradas pelo Estado neoliberal, otimiza a eficiência geral da economia;
- (2) o mesmo sistema, por outro lado, graças à difusão do poder econômico entre inúmeras empresas autônomas, e ao efeito de contrapeso que várias instituições independentes, estatais e não estatais,

---

48 Cf. John Strachey, *Contemporary Capitalism*, op. cit., e a bibliografia.

inclusive associações voluntárias, exercem umas sobre as outras, inclusive sobre o próprio Estado, assegura ao indivíduo uma ampla área de liberdade, tanto privada como pública, constituindo-se, assim, em condição necessária para a existência e o funcionamento estável da democracia; e

- (3) O capitalismo contemporâneo, finalmente, através do *welfare state*, corrige os desequilíbrios socioeconômicos que possam resultar da livre concorrência, estabelecendo condições e medidas corretivas e supletivas que asseguram a justiça social, proporcionando uma igualdade básica de oportunidades a todos os indivíduos.

Os problemas que suscita o capitalismo contemporâneo consistem, fundamentalmente, em questões que se referem à procedência, ou não, das alegações contidas nas três teses precedentemente enunciadas, bem como na medida em que um sistema capitalista com as características afirmadas nessas teses possa, efetivamente, ser universalizado para todas as sociedades desejosas de participarem de seus alegados benefícios.

### **Eficiência e capitalismo**

A eficiência econômica do capitalismo contemporâneo é algo de incontestável para os países centrais. Como se teve ocasião de ver, na segunda seção deste estudo, a história do capitalismo representa, em última análise, um continuado esforço, crescentemente bem-sucedido (para os países centrais), de corrigir os inconvenientes de uma economia de mercado – notadamente as crises cíclicas – preservando as principais



funções deste e a flexibilidade da empresa privada. O Estado do bem-estar social, assentado numa filosofia econômica, social e política que se poderia designar de capitalismo socializado, intervém cada vez mais na esfera econômica, normativa, corretiva e supletivamente, assegurando condições que otimizam a eficácia do sistema.

Comparado ao dos países da Europa do Leste, o nível de eficiência econômica dos países capitalistas centrais é sensivelmente superior. Em princípio, como o reconhece, hoje, grande número, senão a maioria dos economistas, o sistema de planejamento central, apropriadamente levado a cabo, incrementa a racionalidade global da economia, reduzindo significativamente a margem de desperdício e maximizando a capacidade de poupança e a eficiência da inversão. A despeito dessa vantagem “sistêmica”, as economias dos países socialistas industrializados têm eficiência inferior a dos países congêneres da OECD.

Em síntese, os principais fatores determinativos da maior eficiência da economia dos países capitalistas centrais<sup>49</sup> podem ser resumidos da seguinte forma:

- (1) eficiência média sensivelmente maior no nível da empresa (melhor *management* e maior produtividade);
- (2) eficiência sensivelmente superior no relacionamento da oferta à demanda (melhor e mais rápido atendimento da demanda);

---

49 Vide particularmente Adolf Augustus Berle, *The American Economic Republic*, Nova York, Ed. Harcourt, Brace & World, 1965 e John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State*, Boston, Houghton M. Fflin, 1967. Vide também Amintore Fanfani, *Capitalismo, Solidaridad y Participación*, México, trad. esp. Ed. Diana, 1976.

- (3) maior capacidade de inovação e de desenvolvimento tecnológico (maiores estímulos à inventividade técnica); e
- (4) eficiência extremamente maior na produção agrícola (maiores estímulos ao trabalho agrícola).

É certo que, na comparação crítica da eficiência econômica dos dois sistemas, importa levar em conta os aspectos históricos de cada qual. Do lado capitalista, há um longo processo de amadurecimento, de “trial and error”, que levou os países centrais, através de muitas etapas, ao seu presente estágio. As economias ditas socialistas, iniciadas com a Revolução Russa, e só estendidas ao leste europeu depois da Segunda Guerra Mundial, são recentes e foram submetidas, no caso da União Soviética, a terríveis obstáculos. Quase todos esses países partiram de níveis econômicos extremamente modestos e dispuseram de um par de décadas para se industrializarem, contrastando com os séculos de acumulação capitalista, no Ocidente.

Por outro lado, a análise dos fatores e das condições determinativos da maior eficiência econômica do sistema capitalista não coincide, propriamente, com a apologia do sistema. A essência do capitalismo, como sistema, consiste na combinação entre a propriedade privada dos meios de produção e a concentração dessa propriedade nas mãos de uma classe social. A justificação do sistema, embora fundada na sacrossantidade do direito de propriedade, teve, historicamente, de transladar-se para uma argumentação fundada na eficiência econômica do capitalismo. Ocorre, entretanto, que os elementos determinativos dessa eficiência nem são, necessariamente,

dependentes da propriedade privada, nem, muito menos, de sua concentração na classe capitalista. São elementos que dizem respeito à administração das empresas, aos estímulos e à disciplina do trabalho e aos mecanismos de mercado. Como mais adiante se verá, tais elementos podem, em princípio, serem assegurados por regimes sociais distintos do capitalista.

### **Democracia e capitalismo**

O argumento de que, nas sociedades industriais e pós-industriais contemporâneas, o capitalismo constitui um suporte necessário para as liberdades privadas e públicas e, portanto, para a democracia, tem a seu favor importantes razões, quer de ordem analítica, quer de caráter comparativo.

Não resta dúvida, como tão bem foi salientado por Schumpeter, que a democracia, nas sociedades hiperburocráticas contemporâneas, depende do grau de difusão do poder e da margem de recíproca contenção que exerçam entre si as várias instituições, estatais e não estatais. É certo que o crescente processo de concentração econômica, a que precedentemente se fez referência, alterou sensivelmente o sistema empresarial, conferindo a um reduzido número de superempresas o prático controle da economia. Isso não obsta, entretanto, a que persista uma apreciável pluralidade de atores autônomos, no plano econômico.

Mais importante, ainda, que a pluralidade de atores econômicos autônomos, é a diferenciação, característica do capitalismo contemporâneo, entre várias categorias institucionais da sociedade global. De um lado, temos o Estado, de outro, as empresas e associações patronais, de outro, os

sindicatos e associações de trabalhadores e, ademais, diversas agências e instâncias da sociedade civil: universidade, igrejas, associações voluntárias, associações de consumidores, etc. O próprio Estado neoliberal, a despeito do predomínio do Executivo, mantém importantes elementos de controle sobre este através dos dois outros poderes. Acrescente-se que a hipertrofia do Executivo contemporâneo, embora aumentando extraordinariamente o poder do Governo, como seu centro de decisões políticas, também incrementou extraordinariamente a importância de inúmeros subsistemas burocráticos, relativamente autônomos, que são, ao mesmo tempo, instrumentos e resistências para a ação do Governo.

Comparativamente ao que ocorre com os países que se proclamam socialistas, a tese de que o capitalismo constitui um suporte necessário para a democracia sai, evidentemente, muito fortalecida. É um dado empírico incontestável o fato de que malograram, até hoje, todos os experimentos de realização da democracia em países que suprimiram ou intentaram suprimir a propriedade privada dos meios de produção. Os intentos de efetiva conciliação entre socialismo e democracia tiveram vida curta, por desestabilização interna, como no Chile, ou por agressão externa, como na Tchecoslováquia. Nos demais casos, as proclamações democráticas, por parte dos países dirigidos por ditaduras partidárias, constituem um dos mais patéticos exemplos da medida em que a democracia só é viável a partir de um certo mínimo de difusão de poder e de contrapesos ao Estado, na sociedade, e ao Executivo, no Estado<sup>50</sup>.

---

50 Cf. Ota Sik, *Quale Comunismo?*, trad. it. Laterza, 1977, Henri François Simonet, *La Gauche et la Société Industrielle*, Verviers, Marabout Service, 1970 e Alfred Sauvy, *Le Socialisme en Liberté*, Paris, Donel, 1970.

Como no caso da tese precedente, entretanto, um exame mais detalhado dos elementos que asseguram a preservação da democracia nos países capitalistas centrais, manifesta, analiticamente, o fato de que aqueles não dependem, necessariamente, do sistema capitalista, como tal. A democracia requer, sempre, um mínimo de difusão do poder e de contrapeso para o poder do Estado, na sociedade e para a do Executivo, no Estado. Para esse efeito não é necessário que uma classe social, a capitalista, concentre em suas mãos a propriedade privada dos meios de produção. Muito ao contrário, a concentração do poder econômico numa classe restrita tem, como tal, efeitos obviamente limitativos da difusão do poder e, portanto, efeitos antidemocráticos. O que opera como fator favorável à democracia, no capitalismo contemporâneo, é a diversificação de instituições independentes, estatais e não estatais. Tal diferenciação não implica, analiticamente, na necessidade do regime capitalista, sendo compatível, em princípio, com outros regimes.

### **Capitalismo e justiça social**

Como se teve ocasião de ver, na seção precedente, o *welfare state* constituiu uma decisiva inovação adaptativa do capitalismo, que lhe assegurou a viabilidade social, nos países centrais. Até que ponto se justifica a tese dos defensores do sistema, no sentido de que, através do *welfare state*, o capitalismo contemporâneo logrou assegurar a justiça social, proporcionando uma igualdade básica de oportunidades a todos os indivíduos?

Como se pôde observar na seção anterior, os resultados do Estado de bem-estar social, mesmo considerados em relação a suas próprias metas, apresentam, para o conjunto dos países representativos do sistema, marcadas diferenças. Há êxito em matéria de assistência médica, de seguro e previdência social e no setor da educação de base. Os resultados são bastante modestos em matéria habitacional. E certamente não se logrou, dentro do conjunto das medidas adotadas, a erradicação de níveis inaceitáveis de pobreza e uma substancial redução das desigualdades sociais.

Confrontados com esse tipo de problemas, os defensores do Estado do bem-estar social entendem que o sistema tem grandes potencialidades e pode, mediante uma esclarecida decisão geral da sociedade, corrigir suas principais limitações e dar pleno atendimento a seus declarados objetivos. Segundo John F. Sleeman<sup>51</sup>, um dos mais representativos teóricos do *welfare state*, tratar-se-ia, em última análise, de adotar dois tipos de medidas. Por um lado, medidas administrativas que aumentem a eficiência dos serviços, como nos casos dos serviços médicos e de assistência social, ou que incrementem substancialmente a oferta, pelo setor público, das facilidades desejadas, como no caso da habitação. Por outro lado, medidas fiscais e financeiras, que gerem os recursos adicionais requeridos pela primeira ordem de providências. O imposto de renda negativo, assegurando a todos, por redistribuição fiscal, um apropriado nível mínimo de rendimentos, é reconhecido, pelos teóricos do sistema, como a mais abrangente e eficaz forma viável de realização da justiça social.

---

51 Cf. John F. Sleeman, *The Welfare State*, Londres, Ed. Allen & Unwin, 1974.

Alguns teóricos do *welfare state* são mais pessimistas quanto às potencialidades do sistema. Reconhecendo, embora, a importante medida em que o Estado do bem-estar social corrigiu diversos dos efeitos negativos decorrentes do modo de produção capitalista, constataram o fato de que os limites do sistema não lhe permitem evitar a reprodução das desigualdades sociais. Assim, por exemplo, Xavier Greffe<sup>52</sup>, focalizando a experiência francesa, assinala como as medidas redistributivas do sistema de previdência social são anuladas pelas condições gerais do regime capitalista. As deficiências do *welfare state*, portanto, não seriam de caráter adjetivo, corrigíveis por apropriadas medidas administrativas e fiscais.

*Elles découleraient directement de la nature d'une organisation sociale que fait sentir ses effets dans tous les domaines de la production et de la consommation. La différenciation sociale serait donc produite systématiquement aux fins même du fonctionnement de la société, et, loin de l'enrayer, la politique sociale chercherait plutôt à "harmoniser" un tel processus.*

Esse tipo de crítica encontrará sua formulação mais completa no pensamento radical contemporâneo. Participando de um interessante simpósio sobre desenvolvimento social<sup>53</sup>, organizado em 1961, em Paris, por Raymond Aron e Berthold Frank Hoselitz, sob o patrocínio da UNESCO, Herbert Marcuse<sup>54</sup>

---

52 Cf. Xavier Greffe, *La Politique Sociale*, Paris, Presses Univ. de France, pp. 211-212.

53 Cf. Raymond Aron and Bert F. Hoselitz, eds., *Social Development*, Paris, UNESCO, 1961.

54 Cf. Herbert Marcuse, "The Problem of Social Change in the Technological Society", na obra supracitada, pp. 139-160.

parte, inicialmente, da constatação de que as sociedades contemporâneas avançadas, capitalistas ou socialistas, são estruturas burocráticas hierarquizadas, que encontram em tal organização, ao mesmo tempo, os fatores determinativos de seu êxito produtivo e as condições autoperpetuantes do sistema. “Now perhaps the most singular achievement of advanced industrial society is its success in integration and reconciling antagonistic groups and interests: bipartisan policy, acceptance of the national purpose, co-operation of business and labor testify to this achievement” (pp. 139-140). E mais adiante: “Advanced industrial society literally sells itself with the goods and services it produces, that is to say, it sells the comforts and conveniences which help to keep people in line, to repress the real alternatives” (p. 152).

Não obstante essa circularidade entre as vantagens que proporciona e a conformidade que induz, a sociedade avançada contemporânea apresenta um potencial efetivo para mudanças radicais. A automação tende a liberar trabalho e tempo; a afluência, a liberar da necessidade; a educação geral a liberar da ignorância; a ciência, do dogmatismo. E existem verdadeiras alternativas, que são a liberação da economia e da política. Ou, nas palavras de Marcuse:

*(...) Man's freedom from the daily struggle for existence, from earning a living. Political freedom would mean liberation of the individual from politics over which they have no effective control – disappearance of politics as a separate branch and function in the societal division of labor. Similarly, intellectual freedom would mean the restoration*



*of individual thought after its absorption by mass communication and indoctrination – abolition of “public opinion” together with its makers (p. 154).*

Essas liberações, entretanto, além de internamente contidas, na sociedade avançada, por seus processos e mecanismos de cooptação de todas as dissidências, com a repressão marginal dos “desviantes”, são também dependentes da prévia conquista de um alto nível de produtividade. “But all freedom depends on the conquest of necessity. The realization of freedom depends on the *techniques* of this conquest” (p. 159). “Consummation of technical progress, therefore, implies the determinate negotiation of this technology” (p. 159).

Da discussão precedente podem-se extrair as seguintes conclusões básicas:

- (1) o Estado do bem-estar social, nas sociedades centrais, constitui indubitavelmente um grande êxito, incorporando a níveis razoáveis da vida a grande maioria da população e conquistando tais maiorias para a sustentação do sistema, em termos que superam, embora não anulem, os conflitos de classe;
- (2) a despeito de sua importante margem de êxito o Estado do bem-estar social acusa deficiências que, só marginalmente, são corrigíveis por adicionais esforços administrativos e financeiros. No essencial, a sociedade capitalista contemporânea se funda em desigualdades sociais (no âmbito dos países centrais) de desníveis eventualmente toleráveis, mas não suprimíveis. Esses desníveis, ademais de outras características do sistema vigente, importam em fazer do Estado do bem-

estar social uma grande máquina de manipulação de massas, impondo conformidade e reprimindo todas as verdadeiras formas de independência; e

- (3) nenhuma alternativa viável ao *welfare state* pode ser concebida sem que, previamente, se assegurem condições de alta produtividade, capazes de proporcionar um elevado padrão de vida para a totalidade da população, em termos que reduzam substancialmente, no nível dos indivíduos, o trabalho e o tempo requeridos de cada qual para o perfeito funcionamento do sistema.

### Capitalismo e universalidade

De todas as justificativas do capitalismo contemporâneo a mais débil é a que se refere à possibilidade de universalização do sistema para todas as sociedades que desejassem participar de seus benefícios.

Se se considerar, no conjunto do mundo, os países integrantes do Terceiro Mundo, ressaltam de imediato como, para quase todas as sociedades contemporâneas, os inconvenientes precedentemente apontados, no capitalismo de bem-estar social dos países centrais, representariam um extraordinário aperfeiçoamento das suas atuais condições. Quase todos os povos do mundo, independentemente de considerações ideológicas e outras, aceitariam prontamente o regime social, econômico e político dos países centrais (o capitalismo do *welfare state*) se, concomitantemente, passassem a desfrutar de seu nível de vida e do grau (ainda que teoricamente modesto) de repartição social de benefícios existentes em tais países.

A maior limitação do capitalismo contemporâneo não mais consiste, propriamente, como ocorria no tempo de Marx, na espoliação do proletariado pela burguesia, mas (sem supressão daquela) na oposição entre países centrais e países periféricos, e na concentração, naqueles, inclusive suas classes trabalhadoras, dos benefícios de uma divisão internacional do trabalho que estruturalmente os favorece e desfavorece os países periféricos. Essa concentração, que se vem acentuando historicamente, está hoje assentada no crescente domínio da economia internacional exercido por algumas centenas de transnacionais que constituem, de certa forma, um mecanismo de compensação dos esforços de redistribuição do *welfare state* no nível interno dos países centrais.

Constitui, assim, uma falácia, a tese de que os países periféricos, aderindo consistentemente ao sistema do capitalismo internacional, serão levados, mediante apropriada transferência de capital e tecnologia, a reduzir gradualmente a brecha que os separa dos países centrais, até seu final nivelamento com os mesmos. A crítica do modelo de desenvolvimento capitalista “interdependente”, conforme a terminologia em curso no pensamento econômico-liberal, já representa hoje um importante acervo teórico com exaustiva ilustração empírica. Essa crítica, originalmente formulada nos quadros da ortodoxia marxista, também se manifesta, hoje, através de linhas independentes da teoria do valor trabalho ou da interpretação lenineana do imperialismo<sup>55</sup>.

---

55 Cf. Celso Furtado, *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1974.

Em última análise – e no meu modo de ver – a questão apresenta dois aspectos fundamentais.

De um lado, em termos histórico-econômicos, observa-se que as relações de troca entre os países centrais e os periféricos, assim como a forma de expansão da economia mundial, notadamente a partir da revolução industrial, conduziram, e continuam conduzindo, à acumulação, nos países centrais, dos benefícios do comércio internacional, do desenvolvimento industrial e da inovação tecnológica. A divisão internacional do trabalho imposta aos países periféricos pela antecipada industrialização dos países centrais – esta mesma tornada possível por seu papel dirigente na fase mercantil burguesa – conduziu os países periféricos a se especializarem numa economia primário-exportadora, concentrando nos centrais os incrementos da produtividade, com o crescente desenvolvimento de seu parque industrial e de sua tecnologia.

De outro lado, em termos sociopolíticos, o processo precedentemente referido tendeu a suscitar, com raras exceções, formas disfuncionais de conduta por parte das elites periféricas. Estas se tornaram, via de regra, culturalmente prosélicas, economicamente vassalas e politicamente satélites das elites centrais. Essa dependência geral das elites periféricas relativamente às centrais conduziu aquelas a relações disfuncionais com suas próprias massas. Nos países centrais as elites, dependendo de si mesmas para sustentarem suas relações de dominação-direção das respectivas massas, tiveram de ajustar seus interesses particulares aos interesses gerais de seus respectivos países e de aceitar, ou criar, condições

que permitissem uma redistribuição dos benefícios sociais proporcional à capacidade reivindicativa das massas. Nos países periféricos as relações de dependência para com as elites centrais proporcionaram às elites periféricas, em contrapartida, suficiente reforço de sua capacidade de dominação, notadamente sob a forma indireta de preservação da sociedade tradicional e, graças a ela, da impotência reivindicativa das massas.

Caberia distinguir, entretanto, o modo de produção capitalista, como tal, do modelo de adesão ao capitalismo mundial pelas elites periféricas, ou modelo da “interdependência”. Com efeito, a história registra alguns casos, de que são particularmente expressivos a Alemanha bismarckiana, o Japão Meiji e, novamente, o Japão após a Segunda Guerra Mundial, de elites periféricas (a Alemanha, relativamente à hegemonia britânica, o Japão relativamente aos países centrais) que, assumindo um capitalismo nacional, fortemente apoiado pela mobilização da vontade nacional de autonomia, lograram obter esta através de um modo de produção capitalista e conseguiram incorporar-se, estável e vantajosamente, ao grupo de países centrais.

Esses casos excepcionais, entretanto, ademais de exprimirem sempre formas exitosas de negação do modelo do capitalismo de interdependência, não afetam o quadro de conjunto, marcado pelo crescente alargamento da brecha que separa os países subdesenvolvidos dos desenvolvidos. Correntemente, o PNB médio *per capita* dos países desenvolvidos (inclusive socialistas) é 12 vezes superior ao dos países subdesenvolvidos. Contrariamente à tese da difusão do

desenvolvimento, tudo indica que essa brecha, que foi apenas de 2 para 1 no início do século XIX, se elevará à razão de 16 para 1 em fins deste século. Estimativas apresentadas por Jagdish Bhagwati, para o crescimento da população e do PNB para as regiões componentes dos dois grupos, relativas a 1965 e ao ano 2000, apresentam os seguintes dados:

Os dados de Bhagwati, constantes do quadro infra, indicam que, em 1965, os países desenvolvidos, contando com 31,16% da população do mundo, detinham 68,43% do PNB mundial. As estimativas para o ano 2000<sup>56</sup> são no sentido de prever que esses mesmos países, com uma população que deverá representar apenas 24,08% da total, venham a deter 75,91% do PNB mundial.

REGIÕES	POPULAÇÃO (milhares)		PNB (em US\$ bilhões de 1964)	
	1965	2000	1965	2000
1) África	306.173	767.779	43,9	216,0
2) Ásia	1.730.338	3.335.518	203,4	1.081,0
3) América Latina	208.281	550.048	78,8	510,0
4) Total Subdesenvolvidos	2.224.792	4.653.345	326,1	1.807,0
5) Japão	97.523	122.400	84,0	1.056,0
6) América do Norte	249.749	442.070	754,8	3.402,0
7) Oceania	17.155	31.866	28,0	107,0
8) Europa	671.303	880.053	923,9	4.476,0
9) Total Desenvolvidos	1.035.730	1.476.389	1.790,7	9.041,0
TOTAL GERAL	3.260.522	6.129.734	2.116,8	10.848,0

FONTE: Jagdish Bhagwati, "La economía y el Orden Mundial", Quadros nºs 2 e 3, in Jagdish Bhagwati, Ed. *La Economía y el Orden Mundial en el Año 2.000* – trad. esp. de Siglo XXI, México, 1973.

56 Supondo a manutenção, no fundamental, da atual ordem mundial.

Ademais desses, entretanto, muitos outros tipos de indicações se acumulam no sentido de evidenciar a impossibilidade de universalização dos benefícios do capitalismo contemporâneo para o conjunto do mundo. Mesmo em sua atual forma de Estado do bem-estar social o capitalismo contemporâneo é um sistema de privilegiamentos, da burguesia, no âmbito de todos os países, mas, sobretudo, dos países centrais, no contexto mundial. É analiticamente inerente ao sistema, tal como existe, o princípio, ainda que matizado por mecanismos redistributivistas, da divisão inequalitária do produto do trabalho social, com a acumulação da riqueza em certa classe e certos países, em detrimento dos demais.

Ainda que se imaginasse, todavia, meramente para fins de argumentação, uma forma pela qual deixasse de ser inerente ao sistema capitalista o princípio da divisão inequalitária dos benefícios sociais – como na hipótese, p. e., de perfeitos corretivos redistributivistas – ficaria patente a impossibilidade de se generalizar para o conjunto do mundo os altos níveis de consumo alcançados pelos países centrais. Harrison Brown, entre outros, partindo de uma estimativa da população mundial de 7,5 bilhões para o ano 2000, observa que, para se generalizar para todos os povos o *atual* padrão de vida dos Estados Unidos, seria necessário, entre outras coisas, extrair anualmente da Terra, em toneladas, 50 bilhões de ferro, 1 bilhão de cobre, 1 bilhão de chumbo, 600 milhões de zinco, 100 milhões de alumínio. Esse volume de extrações, centenas de vezes superior ao atual, “esgotaria virtualmente todos os

recursos minerais de alto grau e requereria que vivêssemos das substâncias mais pobres da terra: as águas do mar e as rochas comuns”<sup>57</sup>.

---

57 Cf. Harrison Brown, *The Next Ninety Years*, pp. 16-17, Pasadena, California Inst. of Technology, 1967.





# CAPÍTULO 7

## O MODELO MARXISTA

### Termos da discussão

O modelo do socialismo marxista, ademais das diferenças óbvias que o opõem ao capitalista, inclusive na versão contemporânea do *welfare state* neoliberal, se distingue deste pela diferente relação entre as respectivas práticas.

O capitalismo, como processo, precede a sua teoria. As formas de explicação e de justificação da sociedade e da economia, oriundas da filosofia da Idade Média feudal, persistiriam até a Ilustração. O processo do capitalismo ocidental, entretanto, independentemente da autoconsciência da sociedade, se inicia a partir da Baixa Idade Média, se expande com o Renascimento e se generaliza com a Revolução Mercantil, a partir do século XVI. A teoria do capitalismo, como corpo sistemático de ideias, é filha do racionalismo da Ilustração. O processo capitalista a havia precedido de vários séculos. E o

capitalismo, como teoria, será sempre uma reflexão induzida de sua prática. Daí a circunstância de que, no âmbito do capitalismo, as antecipações da teoria sobre a realidade tenham caráter adjetivo e gradualístico. A teoria tem base empírico-indutiva, o que facilitou, teoricamente, a identificação entre a ciência econômica liberal e a ideologia do capitalismo.

O socialismo, tanto o marxista quanto os demais, é uma teoria que precede a sua prática e pretende determiná-la. Restringindo-nos à obra de Marx, esta constitui, como sucintamente se expôs na precedente seção deste estudo, uma reflexão crítica sobre o capitalismo prático e teórico de meados do século XIX e um esforço, teórico e prático, para sua superação revolucionária. É a teoria socialista que prevê, por antecipação, a forma pela qual se dará o colapso final do capitalismo e delinea os grandes traços da sociedade futura. Ao revés da teoria capitalista, induzida da prática do capitalismo, a teoria socialista é fundadora de sua prática. Daí o caráter analítico-construtivo (e especulativo) que tem a teoria socialista e a dificuldade de que se ressentem, relativamente a muitas de suas teses, de estabelecer sua validade teórica (independentemente de preconceitos positivistas), em termos metodologicamente rigorosos de confirmabilidade-falsificabilidade.

A sucinta discussão crítica do modelo marxista, que a seguir se tentará, tem de situar-se, por isso, num quadro metodológico diferente do utilizado no breve intento precedente de análise crítica do capitalismo. No caso precedente, tratava-se de averiguar, com referência a dados empíricos, na medida em que as justificativas teóricas do sistema correspondiam

à realidade de seu processo. No caso do modelo marxista, a simples comparação crítica entre a prática do sistema e sua teoria, ou seja, simplificadamente, entre a realidade histórico-social do processo soviético e as teorias de Marx, não seria suficiente para a avaliação crítica do modelo. Como a teoria socialista não é induzida de sua prática, mas, ao contrário, aspira a determiná-la, a prática pode ser (para o pior ou para o melhor) inconsistente com o modelo.

Importa, assim, em primeiro lugar, analisar criticamente o modelo como um sistema teórico: a avaliação crítica das teses de Marx. Em seguida, faz-se mister a análise crítica de um segundo momento, extremamente importante para a apreciação do sistema, que é a teoria de sua implantação prática: a avaliação crítica da estratégica revolucionária de Lênin. E só então terá sentido avaliar, criticamente, os resultados a que conduziu a experiência soviética, o que predominantemente representa a avaliação crítica das políticas de Stalin.

### **Os pressupostos**

Não caberia nos limites deste estudo, nem se ajustaria a seus propósitos, qualquer intento de uma crítica geral do pensamento de Marx. O que ora importa, em face da sucinta exposição de suas principais teses, levada a cabo no Capítulo 5 deste trabalho, é proceder a uma não menos sucinta avaliação crítica das mesmas, com vistas a permitir uma apreciação da fundamentação teórica do modelo marxista.

Essa própria sucinta avaliação crítica das principais teses de Marx, para se ajustar ao espaço que razoavelmente cabe dedicar

ao tema, no âmbito do presente trabalho, exige que se lhes dê um tratamento bastante esquemático e extremamente seletivo, com a inevitável margem de simplificações e de arbitrariedades eletivas que resultarão de tal procedimento. De acordo com esse enfoque, procederei, a seguir, a um brevíssimo comentário a respeito dos pressupostos fundamentais do pensamento de Marx, a que se seguirão algumas considerações muito sintéticas sobre suas teses centrais, referidas na seção precedente deste estudo.

Como foi indicado na primeira seção deste estudo, pode-se identificar quatro pressupostos básicos no pensamento de Marx:

- (1) em termos epistemológico-ontológicos, um humanismo naturalista de caráter dialético;
- (2) em termos antropológicos, um entendimento do homem como sujeito de um processo de auto-humanização por sua própria práxis, consistente, essencialmente, no trabalho produtivo;
- (3) em termos filosóficos, o materialismo histórico e dialético; e
- (4) em termos histórico-sociológicos, a concepção de que, em todos os sistemas fundados em formas estratificadas da divisão social do trabalho, as contradições internas daí resultantes terminarão por conduzi-los ao colapso, quando as forças de produção e os modos de produção entrem em conflito com as relações de produção.

Como os estudiosos mais recentes de Marx, creio serem muito importantes e válidas suas posições e implicações

epistemológicas e antropológicas<sup>58</sup>. Apenas esboçadas em seus primeiros escritos, necessitam – e a meu ver comportam – um sério desenvolvimento teórico. Observaria, apenas, relativamente à antropologia de Marx, que me parece envolver um excessivo privilegiamento do trabalho produtivo, dentre as atividades básicas do homem, com olvido dos aspectos irredutíveis de que se revestem algumas outras, como o amor, a luta, o jogo e a reflexão, como forma mental de agir.

Relativamente ao materialismo histórico e dialético, o assunto foi brevemente discutido na primeira seção deste estudo, ao se proceder a uma sucinta análise crítica dos modelos funcional e dialético da sociedade e se sustentar a necessidade de um modelo alternativo, o funcional-dialético. Essa discussão repercute sobre as concepções histórico-sociológicas de Marx. No meu entender, sua teoria das contradições internas, que terminam desestabilizando os sistemas fundados em formas estratificadas da divisão social do trabalho, é basicamente confirmada pela análise empírica. Dá-se, apenas, que as contradições não se travam, somente, entre os modos e as relações de produção, mas, também, entre os processos básicos ocorrentes nos demais subsistemas sociais, além de econômico, e seu respectivo regime regulatório.

### **A alienação**

Consideremos, agora, as quatro teses básicas de Marx referidas na precedente seção deste estudo. A primeira diz

---

58 Cf. entre outros Gajo Petrovic, *Marx in the Mid-Twentieth Century*, Garden City, Ed. Anchor Books, 1967 e Iring Fetscher, *Marx and Marxism*, Nova York, Eng. trad. Herder & Herder, 1971.

respeito à alienação do homem, inerente ao sistema capitalista (mas não exclusiva deste) e sustenta que tal alienação está fundada na divisão social do trabalho, na propriedade privada e na decorrente divisão da sociedade em classes, com a apropriação da mais-valia pela classe capitalista.

Como precedentemente se indicou, Marx sustentou essa tese toda a sua vida, a partir dos *Manuscritos de Paris*. Apenas no *Capital* passou a dar-lhe um tratamento de tipo científico, em vez de filosófico, substituindo o conceito de alienação pelo de apropriação da mais-valia e fundando esta na teoria do valor trabalho. Os estudos mais recentes sobre Marx, assim como o neomarxismo, voltaram a dar a maior importância à teoria da alienação<sup>59</sup>. Diversamente, a teoria do valor trabalho dificilmente pode ser defendida, em termos de teoria econômica, assim como a teoria da mais-valia, concebida em função da precedente<sup>60</sup>.

Importa introduzir, na apreciação dessa tese de Marx, uma dupla diferenciação. A primeira se refere ao fato de que a improcedência da teoria do valor trabalho, como explicação econômica do valor, não invalida a procedência sociológica, no fundamental, das observações de Marx sobre a mais-valia, entendida como fenômeno determinado pela estratificação social e decorrentes formas de espoliação.

A segunda diferenciação a levar em conta diz respeito ao fenômeno da alienação em geral. A despeito das distinções que

---

59 Gajo Petrovic, *Marx in the Mid-Twentieth Century*, op. cit., e Bertell Ollman, *Alienation*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1976.

60 Cf. entre outros Joan Violet Robinson, *An Essay on Marxian Economics*, Londres, Ed. Macmillan, 1956.

estabeleceu entre vários tipos de alienação (religiosa, filosófica, política e socioeconômica) e, quanto à alienação socioeconômica, entre suas várias formas, Marx tendeu a confundir os aspectos contingentes da alienação com os que necessariamente decorrem da própria condição humana. Uma coisa é a alienação decorrente, ontológica e epistemologicamente, da separação entre o sujeito (cognocente ou agente) e o objeto, entre o homem e o mundo, entre um ente humano e outro, entre o indivíduo e a sociedade. Essa modalidade de alienação independe das contingências de regimes sociais e decorre de várias formas de conflitos entre tendências unificantes e dualidades estruturais, próprias à condição humana. Diversamente, as alienações decorrentes de formas contingentes de estruturação social, de desigualdades arbitrárias e fatores semelhantes são, em princípio, corrigíveis por formas alternativas mais equilibradas. Observam-se, empiricamente, profundas diferenças, no espaço e no tempo, entre as sociedades humanas, no tocante às respectivas formas e graus de desigualdade social. É empiricamente possível, portanto, reduzir substancialmente as formas sociais da alienação.

### **Bondade natural e proletariado**

A segunda tese de Marx precedentemente referida diz respeito à propensão natural dos membros da espécie humana à cooperação social, quando não sujeitos a relações alienantes. Essa tese, de inspiração rousseana (bondade natural do homem), é um dos fundamentos da teoria do proletariado como classe universal, cuja revolução conduzirá à supressão da sociedade de classe, bem como à possibilidade de se constituir uma sociedade comunista, em que se superem todas as formas sociais de alienação.



Nessa tese de Marx (acima formulada nos mesmos termos em que foi apresentada no Capítulo 5 deste estudo) haveria que se distinguir o que foi explicitamente dito por Marx do que nele se encontra meramente implícito. O elemento explícito é o que se refere à condição do proletariado, como classe universal e à futura instauração de uma sociedade desalienada. O elemento implícito é o da bondade natural do homem. É indubitável, entretanto, que a validade da parte explícita da tese requer a aceitação da implícita. Existem, ademais, nos escritos iniciais de Marx<sup>61</sup>, diversas referências à bondade natural do homem, entendida no sentido de Rousseau e, como neste, na medida em que é a sociedade, pelos efeitos da divisão social do trabalho, da propriedade privada e da estratificação das classes sociais que aliena e corrompe o homem.

A ideia de que se possa conceber o homem em “estado natural” e de que, em tal estado, ele será bom ou mau, vem desde a antiguidade clássica e vai até a Ilustração. No Capítulo 1 deste estudo se apresentou uma sucinta exposição da evolução do conceito de sociedade, com suas implicações sobre tal ideia. Marx, embora se situe na linha de continuidade de Rousseau e incorpore sua concepção da “bondade natural do homem”, dele se diferencia por jamais conceber o homem, mesmo analiticamente, como desligado da sociedade. A bondade “natural” do homem, para Marx, não constitui, pois, uma qualidade do homem concebido, mesmo em termos meramente analíticos, como prévio à sociedade. Constitui uma qualidade da espécie humana, dada simultaneamente com sua condição

---

61 Notadamente nos Manuscritos Econômico-Filosóficos.

social, que prospera quando as relações sociais não são alienantes (comunismo primitivo e comunismo futuro) e é distorcida pela alienação social. O fato de que a espécie humana, como tal, seja naturalmente boa, quando não sujeita a relações sociais alienantes, torna possível a instauração de uma sociedade totalmente desalienada, quando se suprime os fatores (sociais) da alienação: a divisão social do trabalho, a propriedade privada e a estratificação em classes sociais.

Essa tese de Marx não pode mais ser aceita, como tal, pelo pensamento contemporâneo. Depois de Nietzsche e de Freud – para mencionar as referências mais óbvias – não se pode mais sustentar que a espécie humana seja naturalmente boa – no sentido geral de insusceptível de malignidade pura ou gratuita – se não submetida a relações sociais alienantes e empírica, que tendem a ser estatisticamente raros os casos de malignidade gratuita por parte de pessoas dotadas de condições psicossociais favoráveis e, inversamente, que a conduta maligna apresenta alta correlação com formas negativas (sub ou superprivilegiadas) de socialização<sup>62</sup>.

Colocada nesses termos, a tese de que uma substancial redução das formas e do grau de alienação social – mediante a instauração de uma sociedade basicamente igualitária e democrática – tenderá a instaurar uma sociedade que otimize a realização das potencialidades humanas de cada indivíduo, se torna plenamente procedente. Permanece discutível, todavia, a segunda parte dessa tese, precisamente a que foi explicitada

---

62 Cf. sobre o problema do mal, levadas em conta as condições histórico-sociais do nosso tempo, Erich von Kahler, *The Tower and the Abyss*, Nova York, Viking Press, 1967.

por Marx, no sentido de considerar o proletariado a “classe universal” e aquela que, por suas características sociais, seria a única – e a primeira na história – em poder converter sua emancipação de classe em emancipação geral da humanidade.

O argumento de Marx, como é sabido, parte da distinção entre as forças que, em dado momento histórico, representam os interesses gerais da sociedade, mas que são, elas próprias, portadoras de interesses não generalizáveis (como a burguesia contra a nobreza feudal) e as forças que, como o proletariado, não se baseiam em nenhum privilégio, e em relação às quais, por isso, os interesses da classe se identificam com os interesses gerais do homem e da sociedade. Em tal argumento, entretanto, Marx olvida a indispensável distinção entre situação abstrata e concreta, relativamente ao proletariado. Abstratamente, o proletariado é a classe cuja existência não depende, em princípio, da exploração de nenhuma outra, e cuja liberação, em princípio, se fará por uma autoafirmação revolucionária. Concretamente, entretanto, o proletariado é uma classe situada num contexto social determinado, que varia de país a país e cujos membros são, em média, portadores de certo tipo de formação cultural e social.

Há países, como correntemente sucede com os subdesenvolvidos, em que o proletariado – no sentido de operariado industrial – constitui uma minoria privilegiada das grandes massas, cujos setores espoliados são os camponeses e cujos setores mais alienados são os de atividades terciárias não especializadas, que constituem a marginalidade urbana. Por outra parte, mesmo nos países mais desenvolvidos, o nível

médio de formação cultural e as formas de socialização próprias às classes obreiras simplesmente as privam, consideradas em seu conjunto, de habilitação imediata para o desempenho de funções diretivas superiores<sup>63</sup>.

A revolução da classe operária, como tal, prevista e proposta por Marx, envolve, necessariamente, em todos os seus trâmites, uma ampla margem de delegação de poderes a membros da classe média (como Marx ou Lênin) ou de outras classes (Engels, Bakunin). Somente em abstrato – ou seja, em última análise, em termos simbólicos e referenciais – é proletária a direção das revoluções proletárias, desde seus momentos organizatórios até aos do exercício do poder. Não são, assim, automáticos – como a história tragicamente o confirma – os efeitos universalmente liberatórios das revoluções proletárias. Dependerão do contexto social em que se verifiquem (notadamente o grau de desenvolvimento da sociedade em questão) e dos tipos de delegação de poder (autoritários ou democráticos) a que derem margem<sup>64</sup>.

### **Materialismo histórico e contradições internas**

A terceira tese de Marx precedentemente referida já foi sucintamente discutida na primeira seção deste estudo. As relações estruturais de intercondicionamento, ocorrentes numa sociedade, não são apenas as que se travam entre forças

---

63 E aí se encontra um dos aspectos centrais da alienação social e seus efeitos. Cf., relativamente aos aspectos psicoculturais da matéria, Richard Sennett e Cobb, *The Hidden Injuries of Class*, Nova York, Ed. Alfred Knopf, 1972.

64 Cf. a análise de Iring Fetscher sobre as “precondições históricas do socialismo” em *Marx and Marxism*, op. cit.

produtivas e modos de produção e as relações de produção. São também, no nível de cada um dos subsistemas sociais, as que se travam entre seus processos básicos e seus respectivos regimes. E são, para a sociedade em conjunto, as que se estabelecem entre cada subsistema e os demais. O materialismo histórico foi a primeira explicação sistemática dos fenômenos de intercondicionamento social e do princípio de congruência. Mas constitui uma explicação parcial. O entendimento do processo global de intercondicionamento requer uma hipótese explicativa mais ampla, como se procurou, muito sucintamente, mostrar no Capítulo 2 deste estudo.

A quarta tese de Marx, na enumeração do Capítulo 5 deste estudo, se refere ao fato de que (reproduzindo-a nos termos daquele capítulo) as contradições entre as relações de produção – que se rigidificam em relações de classe – e os modos de produção – que se transformam com o progresso tecnológico – conduzem a sucessivas modificações dos sistemas sociais. Essa tese é o fundamento da teoria marxiana da mudança histórica e um dos fundamentos de sua teoria da inevitabilidade da crise e do colapso do capitalismo. Determina, igualmente, sua teoria da revolução.

Essa tese é uma aplicação dos princípios gerais do materialismo histórico. São-lhe pertinentes, assim, os precedentes comentários deste estudo, acima aludidos, sobre o materialismo histórico. Adicionalmente, entretanto, ainda que dentro do inevitável esquematismo imposto pela bitola deste trabalho, importa analisar os aspectos dessa tese que se referem à mudança histórica.

Marx, a partir de sua teoria geral do materialismo histórico, pôde oferecer, pela primeira vez, uma explicação estrutural, inerente ao processo histórico-social, do fenômeno da mudança histórica, entendida como não contingente nem acidental. Sua explicação comporta dois principais aspectos:

- (1) o que determina a mudança histórica é o esgotamento das possibilidades de um determinado regime – ou seja, conforme Marx, um certo tipo de relações de produção – continuar regulando os processos produtivos, dado um certo modo de produção, de forma satisfatória para as forças de produção de uma dada sociedade. No imperativo de dar atendimento às suas necessidades, as forças de produção resolvem o conflito que se estabelece entre as relações de produção e os modos de produção rompendo aquelas e as reorganizando de forma compatível com os modos de produção; e
- (2) a ruptura das relações de produção, entretanto, não se dará enquanto não se esgotarem todas as suas potencialidades produtivas. Mediante adaptações e inovações compatíveis com o regime vigente, as forças de produção tentarão ajustar as relações de produção ao modo de produção, enquanto for possível fazê-lo.

Essa tese de Marx exige uma importante qualificação, que decorre, precisamente, das limitações teóricas de caráter estrutural do materialismo histórico<sup>65</sup>. O que determina a mudança

---

65 Cf. sobre os aspectos filosóficos da questão às críticas, no âmbito do marxismo humanista, de Karl Korsch, *Marxisme et Philosophie*, Paris, tr. fran., Editions de Minuit, 1964 e de Gajo Petrovic, *Marx in the Mid-Twentieth Century*, op. cit. Vide também sobre materialismo dialético George Lichtheim, *Marxism: An Historical and Critical Study*, Nova York, F. Praeger, 1965.

histórica de caráter estrutural é, efetivamente, o esgotamento das possibilidades de um determinado regime. Mas não apenas, como entendida Marx, no sentido de as relações de produção entrarem em conflito com o modo de produção, compelindo as forças produtivas a romperem aquelas e a reorganizá-las de forma compatível com o modo de produção. É porque essa explicação é excessivamente restrita, não levando em conta outras formas de conflitos estruturais, que o corolário dessa afirmativa, a segunda parte da tese, se revela im procedente. Não é verdade que a ruptura das relações de produção não se dará enquanto não se esgotarem todas as suas potencialidades produtivas. Registram-se diversos exemplos de quebra de regimes econômicos que se encontravam longe de haver esgotado suas potencialidades produtivas. O exemplo mais ilustrativo é o caso do incipiente capitalismo russo, destruído pela revolução antes de haver atingido sua maturidade.

No caso da Rússia, o que estava em crise era o regime político. O czarismo havia perdido sua legitimidade, ante as pressões crescentes para a modernização do regime político e seu ajustamento às novas demandas de uma sociedade em rápido processo de industrialização, combinadas com o crescente desprestígio pessoal do Tzar. Agravando-se a crise de legitimidade com a derrocada militar da Rússia e perdendo o Tzar, com esta, sua capacidade de repressão, o regime terminou derrubado por um simples motim em Petrogrado.

### **A crítica do capitalismo**

A presente sucinta discussão das teses de Marx que mais diretamente intervêm em sua crítica do capitalismo, sua teoria

da revolução e seu entendimento da sociedade futura, tornam possível, agora, um breve exame de sua posição a respeito desses assuntos.

A crítica de Marx ao capitalismo, como se pode inferir pelo anteriormente exposto, perdeu muito de sua validade econômica, mas reteve, basicamente, sua procedência sociológica. Não importa o fato de que a teoria do valor trabalho não constitua uma explicação apropriada do fenômeno do valor. Mantêm-se procedentes as críticas de Marx relativas aos efeitos alienantes da divisão social do trabalho e à espoliação que resulta da estratificação das classes.

Por outro lado, sua tese da concentração crescente da riqueza e da pauperização crescente das massas requer algumas qualificações. Como se viu na seção precedente deste estudo, a concentração da riqueza se realizou, quer no nível das empresas – passando algumas centenas de superempresas a controlar a economia mundial – quer, ainda que de forma menos universal, no nível das pessoas físicas. No que se refere às pessoas físicas, houve nítido incremento da concentração da riqueza em países de capitalismo mais livre, como os Estados Unidos, ou nos países subdesenvolvidos de economia de mercado. Nos países mais profundamente engajados na via do *welfare state*, como a Grã-Bretanha, a Holanda, a Suécia, os mecanismos de redistribuição exerceram um efeito de contenção no processo de concentração da renda.

O corolário da pauperização crescente das massas não se verificou nos termos de Marx. Os países centrais, confrontados com sindicatos poderosos e classes médias cada vez mais



críticas dos aspectos plutocráticos do capitalismo, foram levados a crescentes esforços redistributivistas, que contiveram e inverteram o processo de pauperização das massas. Deu-se, entretanto, que a internacionalização da economia trasladou para os países periféricos, em conjunto, crescente parcela do efeito espoliativo do capitalismo dos países centrais.

### **Teoria da revolução**

Como foi precedentemente observado, a teoria da revolução de Marx é basicamente correta, mas insuficientemente abrangente, em virtude das limitações economísticas do materialismo histórico. Importa, ademais, retificar a concepção de que o proletariado é a classe universal (nenhuma classe o é) e autodeterminativa da revolução – dado que a direção desta depende de delegações a membros de outras classes.

É necessário, por outro lado, introduzir importantes qualificações nas concepções de Marx a respeito das condições objetivas da revolução. O materialismo histórico, uma vez mais, impôs a Marx uma visão economística das condições objetivas. O que efetivamente está em jogo, entretanto, é sempre a sociedade global, com suas quatro dimensões básicas: participacional, econômica, cultural e política. As condições objetivas das revoluções dizem respeito a contradições e tensões estruturais que se geram, não apenas no subsistema econômico, mas também nos três outros, assim como no inter-relacionamento dos subsistemas entre si e com a sociedade global. Daí o fato, anteriormente assinalado, de que um regime econômico em processo formativo pode ser prematuramente liquidado por crises estruturais de caráter político e cultural.

Merece especial menção, na teoria da revolução de Marx, seu conceito de ditadura no proletariado. Sobre o mesmo me limitarei a dois breves comentários.

O primeiro se refere à posição atribuída por Marx ao proletariado, dentro da sociedade. Entendia Marx que o processo de expansão do capitalismo implicava, por um lado, a expansão de seu setor industrial, com a decorrente expansão da percentagem de trabalhadores fabris na população. Por outro lado, a partir de sua teoria da pauperização crescente, entendia que se avolumaria extraordinariamente o quadro da classe proletária, com a amiserção da pequena burguesia e de elementos empobrecidos de procedência burguesa. O proletariado, assim, se constituiria na imensa maioria da população de um país de capitalismo avançado. A revolução proletária, a partir de tal situação, se reduziria, apenas, à neutralização, por essa imensa maioria, dos agentes (eles próprios predominantemente de condição proletária) do aparelho repressivo da burguesia.

O segundo comentário que me parece importante fazer diz respeito à natureza da ditadura do proletariado. Apesar, como já foi mencionado neste estudo, de alguns trechos de sentido autoritarista e repressivo encontráveis nos escritos de Marx, o conjunto de sua obra torna extremamente claro o duplo sentido democrático de seu conceito de ditadura do proletariado<sup>66</sup>. Democrático, em primeiro lugar, porque – eliminada a capacidade repressiva da burguesia – as forças populares

---

66 Cf. para a perspectiva do marxismo democrático da 2ª Internacional a obra clássica de Karl Kautsky, *The Dictatorship of the Proletariat*, op. cit. para a perspectiva do neomarxismo, vide Shlomo Avineri, *The Social and Political Thought of Karl Marx*, Cambridge, The Univ. Press, 1971.

organizariam um poder eletivamente representativo da imensa maioria da população. Democrático, em segundo lugar, porque esse poder procederia, internamente, segundo a deliberação de seus representantes e de acordo com normas democráticas de tomada de decisões.

O que emprestaria, transitoriamente, um sentido ditatorial a esse poder, na acepção de ditadura de classe, seria o fato de que, persistindo, ainda, importantes efeitos remanescentes da antiga sociedade de classes, o novo poder se exerceria no sentido de impor os interesses de classe da imensa maioria sobre os interesses de classe da burguesia. Esses interesses minoritários não seriam respeitados pela maioria, por serem incompatíveis com a supressão das formas alienantes da divisão social do trabalho. E é nesse sentido que terá caráter ditatorial, segundo Marx, a fase inicial do poder proletário.

### **Sociedade futura**

Marx, como se assinalou no Capítulo 5 deste estudo, sempre se recusou a formular os planos da sociedade futura. Convicto da íntima relação entre as ideias e as condições sociais em que são geradas, entendia que a sociedade socialista só poderia ser concebida depois de derrocada a sociedade burguesa. A despeito dessas reservas, a crítica da sociedade capitalista, bem como a tese de seu inevitável colapso, implicava, por via negativa, algumas afirmações a respeito da sociedade que viria a substituí-la.

Essas indicações a respeito da sociedade futura foram formuladas por Marx, sobretudo, de modo filosófico: “a abolição

positiva da propriedade privada, da autoalienação humana e, assim, a real apropriação da natureza humana através do homem e para o homem”. No Capítulo 5 deste trabalho foram apresentadas as ideias centrais de Marx a esse respeito. Nas linhas a seguir intentarei comentar, de forma extremamente condensada, alguns dos mais relevantes aspectos da concepção de Marx sobre o socialismo futuro.

Muitos dos aspectos centrais da implícita antevisão de Marx da futura sociedade socialista decorrem das teses que foram precedentemente discutidas. Assim, as que se referem à bondade natural do homem, a não discriminação entre as formas contingentes e necessárias da alienação, e à concepção materialista histórica da sociedade. As falácias e limitações inerentes a essas colocações, já precedentemente comentadas, se aplicam, conseqüentemente, à concepção marxiana da futura sociedade socialista.

A principal consequência dessas limitações consiste, a meu ver, no fato de que elas desautorizam, no próprio plano teórico, a legitimidade de um modelo de sociedade construído a partir de categorias “puras”, no sentido de pretenderem incorporar ou levar à prática, sem quaisquer matizações ou qualificações, determinados atributos. Assim, por exemplo, se afirma, sem apropriado apoio teórico, a possibilidade e a necessidade de que venha a se configurar uma sociedade na qual serão superadas *todas* as formas de alienação, suprimidas *todas* as formas institucionalizadas da divisão social do trabalho, eliminadas *todas* as formas de propriedade privada dos meios de produção, etc.

A acusação de totalitarismo, usualmente lançada no marxismo por seus adversários, quase sempre incide na confusão de considerar como idênticas a teoria socialista, como formulada por Marx, com a prática do socialismo, como vem ocorrendo na União Soviética. Já se assinalou, no início da presente seção, o mal fundado de tal ótica e a necessidade de se diferenciar, no caso do socialismo, sua teoria de suas aplicações práticas. Assim é que, relativamente a Marx, não tem nenhuma procedência se acusá-lo de totalitarismo, no mesmo sentido em que tal expressão possa ver validamente empregada para caracterizar aspectos fundamentais da sociedade soviética.

Em sentido completamente distinto do precedente, entretanto, o conceito de totalitarismo pode ser validamente empregado, em relação a certos aspectos do pensamento de Marx, se por tal entendermos que está sendo designada uma característica frequente de suas conceituações, que consiste numa dupla impropriedade predicativa.

A primeira impropriedade predicativa reside em emprestar a certos atributos ou proposições uma universalidade analítica ou empiricamente improcedentes. Assim, por exemplo, as que estão implicadas ou decorrem da tese da bondade natural do homem. A segunda impropriedade predicativa consiste em postular ou implicar a total equivalência entre uma situação abstrata – um modelo ideal, no sentido de Weber – e seu correlato concreto. Assim, por exemplo, a conceituação do proletariado como classe universal, a partir da transferência, para o proletariado concreto, de uma dada sociedade, em um dado momento, dos atributos abstratos do proletariado,

como classe cujos interesses seriam desprovidos de qualquer particularismo.

Essa dupla impropriedade predicativa consiste em um totalitarismo conceitual, porque totaliza indevidamente a universalidade de uma ideia, e totaliza improcedentemente sua aplicabilidade a condições empíricas, que não podem conter totalmente o atributo predicado. Há que reconhecer que essa falácia intelectual, não infrequente no pensamento de Marx, tem origem no pensamento de Hegel. Apenas, no caso de Hegel, esse totalitarismo conceitual era procedente, internamente à sua filosofia, uma vez que esta partia da omnicomprensividade da ideia e entendia o mundo empírico como mero reflexo daquela. O que não procedia, em Hegel, era precisamente sua concepção geral da realidade, que Marx procurou reverter. Ao fazê-lo, entretanto, buscando ao mesmo tempo salvar o método de pensamento de Hegel, não se livrou do totalitarismo conceitual do mestre o qual, relativamente ao pensamento de Marx, passava a ser improcedente<sup>67</sup>.

Mencione-se, ainda, à margem da questão relativa ao totalitarismo conceitual de Marx, na medida em que sua transferência para a prática conduz ao totalitarismo pragmático que iria caracterizar a sociedade soviética. Nada existe, no pensamento de Marx (com a fugaz exceção de alguns trechos de sua Comunicação de Março de 1850), que autorize a conversão do totalitarismo conceitual de algumas de suas teses em formas totalitárias de política. O socialismo de Marx é uma democracia

---

67 Cf. sobre esse aspecto Cornélius Castoriadis, *L'Institution Imaginaire de la Société*, Paris, Ed. du Seuil, 1975, notadamente pp. 73 e segs.

total, não totalitária. O que é totalitário é o postulado conceitual de que possa haver empiricamente tal democracia.

Um segundo tipo de comentário que ainda importa fazer, relativamente às previsões de Marx sobre a sociedade futura, diz respeito a certos efeitos qualitativos dos aspectos quantitativos que – pelo menos por largo tempo – serão necessariamente ostentados pela sociedade futura.

Marx não chegou a conhecer, propriamente, a sociedade de massas. Assistiu, sem dúvida, à rápida massificação das cidades industriais inglesas, inclusive a própria Londres. Mas no contexto geral de um país e de um mundo que ainda conservava a natureza ao alcance próximo de todas as pessoas. Assim mesmo, Marx se deu conta de que as sociedades futuras seriam sociedades de massa. Supunha, em sua posição antimalthuseana, que seria possível, combinando a crescente produtividade do capitalismo com a apropriada capacidade distributiva da futura sociedade socialista, assegurar a todos os homens um alto nível de vida, em troca de moderado esforço por parte de cada indivíduo.

O que Marx não se deu conta, relativamente a essa futura sociedade de massas, foi da medida em que nela se agudizaria, mesmo com a supressão das formas alienantes da divisão social do trabalho, o conflito entre a igualdade e a liberdade. Esse conflito, como se viu no caso do processo histórico do capitalismo, conduziu o sistema capitalista, ao enfatizar a liberdade, a sacrificar a igualdade. A América jeffersoniana, de pequenos proprietários livres e basicamente iguais se converteu na América das supercorporações. A restauração e a preservação da igualdade, nas sociedades contemporâneas de

massa, exigirá, como muito bem salientou Horkheimer, uma substancial regulamentação da vida social, tanto maior quanto mais populosa e complexas forem as sociedades<sup>68</sup>.

Nesse sentido, parece possível, num contexto de alta produtividade econômica, que uma sociedade homogênea e pequena, fortemente apoiada em relacionamentos interpessoais, consiga preservar uma igualdade básica entre os cidadãos, dentro de um regime de grande liberdade pessoal. Em tal caso, é concebível que se substituam formas externas de regulamentação protetora da igualdade pela internalização de princípios de solidariedade. Tudo indica, ao contrário, que nas imensas sociedades de massa de nossos dias – e mais ainda no futuro – onde se farão sentir, por muito tempo, os efeitos heterogenizadores da forma pela qual se propagou mundialmente o capitalismo e o progresso técnico, a restauração e preservação de uma igualdade básica entre os cidadãos exigirá uma enorme regulamentação da vida social. A forma de liberdade compatível com tal sociedade será, evidentemente, do tipo previsto por Schumpeter e não poderá ter nada em comum com a liberdade quase idílica a que aspirava Marx<sup>69</sup>.

### A teoria da práxis

A obra de Lênin, como se observou no Capítulo 5 deste estudo, constituiu um infatigável esforço para levar a cabo a revolução na Rússia, a partir do pensamento de Marx e Engels.

---

68 Cf. Max Horkheimer, "Marx en la Actualidad" e "Crítica de la Sociedad Actual", in *Sociedad en Transición - Estudios de Filosofía Social*, Barcelona, trad. esp. Ed. Península, 1976.

69 Joseph Alois Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, op. cit.



Desde o início orientada para fins pragmáticos, foi uma obra essencialmente estratégica e tática, que tinha por fim constituir um partido disciplinado e eficaz que pudesse conquistar o poder e, a partir deste, propor-se a edificar na Rússia uma sociedade socialista. Nesse sentido se pode dizer que a obra de Lênin foi uma teoria da práxis revolucionária e sua efetiva implementação.

A extraordinária importância de Lênin, tanto dentro como fora do âmbito do marxismo dispensa, em nossos dias, qualquer esforço comprobatório. Ainda em vida, seu excepcional talento polêmico e clarividente gênio estratégico, fazendo com que o brilho e a incisividade de sua argumentação fossem coroados pelo êxito da ação revolucionária, deram-lhe, praticamente, o monopólio da interpretação do pensamento de Marx. Derrocando o prestígio dos grandes teóricos do marxismo de seu tempo, Kautsky, no socialismo ocidental, Plekhanov, no russo, Lênin se impôs, universalmente, como o verdadeiro herdeiro e continuador de Marx, ao ponto de a doutrina deste se converter no marxismo-leninismo.

A continuidade doutrinária da União Soviética e o culto sacralizado de Lênin, combinados com o êxito material e o crescente poder internacional daquele país, asseguram ao leninismo um lugar permanente na história contemporânea. E até há algumas décadas era praticamente impossível, mesmo fora da órbita soviética, manter-se alguém, reconhecidamente, dentro do campo teórico ou político do marxismo sem, simultaneamente, aceitá-lo, “ortodoxamente”, em sua versão leninista.

No plano teórico, como foi observado no Capítulo 5 deste trabalho, o leninismo consiste, fundamentalmente, em quatro

teses básicas, com as quais procurou ajustar o pensamento de Marx às condições da Rússia de princípios do século e à ação revolucionária que nela empreendeu para instituir o socialismo. Essas teses já foram sucintamente expostas na precedente seção deste estudo. Proceder-se-á, a seguir, a um breve comentário crítico de seus principais aspectos.

### **Elo mais fraco**

Como justificar que a revolução proletária, prevista para ocorrer quando se esgotem as potencialidades do capitalismo e, por isso mesmo, devendo se iniciar nos países de capitalismo mais avançado, possa ter começo na Rússia, com seu capitalismo ainda tão incipiente? Para responder a essa objeção, inerente à teoria marxista, Lênin em *O Imperialismo, Estágio Supremo do Capitalismo*, além de em outros escritos, elaborou a tese do “elo mais fraco”, resumidamente exposta no Capítulo 5 deste trabalho.

A essência da argumentação de Lênin, como foi visto, consiste em mostrar que, internacionalizado o capitalismo pelo imperialismo dos países centrais, formou-se um sistema mundial unificado, em que as diversas peças do sistema, representadas pelos países da órbita imperialista, são solidárias entre si. Em tais condições, ainda que, considerados os países abstratamente, o processo revolucionário devesse (e pudesse) eclodir nos países de capitalismo mais avançado, considerado o capitalismo no âmbito do sistema imperialista, seria operacionalmente mais fácil desencadear a revolução em um país de capitalismo mais débil. A Rússia era o elo mais débil do sistema imperialista. Ali

era possível tomar a iniciativa do processo revolucionário. Uma vez deflagrado e consolidado em tal país, ele necessariamente se propagaria para os demais e conduziria à derrocada total do imperialismo, no nível internacional e do capitalismo, em cada um dos países do sistema.

Além do que tenha por si mesma, de persuasiva, a tese de Lênin se beneficiava, na ocasião em que foi formulada, do fato de que a Primeira Guerra Mundial tornava patente tanto a internacionalidade do sistema capitalista como a interdependência dos regimes dos países integrantes do sistema.

Na verdade, a improcedência da tese de Lênin não decorre apenas, nem mesmo principalmente, da circunstância de ordem empírica – e como tal não exaustivamente concludente – de que não se verificou a propagação da revolução nela anunciada. A improcedência tem caráter analítico e afeta a própria validade teórica da tese. Dá-se, em suma, que a tese se apoia na falácia de confundir o sistema capitalista de uma dada sociedade, com as decorrências que de tal fato para ela resultarão, em termos de suas contradições internas, com a órbita de influência que sociedades mais poderosas logram se reservar no mundo.

O imperialismo, como fenômeno de internacionalização da influência de uma sociedade sobre outras, nada tem a ver com o capitalismo, nem com os alegados últimos estágios deste. Há imperialismos pré-capitalistas, como os da Antiguidade Oriental, capitalistas, como os do tempo de Lênin e, ao que tudo indica, pós-capitalistas. As contradições internas que levam uma sociedade capitalista ao seu colapso, entretanto, são necessariamente internas a tal sociedade, ainda que

influenciadas por seu contexto internacional. Mas tal contexto não substitui a substância das contradições, apenas poderá agravá-las ou amenizá-las.

Pretender que o capitalismo central seja afetado por revoluções da periferia, tanto mais quanto mais débil for o capitalismo da sociedade periférica em apreço, é evidentemente uma completa adulteração do pensamento de Marx. Seria a justificação, ademais, de revoluções na África – o verdadeiro elo mais fraco do imperialismo – e não na Rússia, que ostentava posição intermediária. Na medida em que, muitas décadas depois, as revoluções coloniais se tornaram importante evento na transformação do mundo não confirma o marxismo de Lênin, ainda que comprove, como se observou precedentemente, as limitações explicativas do materialismo histórico.

A derrocada do capitalismo, para Marx, teria necessariamente de decorrer das contradições internas de cada sociedade capitalista e não de uma eventual guerra revolucionária ou libertatória, empreendida de fora para dentro, a partir de outra sociedade. Menos ainda compatível com o pensamento de Marx seria supor que essa sociedade externa, de que viesse a partir uma “guerra de liberação” fosse uma sociedade pré-capitalista.

A tese do “elo mais débil” é completamente antimarxista. Nos termos do pensamento de Marx, a hipótese de uma revolução exitosa, em nome do socialismo, numa sociedade predominantemente agrária, nem conduziria, internamente, tal sociedade ao socialismo – mas apenas, eventualmente, ao “comunismo de caserna” – nem teria capacidade de acelerar as

contradições internas das sociedades de capitalismo avançado. Para estas, acarretaria, provavelmente, um reforço temporário das ideologias legitimadoras da democracia burguesa, sem afetar, em nada, as relações entre as forças produtivas e as relações de produção.

### **Revolução ininterrupta e campesinato**

Como justificar que a revolução socialista se possa realizar sem que antes tenha havido uma revolução burguesa? Para responder a essa objeção, que paralisava a ação política dos mencheviques, Lênin, notadamente em *Duas Táticas da Social Democracia na Revolução Democrática*, sustentou a tese da revolução ininterrupta. A revolução teria, inicialmente, caráter burguês, embora se realizando sob o comando do proletariado. Conforme fosse executando as grandes tarefas do capitalismo, iria adquirindo crescente caráter socialista.

Como no caso da tese precedente, os fatos desmentiram a predição de Lênin. A revolução, depois da fase caótica do comunismo de guerra e da fase de emergência da NEP, teve de adquirir o caráter de um totalitarismo burocrático, excepcionalmente coercitivo e repressivo, para levar a cabo, através de sucessivos planos quinquenais, a tarefa do desenvolvimento da capacidade produtiva da União Soviética. Durante esse longo período, a revolução nem se revestiu, como alegava Lênin, de características burguesas (salvo o curto e não antecipado período da NEP) nem parece se aproximar, depois de alcançado um elevado nível produtivo, das características da sociedade libertária e desalienada, que exprimiam a essência de qualquer sociedade socialista, para Marx.

Uma vez mais, entretanto, o que importa assinalar, na crítica desta outra tese de Lênin, não é sua eventual desconfirmação empírica, mas a medida mesma em que, analiticamente, esta tese também é teoricamente incompatível com o pensamento de Marx. Com efeito, o que dá um caráter socialista a uma revolução, para Marx, não é a rotulação que lhe seja dada, pelos promotores ou por seus adversários, mas o caráter objetivo do processo, no âmbito da sociedade em que se realize. Uma revolução socialista é, por um lado, o resultado, em condições determinadas, da exaustão das possibilidades socioeconômicas de um regime capitalista avançado. Por outro lado, e concomitantemente, a expressão da tomada do poder político pela classe proletária, constituída em grande maioria da população.

Pretender que a classe operária possa realizar a revolução burguesa constitui uma afirmação sem sentido, no âmbito do pensamento de Marx. Tanto quanto seria pretender que a classe burguesa realizasse a revolução feudal. A classe operária, por definição, resulta do desenvolvimento do capitalismo e só se torna a classe majoritária, apta a assumir o poder, depois de o capitalismo haver esgotado suas possibilidades de desenvolvimento, no âmbito das relações de produção do capitalismo avançado.

A tese da coparticipação revolucionária do campesinato (*Teses de Abril*) é menos diretamente incompatível com o pensamento de Marx, porque se reveste, predominantemente, de caráter tático. Lênin sempre afirmou que a liderança revolucionária caberia à classe operária. Mas dada a exiguidade

desta e a infinita abundância da mão de obra camponesa, apelou taticamente para esta, para assegurar o êxito da revolução. O que era incompatível com as teorias de Marx era a afirmação de que uma sociedade camponesa, reconhecida como tal, pudesse em tal estágio levar a cabo uma revolução socialista. Daí, argumentacionalmente, a necessidade de justificar esse contrassenso através da tese da revolução ininterrupta, com todas as falácias teóricas a que precedentemente se fez referência.

### **O partido**

A concepção e a realização prática do partido, como vanguarda disciplinada de revolucionários profissionais, a serviço da revolução e de seus objetivos – cuja principal formulação se encontrava em *Que Fazer?* – constitui o cerne da obra de Lênin. O Partido desempenhava, na teoria e na prática do leninismo, uma dupla função. Por um lado, na dimensão do discurso, era a instância e a agência representativa e coordenadora da energia revolucionária das massas. Como vanguarda das classes oprimidas exprima suas aspirações e sua vontade e assegurava as condições operativas para que as grandes massas impusessem a predominância de seus interesses e empreendessem a grande tarefa da derrocada do *ancien régime* e da reconstrução socialista da sociedade. Por outro lado, na dimensão da realidade, o partido se substituiu a uma classe operária incipiente e preenchia as tarefas que aquela classe, se existisse com a desejável massa crítica e com o apropriado nível de consciência de classe, teria executado.

Na teoria e na prática do partido Lênin leva às últimas conseqüências sem empenho de enquadrar no pensamento de Marx uma deliberação revolucionária cujas premissas não decorriam, efetivamente, daquele pensamento. Lênin aceitava dogmaticamente, como verdades irrefutáveis, as teorias sociais de Marx. Mas o fazia sem se dar conta, de forma semelhante àquela segundo a qual a maioria dos homens compatibiliza postulados religiosos com a prática efetiva da vida.

Sua efetiva compreensão do processo revolucionário era essencialmente político-voluntarista, mais tributária de Maquiavel do que de Marx. A revolução é a tomada eficaz do poder. Relativamente ao projeto revolucionário, a sociedade, para Lênin, não tinha realmente uma densidade sociológica própria. Tinha condições políticas, em dado momento, operáveis através de meios políticos. Um punhado decidido de revolucionários manipulando, com sagacidade estratégica e tática, as contradições e debilidades políticas de um regime, poderia conduzi-lo à derrocada. O partido era o instrumento básico dessa empresa política.

Essa conversão do partido em substituto efetivo da classe operária e essa hipostasiação das teorias de Marx em postulados justificativos de tipo religioso – em vez de modelos da realidade social – foram denunciadas, de forma diversa, por Kautsky e Rosa Luxemburgo.

Kautsky se colocou, fundamentalmente, na posição de defensor da validade teórica do pensamento de Marx e de denunciador de sua violação, por Lênin, a pretexto de complementá-lo e de ajustá-lo às condições da Rússia e do



mundo contemporâneo. No seu principal trabalho de crítica do leninismo, *A Ditadura do Proletariado*, sustenta, em última análise, que são as condições objetivas, ligadas ao exaurimento do capitalismo maduro, as que determinam a revolução. A essência desta, por outro lado, não é a ditadura – que para Marx tem sentido de um momento temporário na imposição inicial da vontade das grandes maiorias – e sim o alargamento e o aprofundamento da democracia. Socialismo significa duas coisas: esgotamento do capitalismo, depois da exaustão de suas virtualidades produtivas; e democracia integral: política, social e privada. O leninismo, para Kautsky, é precisamente a denegação desses dois pilares do pensamento de Marx. Pretende constituir o socialismo por antecipação da revolução socialista e, por isso mesmo, é conduzido a uma ditadura de partido, pretensamente em nome do proletariado e, realmente, às expensas deste e de toda a população.

Rosa Luxemburgo, desesperadamente orientada para a ação efetiva e desesperadamente descrente das táticas dilatórias da social democracia alemã, saúda como evento do século a Revolução Russa. Mas, consciente da precariedade, no caso russo, das condições objetivas, insiste em que estas têm de ser atendidas na dinâmica real do processo. E acentua como condição – no seu principal trabalho sobre o assunto, *A Revolução Russa* – que a revolução só se realizará através da democracia de massas. Daí sua insistência sobre a democracia política, sua crítica da dissolução da Constituinte e da ereção do partido em árbitro supremo da sociedade e sua dramática denúncia do desvirtuamento da revolução pelos caminhos da ditadura do partido e de Lênin.

## A práxis da teoria

A Revolução Russa, no longo processo encaminhado à consolidação do poder e da legitimidade do regime soviético, foi conduzida à dupla sacralização de Marx e de Lênin. Marx (e Engels), como o insuperável fundamento científico da teoria e Lênin como a genial aplicação destas às condições russas e contemporâneas. A partir de Lênin – e deixando em suspenso o incerto futuro de Brejnev – a Revolução não teve capacidade de estender a legitimidade de seus novos líderes para além de seu período de vida ou de poder.

Stalin é dessacralizado por Khrushchev e reconhecido como um sanguinário déspota. Khrushchev é dessacralizado por Brejnev e exibido como um subjetivista irresponsável. Seja qual for a sorte que venha a aguardar Brejnev, em vida ou *post mortem*, o fato de que o regime continue se revelando incapaz de institucionalizar suas mudanças de liderança não parece augurar-lhe uma continuada legitimidade.

No quadro dessa manifesta incapacidade de legitimação estável de que se ressentiram os dirigentes que se sucederam a Lênin, foi em torno de Stalin que se concentrou a crítica da práxis revolucionária. Tanto na União Soviética como fora dela prevalece a tendência a considerar que se devem a Stalin os mais notórios vícios do regime e sua conversão em um sombrio totalitarismo burocrático.

Na verdade – e sem dar a essa questão um desenvolvimento que ultrapassaria o escopo deste estudo – o principado de Stalin, a despeito das características de sua personalidade e de

sua posição no partido, conserva uma coerência básica com a tradição lenineana, como o vêm reconhecendo os estudos mais recentes<sup>70</sup>.

A tese de Lênin sobre o elo mais débil, ante a circunstância de que não se produz a esperada generalização da revolução, ou tinha de conduzir ao reconhecimento da procedência das críticas menchevistas, com renúncia a todo o passado revolucionário, ou tinha de desembocar na doutrina stalineana do socialismo em um só país. A tese da revolução ininterrupta encontrava sua continuação necessária no desenvolvimento tecnocrático da capacidade produtiva soviética, através dos sucessivos planos quinquenais. A coletivização forçada da agricultura era a estratégia possível para terminar, em curto prazo, com a privatização da economia agrária que havia resultado, a contragosto, das medidas de exceção da NEP. E a ditadura do Partido sobre a sociedade e do Secretário-Geral, sobre o Partido, era o inevitável corolário da teoria e da prática leninistas do partido.

Há marcantes diferenças entre um membro típico da inteligência de classe média, de educação ocidental, como Lênin, e um autodidata georgiano de extração camponesa. E há, concomitantemente, profundas diferenças de personalidade e de recursos humanos entre um polemista brilhante, um gênio da persuasão e da estratégia e um homem pesado e algo tosco, com capacidades mais modestas e apto, por outro lado, a realizar seus fins com a mais inconcebível implacabilidade

---

70 Cf. entre outros Robert Hatch McNeal, *The Bolshevik Tradition*. Englewood Cliffs, Ed. Prentice Hall, 2ª ed. 1975.

de meios. Essas diferenças, entretanto, são mais de estilo do que de substância doutrinária. A sacralização do pensamento de Marx, implícita em Lênin, proporcionava-lhe um repositório de justificações teóricas que lhe permitia, a partir de não confessadas (nem conscientes) premissas distintas, forjar uma estratégia revolucionária ditada por razões de pura eficácia, a partir de uma concepção voluntarista da história. A sacralização da obra de Lênin, explicitamente levada a cabo por Stalin, permitiu-lhe inserir-se numa indisputada e incontestável legitimidade revolucionária, no âmbito da qual consolidou a ditadura do partido sobre a sociedade e sua própria ditadura sobre o partido.

Que sociedade resultou de uma revolução tão operacionalizada, tanto em sua teoria quanto em sua práxis? Já se teve ocasião de observar, no Capítulo 5 deste estudo, como é complexa a resposta a essa pergunta. No nível das realidades ostensivas, os êxitos – embora matizados por malogros de caráter bastante sistemático, que infestam a agricultura soviética e certas dimensões de seu sistema produtivo, em geral – são inegáveis e extraordinários. Não menos importante são, em plano correlato, os êxitos no campo das ciências exatas e de suas aplicações técnicas.

No plano da sociedade e das dimensões da cultura relacionadas com o homem, o mínimo que se pode dizer, após sessenta anos de revolução, é que os resultados ficam muito abaixo dos esforços e sacrifícios acumulados. É certo que a União Soviética eliminou as formas abjetas da miséria que persistem em algumas das mais adiantadas sociedades capitalistas.

Eliminou, igualmente, as grandes diferenciações de classe, sobretudo no tangente ao consumo de bens e à disponibilidade de serviços básicos, como educação, saúde, etc. Mas não logrou instaurar uma sociedade basicamente igualitária, assentada em valores humanistas. O povo soviético apresenta marcantes diferenças entre seus setores rurais e urbanos, assim como entre as nacionalidades e as regiões. Ademais, está dividido em três classes básicas, tanto em termos de remuneração material quanto, sobretudo, do *status* e das oportunidades sociais abertos a cada estrato: a baixa classe dos trabalhadores manuais, a classe média dos administradores e técnicos e a alta classe dos dirigentes políticos e dos intelectuais. E em troca dessa estruturação social, ainda tão inequalitária, o povo soviético continua pagando o preço de uma arregimentação burocrático-totalitária que o priva de liberdade política e pessoal.

# CAPÍTULO 8

## A SOCIEDADE NÃO REPRESSIVA

### A problemática básica

O problema básico do desenvolvimento social, como foi discutido no Capítulo 3 e se comprovou no curso deste estudo, consiste na tendência, empiricamente observável, de se estabelecer uma contradição entre as duas dimensões do processo: a global, ou agregada – que conduz à diversificação, complexificação e especialização dos papéis sociais e dessa forma incrementa a eficiência geral da sociedade, em seus ambientes natural e internacional – e a dimensão que diz respeito ao regime de participação dos indivíduos na sociedade, e que concerne, desagregadamente, as relações entre cada membro da sociedade e seus papéis sociais – definindo as formas e os graus de liberdade e de igualdade de cada qual.

Nas sociedades primitivas, como vimos, a um baixo nível de desenvolvimento social geral corresponde um elevado

grau de liberdade e de igualdade para todos os membros. As sociedades diferenciadas alcançaram, no curso da história, um extraordinário nível de desenvolvimento social agregado, mas perderam, em contrapartida, as formas e níveis primitivos de liberdade e igualdade, sem haver atingido formas alternativas correspondentes ao seu presente estágio de desenvolvimento geral. Será possível, para as sociedades diferenciadas de nosso tempo, recuperar, em termos compatíveis com sua complexidade atual, níveis e formas correspondentes de liberdade e de igualdade?

O capitalismo, como foi analisado, dando provas de insuspeitada adaptabilidade, foi apto a lograr, nos países centrais, através do *welfare state*, um conjunto significativo de realizações, em termos de liberdade política e privada, de generalização do bem-estar e de corretivos à desigualdade social. Como observamos, entretanto, nas conclusões do Capítulo 6 deste estudo, o Estado do bem-estar social, a despeito de sua importante margem de êxito, acusa deficiências que, só marginalmente, são corrigíveis por adicionais esforços administrativos e financeiros. No essencial, a sociedade capitalista contemporânea se funda em desigualdades sociais cujos desníveis (no âmbito dos países centrais) serão eventualmente toleráveis, mas não suprimíveis, dentro do sistema. Esses desníveis, ademais de outras características do sistema vigente, importam em fazer do Estado de bem-estar social uma grande máquina de manipulação de massas, impondo conformidade e reprimindo, em maior ou menor grau, as verdadeiras formas de independência.

Acrescente-se, como vimos, que o capitalismo de bem-estar social dos países centrais não é universalizável. Ele exprime, precisamente, a convergência, para tais países, dos benefícios que recolhem de formas fortemente ineqüitárias da distribuição internacional das tarefas produtivas e de seu produto. O *welfare state* de um pequeno número de países centrais tem como contrapartida a marginalidade dos países periféricos, contendo mais de  $\frac{2}{3}$  da população mundial.

E as previsões de Marx sobre a liberação socialista e a inevitabilidade de seu advento?

A prática do socialismo, como se viu, a despeito de êxitos básicos em termos de desenvolvimento econômico e tecnológico, resultou num completo malogro, em termos de desenvolvimento social desagregado, conduzindo ao despotismo partidário-tecnocrático, com supressão de todas as formas de liberdade pública e privada, sem nem ao menos lograr erradicar a estratificação ineqüitária das sociedades ditas socialistas.

É certo, como se observou, que a teoria socialista, precedendo a prática do socialismo e aspirando a configurá-la, não pode ser julgada pelo curso que seguiram a União Soviética e os países de sua órbita. Será possível, como desejava Marx, ainda que em termos algo distintos de suas formulações e previsões, a realização de um socialismo democrático, desalienante e emancipatório, para todos os homens e todos os povos, das potencialidades do ser humano?

### **Dimensões do problema**

A desigualdade, no interior de uma dada sociedade, é um fenômeno que, acompanhando o processo de diversificação,



complexificação e especialização dos papéis sociais, decorre fundamentalmente de dois fatores. Um, de caráter econômico, consiste no fato de que o processo de diversificação e complexificação, precedentemente referido, incrementa a formação de excedentes econômicos e estes, em virtude da estratificação social a que conduz aquele processo, são apropriados pela elite econômica, em detrimento dos demais estratos. O outro fator determinativo da desigualdade e correlato com o precedente é de caráter político. O mesmo processo de diversificação e complexificação, com sua resultante estratificação social, gera a formação de uma elite política, que se apropria do poder e da manipulação de seus mitos legitimadores e (por via política) sanciona a ordem social que assegura a apropriação dos excedentes pela elite econômica, que se confunde com a política (nas sociedades tradicionais) ou com ela intimamente se entrosassa (nas sociedades modernas). Ademais, a elite política desfruta de privilégios especificamente vinculados ao poder que consistem, independentemente de correlatos econômicos, na possibilidade de determinar, assimetricamente, a conduta dos demais, constituindo-se os detentores do poder em sujeitos do agir social e convertendo os demais em objeto.

Nas sociedades primitivas, a não formação de excedentes acumuláveis de maior significação econômica não permite, por falta de condições possibilitatórias, uma estratificação econômica inequalitória. Por outro lado, a ausência de formas institucionais de autoridade, dado que esta é familística e consanguínea, obedecendo ao ciclo geracional, tampouco conduz a uma verdadeira estratificação política. Os anciãos têm

*status* superior aos jovens e exercem uma magistratura entre consanguíneos. Mas os jovens serão anciãos em seu devido tempo e não se acham, assim, permanentemente vinculados aos níveis inferiores da estratificação social, como ocorre nas estratificações de casta e de classe<sup>71</sup>.

O problema que se poussa, assim, relativamente a uma dada sociedade, é o de saber se é possível, empiricamente, estabelecer, de forma não aleatória, um regime não espoliativo da apropriação dos excedentes econômicos e, correlatamente, um regime não privilegiante do exercício do poder.

A questão da igualdade e da liberdade, entretanto, apresenta outra vertente, externa a uma sociedade dada e que se refere ao seu relacionamento com seu ambiente natural e com outras sociedades. As sociedades, num momento dado da história, não dispõem dos mesmos recursos naturais. E as sociedades, particularmente as não primitivas, mantêm entre si relações diversas, que tendem a ter caráter assimétrico, privilegiando algumas em detrimento das demais.

O problema do relacionamento entre uma sociedade e seu meio natural se configura, para as sociedades modernas, em função de sua maior ou menor viabilidade nacional. Dada a tecnologia disponível, em um momento histórico determinado, se estabelecem certos requisitos mínimos, no relacionamento entre os recursos humanos e os recursos naturais de uma sociedade, que determinam sua viabilidade nacional. A questão

---

71 Verifica-se, no entanto, em toda sociedade primitiva, a permanente inferiorização das mulheres.

da viabilidade é bastante complexa porque, ademais do simples relacionamento entre população e recursos naturais, envolve as características daquela e destes, bem como do tipo de relacionamento dessa sociedade com as demais. De um modo geral, uma sociedade pode ter sua viabilidade nacional comprometida se carecer de suficiente base de sustentação física para sua população (gerando déficits alimentares, p. e.) e não dispuser, compensatoriamente, de meios para a importação dos fatores escassos em troca de bens e serviços excedentes, ou para a imposição político-militar de tributos a sociedades dependentes. Também pode uma sociedade se ressentir de insuficiência de população, que lhe assegure um mercado interno estável para a sustentação de um parque industrial importante, quando as ocasiões não lhe permitam, compensatoriamente, apropriado acesso a mercados externos suficientemente estáveis.

Extravasaria a bitola deste estudo uma análise mais pormenorizada da questão da viabilidade nacional<sup>72</sup>. Importa, apenas, assinalar o fato de que o requisito de viabilidade nacional se apresenta como uma condição prévia para a possibilidade de realização de um desenvolvimento social bem-sucedido, sempre que, como presentemente ocorre, o sistema internacional não apresente condições suficientes de apoio e solidariedade que permitam compensar; satisfatoriamente, por via internacional, os déficits de viabilidade própria de que se ressinta um dado país.

---

72 Vide a respeito meu livro *Desenvolvimento Político*, cap. 11, São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975.

Ademais da viabilidade nacional, um país necessita, para poder intentar um esforço bem-sucedido de desenvolvimento social, dispor de suficiente permissibilidade internacional. A permissibilidade internacional é uma categoria que determina a medida em que, numa situação social, histórica e geopolítica dadas, um país dispõe da autonomia internacional necessária para adotar as políticas e medidas de que necessite, sem intervenções externas inibitórias. Nas condições contemporâneas a maior parte dos países do mundo se encontra sujeita a formas mais ou menos constringentes de dependência para com uma das duas superpotências. Tal dependência, frequentemente, impede a sociedade dependente de adotar medidas e políticas que seriam necessárias para a realização de seu pleno desenvolvimento social e geral.

Assumindo que uma dada sociedade disponha, nas condições contemporâneas, de viabilidade nacional e de permissibilidade internacional, o problema com que se defronta, para instaurar e preservar uma igualdade básica para todos os seus membros, associada a uma ampla liberdade pública e privada, consiste em evitar que nela se forme o processo de causalidade circular entre a estratificação social e a apropriação do excedente econômico e de formas privilegiantes do poder político por elites ou grupos dominantes. Essa formulação corresponde, sem as limitações do materialismo histórico, às ideias de Marx a respeito da alienação determinada pela divisão social do trabalho, a propriedade privada, a divisão de classes e a apropriação da mais-valia pela burguesia.

Analisado de mais perto, o problema precedentemente referido se reduz a dois aspectos:

- (1) em que condições o excedente econômico pode ser objeto de uma distribuição social equitativa e basicamente igualitária?; e
- (2) em que condições o poder político pode ser reduzido a uma administração basicamente consensual e expurgado de correlatos privilegiantes e de voluntarismos caprichosos?

### **Indiferença à acumulação de bens**

A possibilidade de uma efetiva repartição equitativa e basicamente igualitária do excedente econômico, numa dada sociedade comporta, de um modo geral, duas alternativas. Uma, de caráter restritivo, concernente a situações e condições dentro das quais os membros da sociedade, por asceticismo e outras formas de disciplina pessoal e coletiva, manifestem acentuada indiferença à aquisição de bens. Outra, de caráter superabundante, concernente a situações e condições dentro das quais a disponibilidade de bens seja de tal forma abundante e garantida, que todos disponham de facilidades praticamente ilimitadas para dar atendimento a suas demandas – salvo as incompatíveis com a ordem social requerida para tal atendimento.

A história registra vários exemplos de asceticismo coletivo. Os mais frequentes e estáveis foram os que, inseridos no âmbito de determinadas religiões ou filosofias, conduziram um reduzido número de pessoas a formas monacais de vida. Há exemplos históricos, no entanto, muito mais restritos, de adoção de estilos ascéticos de vida por comunidades inteiras, não segregadas da sociedade global. Assim, por exemplo, foi a vida espartana no largo período que vai da fase arcaica à hegemonia

macedônica. A Índia búdica apresenta exemplos comparáveis, no reinado de Asoka (274-236 a. C.). O cristianismo produziu, em diversas de suas etapas, ademais de formas restritas de asceticismo monacal, exemplos de asceticismo coletivo, envolvendo comunidades inteiras por certo período de tempo, num processo que culminou, nos séculos XVI e XVII, com as comunidades calvinistas e puritanas, na Europa e na Nova Inglaterra.

Historicamente, entretanto, o asceticismo não logrou instaurar condições estáveis e apropriadas para um regime de igualdade e liberdade. Como precedentemente se mencionou, os exemplos mais estáveis do asceticismo se referem a experiências monacais, não aplicáveis ao conjunto da sociedade. Os casos de asceticismo de toda uma sociedade, a que se fez referência, foram geralmente (p. e., a Florença de Savonarola) de breve duração. Os de longa duração, como no caso de Esparta, foram íntima e estruturalmente associados a formas autoritárias e antilibertárias de organização social, num sistema totalmente militarizado, orientado para a repressão interna dos povos e setores dominados (hilotas, messênios) e para a agressão externa. Nos casos do calvinismo e do puritanismo, o caráter inicialmente igualitário do asceticismo foi sendo substituído por crescente espírito de acumulação e ganância (asceticismo da ética do trabalho e da repressão sensual), desembocando, como o mostrou Max Weber em seu clássico estudo<sup>73</sup>, no capitalismo moderno.

---

73 Cf., Max Weber, *The Protestant, Ethic and the Spirit of Capitalism*, Londres, eng. tr., Ed. Allen & Unwin, 1950.

A alternativa oposta, da superabundante oferta de bens, ainda não se consubstanciou em exemplos históricos, embora constitua, em nossa época – com a automação, a supertecnificação da agricultura e outras condições – uma possibilidade empiricamente viável, para os países de mais alto nível de desenvolvimento. A hipótese da superabundância, entretanto, só teoricamente pode ser contemplada em sua forma pura. É possível, em tese, em termos puramente econômicos, conceber-se uma sociedade tão suprafluyente, particularmente se se tratar de um país com pequena população, relativamente a uma gama de amplos recursos naturais e outras condições favoráveis, que nela se gere uma indiferença coletiva à acumulação de bens, precisamente porque todas as demandas (não antissociais) se tornem facilmente atendíveis.

Na verdade, entretanto, essa hipótese, para ter viabilidade efetiva, necessita de certos ajustamentos. Trata-se, em última análise, da questão concernente à relação entre os “incentivos materiais” e os “incentivos morais”, tão discutida nos países de planificação central da economia<sup>74</sup>. Nesses países a controvérsia tem girado em torno de qual dos dois tipos de incentivos tende a ser mais efetivo na orientação das condutas. Os soviéticos, defrontando-se no início de seus planos quinquenais com aguda falta de pessoal qualificado, foram induzidos, pragmaticamente, a dar prioridade aos incentivos materiais. No curso do tempo, a prática soviética conduziu ao alargamento do leque das remunerações, instituindo-se prêmios de produtividade e

---

74 Vide, por exemplo, Franz Schurman, *Ideology and Organization in Communist China*, pp. 99-103 e 196-202, Berkeley, Univ. of California Press, 1966, e Ronald Radosh, Ed. *The New Cuba-Paradoxes and Potentials*, Nova York, W. Morrow, 1976.

privilegiando-se os administradores e altos técnicos com toda sorte de vantagens econômicas. Mao, na China e Che Guevara, em Cuba, favoreceram os incentivos morais.

Na hipótese que ora estamos considerando, importa levar em conta a inviabilidade, por diversas razões, de uma ordenação basicamente igualitária da sociedade apenas através de uma amplíssima oferta de bens. Não se trata, apenas, do fato óbvio, previamente já ressaltado, de que uma ordem social encaminhada para assegurar a todos a máxima satisfação de suas demandas terá de excluir as demandas antissociais ou incompatíveis com tal ordem social. Trata-se, também, de algumas coisas mais.

Em primeiro lugar, em termos puramente econômicos, um ilimitado consumismo de todos – ademais de não ser universalizável – não seria atendível por nenhum tipo imaginável de economia. As formas extravagantes de consumismo, de que há tantos exemplos históricos e contemporâneos, postulam, sempre, um número muito restrito de superprivilegiados, contrabalançado por um imenso número de miseráveis. Em segundo lugar, é necessário levar em conta que a simples superabundância de bens, mesmo no caso de razoável disciplina moderadora do consumismo geral, não seria efetivamente suficiente para instaurar uma sociedade basicamente igualitária. Tal sociedade – na hipótese ora em análise – ademais de uma superabundância de bens e de uma razoável disciplina de consumo, necessita de uma motivação efetiva, ético-ideológica, dotada de apropriados instrumentos de manifestação, que a encaminhe, positivamente, para um projeto igualitário. Todas as formas de igualitarismo não consistentemente deliberadas



tenderão a ter caráter circunstancial e efêmero, como simples expressão estatística de fatores ocasionais. Somente um projeto igualitário pode, dadas condições apropriadas, produzir formas estáveis de igualitarismo.

### **Indiferença à acumulação de poder**

A questão da redução do poder político a uma administração consensual da coisa pública, expurgado de privilegiamentos para a elite política e da possibilidade de formas caprichosas do exercício da vontade dos governantes envolve, basicamente, dois aspectos. O primeiro se refere aos interesses situacionais do círculo dirigente, em função dos interesses de classe vigentes na sociedade em questão. O segundo se refere à conduta individual das personalidades que detenham o poder, no quadro das características socioculturais e jurídico-políticas da sociedade em apreço.

Numa sociedade de classes o poder exprime a forma pela qual o círculo dirigente, no âmbito das possibilidades e restrições oferecidas pela sociedade em apreço, equaciona os interesses da classe que representa com os interesses gerais dessa sociedade. É inevitável, assim, em uma sociedade de classes, que os representantes das diversas classes e setores de classe estejam, constantemente, envolvidos numa profunda disputa do poder. É a detenção do poder que determinará, dentro de certos limites, a forma pela qual serão equacionados os interesses de classe.

Em tal sociedade, por isso, não é pragmaticamente viável uma postura de indiferença à acumulação de poder. Privada de

poder, a classe dominante terminará privada das condições que a tornavam dominante, com a decorrente transformação do regime social, em detrimento daquela classe. As classes dominadas, por seu lado, se deixarem de intentar captar o máximo de parcelas de poder que estejam aos seus alcances, numa situação dada, terão inevitavelmente agravado o coeficiente de espoliação a que ficarão sujeitas.

Essa relação entre classe e poder foi perfeitamente entendida por Marx, que postulava, por isso, a supressão da propriedade privada e das formas alienantes da divisão social do trabalho, como condição para uma sociedade igualitária e livre.

Na hipótese que estamos contemplando, de uma sociedade basicamente igualitária, fundada em condições que assegurem, ao mesmo tempo, a superabundância de bens, uma razoável disciplina do consumo e uma positiva e efetiva motivação para a preservação do projeto igualitário, a detenção do poder perderia as funções de arbitramento entre classes que ostenta nas sociedades de classe. Em tal sociedade restaria, apenas, o risco de que a detenção do poder pudesse constituir, para um grupo dirigente, um incentivo para, a partir do poder, restaurar um regime desigualitário, que conferisse privilégios ao grupo detentor do poder. Esse risco, entretanto, se insere na categoria que se refere à forma individual de conduta dos detentores de poder, que se analisa a seguir.

O problema do voluntarismo, na conduta dos detentores do poder, constitui a segunda vertente fundamental da relação entre poder político e liberdade social. Nesta segunda

vertente o que está em jogo não é o equacionamento entre interesse de classe e interesse geral da sociedade. O que está em jogo é o equacionamento entre a liberdade dos governantes e a dos governados. A democracia, como processo e a teoria democrática, como disciplina, se orientam, precisamente, para inibir, prática e teoricamente, todas as formas de arbítrio dos governantes que atentem contra a liberdade dos governados.

Essa questão envolve, em última análise, dois principais aspectos. O primeiro se refere à titularidade da autoridade. Nas sociedades modernas, a essência dessa titularidade é a delegação popular. Por que tem alguém o direito de governar? Porque foi devidamente investido em tal função por livre escolha da respectiva sociedade. O segundo aspecto diz respeito à forma pela qual o exercício do poder, partindo de apropriada titularidade, possa ser compatibilizado com a liberdade dos governados. Como evitar que a vontade dos governantes, ainda que exercida legitimamente, atente à liberdade coletiva e individual dos governados? Nas sociedades modernas a preservação da liberdade coletiva e individual dos cidadãos, relativamente a seus dirigentes políticos, se faz através da lei, como expressão da vontade popular. A lei define as atribuições dos dirigentes e a forma pela qual se exercerão seus atos. A lei, por outro lado, define os direitos invioláveis do indivíduo, tanto na esfera pública como na privada. E a lei, finalmente, estabelece mecanismos administrativos, judiciais e parlamentares, mediante os quais possam ter reparados os atos da autoridade não conforme a sua regulamentação ou atentatórios dos direitos individuais.

A legitimidade e a legalidade do poder, que todos os governantes modernos praticamente se arrogam, não são, entretanto, usualmente preservadas, na grande maioria dos países contemporâneos – notadamente nos países do Terceiro Mundo e nos ditos socialistas. Tal fato se deve, primariamente, às desigualdades sociais e à divisão das sociedades em classes. Os países onde são mais frequente e flagrantemente violadas a legitimidade e a legalidade políticas são países onde os círculos dirigentes, exprimindo – por motivos de classe ou de partido – interesses contrários aos da grande maioria da população, não conseguem, de forma estável e honesta, que tais maiorias lhes deleguem livremente o poder. E a preservação de um poder ilegítimo, por parte de tais dirigentes, impõe-lhes o uso sistemático da violência e da fraude.

A despeito de a grande maioria dos países contemporâneos não lograr, de forma estável, instituir governos legítimos e exercer o poder de forma legal, as exceções históricas e as que atualmente se manifestam, no grupo dos países centrais e, inclusive, entre alguns subdesenvolvidos, são extremamente importantes. Desde logo, como é evidente, demonstram a viabilidade empírica da compatibilização do poder político com a liberdade coletiva e individual dos cidadãos. Mas demonstram, ademais, que um grau bastante elevado de legitimidade e legalidade políticas pode ser alcançado antes de se haver implantado uma sociedade basicamente igualitária.

É interessante observar-se, no quadro dos países amplamente reconhecidos como efetivamente democráticos, uma distinção entre a legitimidade do poder e o que se poderia

denominar de formas mais sofisticadas de legalidade do poder. A legitimidade do poder, no sentido básico de este decorrer de eleições livres e honestas (em que os condicionamentos não são externos à vontade dos cidadãos, mas, apenas, sutilmente internalizados pela propaganda) constitui uma conquista generalizada de todos esses países, da Suécia aos Estados Unidos, incluindo países democráticos da periferia, como Venezuela ou Costa Rica. As formas sofisticadas da legalidade, entretanto, envolvendo, ademais da legalidade básica, uma constante busca do consenso, uma particular atenção aos interesses das minorias e um apreciável grau de desprivilegiamento e dessacralização da autoridade política, essas formas são bem mais raras e tendem a apresentar um elevado grau de correlação com o grau de igualdade básica já alcançado pela sociedade.

Na medida em que o poder se democratiza, no duplo sentido de se revestir de crescente legitimidade (consensualidade na delegação) e de formas cada vez mais sofisticadas de legalidade (consensualidade no exercício), nessa mesma medida se incrementa, na sociedade, a indiferença à acumulação do poder. De privilegiante, para a classe, o grupo e os indivíduos, o poder se converte em uma magistratura neutra e estritamente regulada, em uma objetiva gestão de interesses coletivos e em uma vocação de serviço público<sup>75</sup>.

### **Interesses e valores**

A indiferença à acumulação de bens, como precedentemente se analisou, exige, como requisito prévio, ou formas estáveis

---

75 Cf. Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1970.

e generalizadas de asceticismo – situação essa que se revelou historicamente pouco realizável – ou uma superabundância de bens, sujeita a uma razoável disciplina do consumo. A indiferença à acumulação de poder, por seu lado, requer um alto grau de legitimidade e de legalidade políticas, tanto mais realizável quanto mais igualitária seja a respectiva sociedade.

Num caso e no outro, ademais dos requisitos possibilitatórios, faz-se sentir a necessidade de uma poderosa motivação positiva para a instauração e a preservação de uma sociedade igualitária e livre. Essa motivação positiva, como foi assinalado por Marx, corresponde a uma aspiração geral dos homens a formas não alienadas de autorrealização de suas potencialidades, como seres sociorracionais. A simples natureza humana, todavia, não induz motivações suficientes para a realização histórica desse projeto. O homem é menos “naturalmente bom” do que julgavam os racionalistas dos séculos XVIII e XIX, de Condorcet a Marx. E a vontade de poder ou de formas caprichosas de consumo conduzem facilmente a projetos individuais e grupais incompatíveis com uma sociedade igualitária e livre<sup>76</sup>.

Ademais de uma motivação genérica para a realização de formas não alienadas de autorrealização das potencialidades humanas, torna-se necessária uma poderosa motivação específica. Marx, a despeito de seu racionalismo, enfatizava a necessidade da motivação específica e encontrava tal motivação no proletariado, por se tratar da “classe universal”, cuja emancipação carregava consigo a emancipação de todos

---

76 Cf. entre outros, Harold J. Veter & Barry D. Smith, Eds., *Personality Theory – A Source Book*, Nova York, Appleton, Century, Crofts, 1971.

os homens, com a instauração da sociedade sem classes. Tal colocação, entretanto, como foi discutido no capítulo precedente, idealiza o proletariado e confunde sua situação abstrata com a concreta. Significarão esses equívocos de Marx que deixa de haver, na história, portadores empíricos da motivação para a instauração da “boa sociedade”, da sociedade igualitária e livre?

A questão comporta dois aspectos distintos. Um se refere aos interesses situacionais de classes, grupos e demais setores de uma sociedade estratificada. O outro aspecto é de caráter axiológico e ideológico e corresponde às pautas valorativas que tendam a prevalecer entre os diversos setores de uma sociedade, levados em conta seus respectivos interesses situacionais.

Precisamente porque Marx subestimava a capacidade mobilizadora e a autonomia determinativa das pautas valorativas é que buscou, no plano dos interesses situacionais, a força susceptível de pôr em andamento os processos emancipatórios da sociedade. A classe proletária era a classe revolucionária porque, passando a constituir a grande maioria da população, nas fases avançadas do capitalismo, era também a classe que não dependia da exploração de nenhuma outra e cuja emancipação, por isso, acarretaria a emancipação geral da sociedade.

Neste estudo se pôs em evidência, em consonância com o pensamento crítico contemporâneo, um conjunto de fatos que prejudica as formulações do marxismo clássico a respeito da classe proletária. Em síntese, verifica-se o seguinte:

- (1) o proletariado real se distingue do proletariado ideal de Marx e não se enquadra, de um modo geral, no modelo da “classe universal” – nenhuma classe, ademais, se enquadrando em tal modelo;

- (1) o proletariado dos países de capitalismo mais avançado, longe de constituir a grande maioria da população, tornou-se um setor reduzido, representando menos de 30% do total e tende a reduzir ainda mais sua posição relativa; e
- (2) o proletariado dos países de welfare state mais bem-sucedido, longe de constituir a classe revolucionária por antonomásia, participa do establishment e de sua preservação e se opõe, em defesa de seu próprio interesse, a medidas de maior vulto para a redistribuição internacional da riqueza e das oportunidades econômicas.

A despeito dos fatos acima recapitulados, entretanto, subsistem, nas sociedades capitalistas avançadas, conflitos de interesses situacionais que podem, em parte, gerar os estímulos emancipatórios que Marx buscava extrair da condição proletária. Tais estímulos, considerada a questão de um modo amplo, são os que decorrem da contradição entre o caráter crescentemente técnico-gestionário da economia contemporânea – e das sociedades contemporâneas em geral – e a persistência de um sistema capitalista que, a despeito de todas as suas adaptações (nos países centrais) às novas exigências da sociedade, continua fundado na propriedade privada dos meios de produção e no privilegiamento desta<sup>77</sup>.

A contradição acima referida se faz sentir no comportamento político-social do novo agregado majoritário das sociedades contemporâneas avançadas, constituído pelos

---

77 Cf. sobre a matéria a bibliografia, notadamente John Galbraith, *The New Industrial State*, op. cit.



diversos setores da nova classe média. Tal comportamento oscila entre um reiterado repúdio aos estratos dirigentes – ou seja, um repúdio ao privilegiamento econômico e político da propriedade – e um continuado receio da proletarização e das formas de socialização que ponham em risco a liberdade e o nível de vida das classes médias – o que as conduz a resistir aos radicalismos de esquerda e a eles preferir o *statu quo* do *welfare state* capitalista. Tal comportamento significa, portanto, que as grandes majorias, nas sociedades de capitalismo avançado, manifestam um claro interesse situacional (interesse de classe) em uma reforma social desprivilegiante do capital privado, nos planos econômico e político, sempre que tal reforma não conduza a modelos sociopolíticos semelhantes ou próximos ao tipo soviético<sup>78</sup>.

Ademais dos interesses situacionais, entretanto, é necessário levar em conta, nas sociedades contemporâneas, a dimensão valorativa e ideológica. Não é esta a ocasião para retornar ao debate sobre o grau de autonomia dos fatores culturais, nas condutas sociais. Como foi brevemente exposto, nos dois primeiros capítulos deste estudo, a teoria social contemporânea se dá conta, de forma cada vez mais clara, da insuficiência explicativa dos modelos puramente funcionalistas ou dialéticos. Nenhum dos quatro subsistemas da sociedade é inerentemente estrutural ou superestrutural. O relacionamento entre os quatro subsistemas é de condicionamento recíproco e circular. Tal forma de relacionamento se reproduz no

---

78 As eleições francesas de 1978, onde a esquerda conquista a maioria da opinião pública e não a maioria dos votos, pelos receios suscitados pelo Partido Comunista, são mais uma confirmação da tendência aqui referida.

relacionamento entre interesses e valores. Os valores de uma cultura operam como fatores restritivos e estimulativos dos interesses situacionais. Os interesses situacionais, por sua vez, induzem ao privilegiamento de certas perspectivas valorativas, enfatizando determinados valores em detrimento de outros.

Levado em conta esse recíproco e circular condicionamento, importa assinalar na medida em que, na sociedade contemporânea, em que se acentua cada vez mais a tendência técnico-gestionária, precedentemente indicada, se faz igualmente sentir uma progressiva acentuação dos valores igualitários. O sentimento de justiça distributiva passou a ocupar o lugar central que precedentemente detinha o de justiça comutativa. O conceito de equidade adquiriu profundo sentido social. E uma nova demanda de humanismo, exprimindo o desencanto com o consumismo, na dimensão privada e, na pública, com as ideologias e experiências autoritárias das últimas décadas, está conduzindo a um humanismo de caráter social, preocupado com a generalização, para todos os homens e todos os povos, de condições mínimas de bem-estar, de dignidade, e de liberdade.

Essa nova pauta valorativa, especialmente enfatizada pela juventude, realimenta, positivamente, as expectativas de uma reforma social desprivilegiante do capital privado, a que precedentemente se fez referência. A combinação, intercondicionada, dos interesses situacionais das grandes maiorias – aspirando à superação dos privilégios da propriedade privada – com o novo *ethos* social-humanista – e nova ênfase nos valores da igualdade e da liberdade – constituem uma

poderosa motivação para o encaminhamento dos países mais desenvolvidos em direção a uma sociedade não repressiva.

### **Viabilidade teórica e empírica**

A discussão brevemente levada a cabo, nos três tópicos precedentes, dos principais requisitos de viabilidade de uma sociedade não repressiva, torna possível, agora, uma visão de conjunto dessa questão.

A repressividade, como se viu neste estudo, decorre da necessidade, em uma dada sociedade, de se manter uma ordem social desigualitária, privilegiante de uma minoria dominante, de classe ou de partido. Tal repressividade, por seu lado, se torna possível em virtude de formas privilegiantes de divisão do trabalho e de ordenação política da sociedade, assegurando à minoria dominante o controle assimétrico do poder e a apropriação do excedente econômico.

Para que seja possível uma sociedade não repressiva é necessário, por um lado, que se instaurem condições que conduzam a uma grande indiferença à acumulação de bens e de poder e, por outro, que atue uma poderosa motivação a favor de tal projeto, fundada tanto nos interesses situacionais quanto em um *ethos* e uma ideologia orientados para os valores da igualdade e da liberdade.

É possível, teoricamente, que se generalize em uma sociedade, por asceticismo, uma acentuada indiferença à aquisição de bens. A experiência histórica, entretanto, mostra como as tendências ascéticas, para sociedades globais, se revelam efêmeras, ou então se estruturam de forma autoritária

e antilibertária, organizando a sociedade para a repressão interna de setores dominados e a agressão externa, como no caso típico de Esparta.

Diversamente, como vimos, a superabundância de bens, dentro de uma razoável disciplina do consumo, pode conduzir a uma generalizada indiferença à acumulação de bens quando, concomitantemente, operem na mesma direção interesses situacionais majoritários e importantes incentivos morais.

Paralelamente, vimos que a indiferença à acumulação de poder – em sociedades não sujeitas a estratificações privilegiantes e decorrentes conflitos de classe – tende a ser proporcional ao grau de legitimidade e legalidade do poder. Estas duas características, por sua vez, exprimem o grau de consensualidade na outorga e no exercício do poder. A experiência histórica mostra como é possível alcançar-se apreciável grau de legitimidade e de legalidade políticas, mesmo em sociedades ainda marcadas por formas inegalitárias de estratificação. Certas democracias contemporâneas e, historicamente, casos como a Atenas de Péricles, são exemplos de tal possibilidade.

Ademais de uma bem regulada superabundância de bens e de uma ordenação democrática dotada de alta legitimidade e legalidade, a sociedade não repressiva requer uma poderosa motivação positiva a favor desse projeto. Tal motivação é encontrável, contemporaneamente, nos países de alto desenvolvimento, no inter-relacionamento entre os interesses de classe das grandes majorias – interessadas no desprivilegiamento econômico e político da propriedade privada – e um novo *ethos* social-humanista – encaminhado para a generalização, igualitária e livre, do bem-estar e da dignidade humana.

Se esse breve resumo das análises empreendidas nos três últimos tópicos deste estudo parece validar, teoricamente, a viabilidade de uma sociedade não repressiva, cabe perguntar se, na experiência contemporânea, se encontram indicações concretas que confirmem empiricamente tal possibilidade.

Uma sucinta resposta a essa questão exige que se considere separadamente os três elementos de nosso modelo de sociedade não repressiva:

- (1) a indiferença à acumulação de bens;
- (2) a indiferença à acumulação de poder; e
- (3) a motivação igualitária e o *ethos* social-humanista.

De um modo geral pode dizer-se que em nenhuma sociedade contemporânea se verifica, de forma ampla e coletiva, uma indiferença à acumulação de bens. Essa denegativa, entretanto, não implica em uma irremovível exclusão da possibilidade de que venha a manifestar-se, empiricamente, tal tendência. Com efeito, como se ressaltou na precedente discussão desta hipótese, a forma historicamente viável para suscitar uma generalizada indiferença à acumulação de bens depende, primariamente, da instauração de condições que assegurem uma superabundante disponibilidade de bens. As economias mais avançadas de nosso tempo estão na iminência de permitir, ademais da satisfação das necessidades básicas de todos os membros de sua respectiva sociedade, o atendimento generalizado de crescentes demandas menos essenciais. Mas há três ordens de restrições a tal possibilidade.

Um primeiro tipo de restrição decorre do sistema vigente de distribuição do produto e de alocação de preços, notadamente salários. Esse obstáculo não é de caráter técnico-econômico, e sim de natureza político-social, corrigível por essa mesma via.

Um segundo tipo de restrição, de caráter mais técnico, decorre da excessiva e crescente pressão (que ora se está exercendo) sobre os recursos naturais, notadamente os não renováveis, a qual provém, precisamente, de uma economia de superabundância. Considerada a questão no restrito âmbito das atuais sociedades superafluentes, ela comporta soluções relativamente simples, que implicam uma combinação entre reciclagem de produtos, substituições de materiais por via tecnológica, abandono das práticas de obsolescência deliberada e mais racional disciplina de consumo.

É a terceira ordem de restrições que se revela muito mais séria e, no limite, incontornável: a impossibilidade de se estender para todos os povos os altos níveis de consumo das sociedades centrais. Como já foi observado neste estudo, o consumismo das sociedades afluentes, mesmo que sujeito a uma disciplina mais racional, não é generalizável para a totalidade do mundo, nas presentes condições tecnológicas. Este último aspecto da questão, entretanto, não afeta, propriamente, a viabilidade empírica da sociedade não repressiva, mas apenas problematiza sua universalização.

O segundo elemento do modelo, diversamente do que ocorre com o primeiro, já apresenta indicações empíricas de viabilidade, por antecipação da instauração de uma sociedade basicamente igualitária. Ainda não existem sociedades em que se verifique

uma generalizada indiferença à acumulação do poder. Mas isto porque os interesses situacionais, em nossas sociedades de classe, continuam conflitantes. Já se manifestam, entretanto, dois importantes aspectos desse elemento do modelo. Um desses aspectos é a existência, inclusive entre alguns países periféricos, de sistemas políticos estavelmente legítimos e legais. Já ocorrem, inclusive, ainda que em bem menor escala, manifestações de formas de legalidade de alta sofisticação nas democracias escandinavas. O segundo aspecto a ser referido diz respeito a um observável incremento de indiferença política, no âmbito das maiorias de classe média das democracias ideologicamente tranquilas. Os Estados Unidos são o mais típico exemplo desse aspecto. Tais indicações confirmam, convenientemente, a viabilidade empírica da possibilidade de uma neutralização da virulência política. Se se admitir uma efetiva tendência no sentido de crescente redução das desigualdades sociais, ter-se-á de reconhecer que tal tendência deverá realimentar poderosamente as propensões, já indicadas, ao desprivilegiamento nas formas de delegação e de exercício do poder.

O terceiro elemento do modelo, referente aos interesses situacionais das grandes maiorias, ao novo *ethos* social-humanista e à ideologia da igualdade e da liberdade, também é empiricamente observável nas sociedades centrais. Mencione-se, apenas, a respeito, três aspectos típicos da difusão dessas motivações:

- (1) o deslocamento para posições centro-esquerda, de propensão democrático-socialista, da vida política dos países europeus e até dos Estados Unidos;

- (2) o desmoronamento da validade ideológica do comunismo de tipo soviético e a profunda mudança, na práxis e na teoria, experimentada pelo eurocomunismo e pelas filosofias neomarxistas; e
- (3) a emergência, na juventude dos países centrais, de uma tendência sociopolítica que se poderia designar de neoanarquista, marcada por profundo antiautoritarismo, igualitarismo e exigência de total liberdade individual e coletiva.

A conclusão a extrair da presente análise, portanto, é no sentido de uma resposta afirmativa à pergunta sobre se a experiência contemporânea apresenta indicações empíricas confirmatórias da possibilidade teórica de que venha a se instituir a sociedade não repressiva. Subsiste, todavia, um grave problema, quanto à possibilidade de universalização desse tipo de sociedade. Esse problema será sucintamente discutido no último capítulo do presente estudo.

### **O processo de transição**

Antes de abordar o grave problema da possibilidade de se estender para todo o mundo um tipo não repressivo de sociedade importa, à luz das análises já empreendidas, considerar, brevemente, a questão referente à transição das sociedades atualmente existentes para sociedades não repressivas.

A sociedade de tipo não repressivo não pode ser instaurada por decisão meramente voluntarista, ainda que adotada, democraticamente, por grandes maiorias. Menos possível, ainda, é chegar-se a esse tipo de sociedade por uma exitosa conspiração



de minorias ativistas. A falácia fundamental do leninismo, como se teve a ocasião de ver neste estudo, consiste, precisamente, em crer que as intenções de uma minoria ativa, levadas à prática com implacável determinação, são realizáveis independentemente das condições objetivas de que dependa sua vigência.

A sociedade não repressiva, como vimos, é uma possibilidade cuja implementação requer três requisitos fundamentais:

- (1) a ocorrência de condições socioeconômicas que tornem possível a indiferença à acumulação de bens (em virtude de uma superabundância de bens e de um regime racional de consumo igualitário);
- (2) a indiferença à acumulação do poder (em uma sociedade basicamente igualitária, regida por uma democracia estável, de alto grau de legitimidade e legalidade); e
- (3) uma poderosa motivação coletiva, em tal sociedade, para a preservação desse projeto (fundada num ethos social-humanista e numa ideologia baseada nos interesses situacionais dos atuais agregados majoritários, da igualdade e da liberdade).

Os elementos básicos do modelo mantêm, entre si, relações circulares de intercondicionamento. Em um momento dado do processo de aproximação do modelo a ser implementado, entretanto, é necessário que já se materializem as necessárias condições possibilitatórias. Trata-se, por um lado, da existência prévia, como legado das formas sociais precedentes, de uma economia de afluência, processada em alto nível tecnológico, relativamente às condições da época. Trata-se, por outro lado,

da igualmente prévia existência, já configurada nas formas sociais precedentes, de uma democracia estável, de alto grau de legitimidade e legalidade. E trata-se, ainda, finalmente, da prévia existência, na sociedade que preceda a sociedade não repressiva, de uma importante motivação social-humanista alicerçada nos interesses situacionais dos agregados majoritários, que anime movimentos ideológicos e políticos que aspirem a formas igualitárias e livres de organização social.

Esses requisitos prévios, trazidos à experiência contemporânea, correspondem, de um modo geral, a características observáveis, em maior ou menor grau, nas sociedades mais avançadas de capitalismo de bem-estar social. Assim sendo, o problema central para a transição dessas sociedades do *welfare state* para o tipo não repressivo se prende, em última análise, à final e efetiva socialização democrática de seu capitalismo.

Ultrapassaria o escopo introdutório deste estudo qualquer intento de mais precisa determinação do modo pelo qual se pudesse realizar o desprivilegiamento econômico e político das atuais sociedades capitalistas mais avançadas. Limitar-me-ei, por isso, a algumas observações de ordem geral, relativamente à transição das sociedades afluentes e democráticas de *welfare state* para um tipo não repressivo de sociedade.

Um primeiro ponto a ser levado em conta é a tendência, observável nos movimentos democráticos de esquerda – inclusive no eurocomunismo – no sentido de caminhar para formas mistas de gestão da economia<sup>79</sup>. Mistas, em primeiro lugar, no sentido

---

79 Cf. Santiago Carrillo, Eurocomunismo y Estado, op. cit., 4; vide também Francesco Alberone et al., Progetto Socialista, Roma, Laterza, 1976.

de que, rompendo com a antiga tradição socialista, o socialismo democrático contemporâneo está concluindo pela conveniência de manter, em longo prazo, talvez com tentativa intenção de permanência, a coexistência entre a empresa pública e a privada, esta devidamente reajustada às suas novas funções. Entre outras razões, como meio para evitar a criação do Estado Leviatã e a ditadura unificada da tecnocracia. Gestão mista, em segundo lugar, no sentido de envolver uma pluralidade de formas de relacionamento entre o trabalhador e a empresa. Tende-se, preferencialmente, para as modalidades de autogestão. Mas se reconhece a conveniência, em certos casos, de formas mais verticais de comando de empresa, sempre que, por outras vias adequadas, se assegure a proteção dos direitos e interesses dos trabalhadores.

Um segundo ponto a ser mencionado se refere à existência, reconhecida pelos movimentos da esquerda democrática, de mais de uma via político-programática para o desprivilegiamento da sociedade<sup>80</sup>. Fundamentalmente, pode-se falar de duas principais vias:

- (1) a de movimentos socialistas democráticos que, pondo ênfase na supressão da propriedade privada dos meios de produção, buscam concomitantemente soluções que evitem o controle monopolístico da economia pelo Estado e o controle monopolístico do Estado por uma organização única, seja no nível do partido, seja no nível do próprio Estado; e

---

80 Cf. entre outros Henri François Simonet, *La Gauche et la Société Industrielle*, op. cit.

(2) a de movimentos progressistas de procedência reformista (trabalhismo, socialdemocracia, etc.) que visam a desprivilegiar, econômica e politicamente, a propriedade privada e a socializar o capitalismo.

O terceiro ponto a salientar se refere a uma nova ênfase na importância da permanente preservação da liberdade pública e privada. As críticas de Marx e de outros teóricos do socialismo à democracia burguesa e às formas de liberdade que nela possam ocorrer, ademais de subestimarem a importância de que se revestem as franquias democráticas no âmbito do capitalismo liberal, deram margem a que se desenvolvesse, sob a influência de Lênin e seus continuadores, uma interpretação autoritária da revolução e do socialismo, que desembocou no despotismo partidário-tecnocrático. Com isto a prática do marxismo se converteu no seu oposto. A esquerda democrática contemporânea, dos setores mais moderados, de inspiração Fabiana ou socialdemocrática, ao eurocomunismo, acentua a decisiva relevância da liberdade, como condição necessária para que se realize qualquer verdadeira democracia social<sup>81</sup>. Daí a ênfase neogramsciana no processo de persuasão, no âmbito do pluralismo ideológico e político, como meio de efetuar a transição para a sociedade não repressiva.

### **As sociedades subdesenvolvidas**

Os requisitos necessários para a viabilidade de uma sociedade não repressiva implicam, como acabamos de ver, que a transição

---

81 Cf. entre outros, Fernando Claudin, *L'Eurocomunisme*, Paris, Ed. Maspero, 1977, notadamente Capítulo 3.

para tal organização social só seja possível para sociedades que já tenham atingido, dentro de suas precedentes formas organizacionais, um alto nível geral de desenvolvimento. Esse era também, como se tem enfatizado neste estudo, o ponto de vista de Marx, para quem somente as sociedades de capitalismo avançado, dotadas de grande capacidade produtiva, de normas e práticas democráticas e contando com uma população de elevado nível educacional, dispunham de condições de trânsito para o socialismo.

A inconformidade de Lênin em aceitar que a Rússia, antes de se encaminhar para o socialismo, adquirisse previamente, no quadro de um capitalismo democrático, os requisitos mínimos necessários para tal transição, levou-o a confundir uma tomada revolucionária do poder, em nome do socialismo, com o processo de efetiva implantação deste. Como o previra Marx, tal experimento só poderia desembocar em algum tipo de “comunismo de caserna”.

Dadas as rigorosas condições prévias requeridas para uma exitosa transição à sociedade não repressiva, somente um pequeno número de sociedades contemporâneas, correspondentes aos países mais desenvolvidos do mundo, se acham habilitadas a essa transição. Tais países são os de capitalismo de bem-estar social da Europa e, até certo ponto, países como o Japão (em que exerce efeito negativo a persistente tradição hierárquico-autoritária), os Estados Unidos (negativamente afetados pela tradição de acumulativismo e do racismo) e alguns ex-domínios britânicos, como o Canadá e a Austrália.

Ficam, assim, excluídos de condições de direto acesso à sociedade não repressiva quase todos os países contemporâneos.

Considerados em conjunto esses países se diferenciam, por um lado, em função de seu grau de viabilidade nacional e de permissibilidade internacional. Os países de muito baixa viabilidade nacional ou excessivamente dependentes de qualquer uma das superpotências não dispõem de condições autônomas para seu desenvolvimento geral e têm, assim, seu futuro curso histórico condicionado à forma pela qual venha a evoluir o sistema internacional. Por outro lado, considerados, apenas, os países com suficientes viabilidade nacional e permissibilidade internacional, observa-se que se situam, em grandes linhas, em três categorias:

- (1) países ditos socialistas, com relativamente alto nível de desenvolvimento econômico, sujeitos a formas despóticas de controle partidário-tecnocrático;
- (2) países de nível médio de desenvolvimento, predominantemente sujeitos a regimes autoritários de direita; e
- (3) países de baixo nível de desenvolvimento, predominantemente sujeitos a regimes autoritários de esquerda.

Os países (economicamente desenvolvidos) ditos socialistas, de que a União Soviética é o exemplo paradigmático, se defrontam, em comum, com o fato de que, independentemente de seus níveis econômico e educacional, se acham sociopoliticamente organizados de forma diametralmente oposta à de uma sociedade não repressiva. Esses países figuram, precisamente, entre os mais repressivos do mundo, a despeito de seus êxitos em outros setores. O trânsito dos países “socialistas” ao socialismo, por isso mesmo, requer uma profunda transformação prévia de

seu sistema sociopolítico, que as características deste tornam extremamente difícil. A análise das condições dentro das quais tais transformações pudessem vir a se realizar, embora se revista da maior relevância teórica e prática, escapa aos limites do presente estudo.

Os países de nível médio de desenvolvimento, geralmente com sistemas de tipo capitalista (com exceções como a Iugoslávia) se ressentem, via de regra, de excessiva concentração de riqueza e poder em seus estratos superiores, em detrimento das grandes massas. Seu insuficiente desenvolvimento se deve, em geral, às distorções socioeconômicas que lhes foram historicamente impostas pela disfuncionalidade de suas próprias elites. E é por essa razão que tais países, na maior parte dos casos, se acham submetidos a regimes autoritários de direita, exercidos através de repressão militar.

Tais países não dispõem dos requisitos econômicos, políticos e sociais necessários para uma direta transição à sociedade não repressiva. Seu desenvolvimento social depende, assim, de um significativo incremento de seu desenvolvimento geral. Este, entretanto, como se indicou, dentro de um sistema de causalidade circular de tipo regressivo, é particularmente entravado pela preservação de formas excessivamente disfuncionais de estratificação e de apropriação do excedente. O desenvolvimento de tais países, por tal razão, tanto econômica como social e politicamente, depende da medida em que as pressões sociais internas logrem romper a carapaça autoritária e repressiva que preserva o abusivo privilégio dos estratos superiores e logre impor

maior grau de democracia econômica, social e política. A meta prévia a atingir, para esses países, é um sistema de *welfare state*, em relação de causalidade circular com um mais alto nível de produtividade econômica<sup>82</sup>.

Os países de muito baixo nível de desenvolvimento, em geral recém-egressos de condição colonial, na maior parte situados na África e na Ásia, se defrontam com a necessidade de criar as próprias bases materiais e educacionais para uma existência nacional autônoma. O imperativo de mobilizar escassos recursos econômicos e uma ainda mais escassa mão de obra qualificada, conduziu a maior parte desses países a soluções autoritárias de esquerda, como o “socialismo africano”. O problema com que esses países se defrontam consiste, no fundamental, na compatibilização entre um sistema concentrador de recursos e de esforços, racionalizador e eficientista, e a preservação, por um lado, das liberdades básicas e, por outro, de suficiente fluidez em sua estratificação social, assegurando elevada taxa de mobilidade vertical.

A tendência histórica, entretanto, é francamente no sentido oposto. O autoritarismo dos países mais atrasados tem caráter totalitário, nas soluções de esquerda (China, Coreia do Norte, Camboja, etc.) ou ditatorial nas de direita (Nigéria, Gana, Coreia do Sul, etc.), com a agravante, nestas últimas, de crescente inegalitarismo.

---

82 É possível determinar, com razoável margem de adequação, que modelos sociopolíticos são mais favoráveis para o desenvolvimento de um determinado país, dadas suas características estruturais. Vide, sobre o assunto, meu livro *Desenvolvimento Político*, op. cit. Particularmente os Capítulos 8 e 9.



Os países deste terceiro grupo, ademais de não poderem se encaminhar, diretamente, para uma sociedade não repressiva, tampouco podem aspirar à condição de um *welfare state*, como os do grupo precedente.

Aos países de baixo nível geral de desenvolvimento cabe apenas, como alternativa à estagnação no *statu quo*, a possibilidade de se encaminharem para regimes desenvolvimentistas, dentro de formas minimamente democráticas, dotadas de razoável flexibilidade e mobilidade sociais. O êxito num processo de desenvolvimento geral transferirá esses países para um nível socioeconômico mais elevado, passando a situá-los no segundo grupo, precedentemente referido. Se lograrem atingir tal nível sem bloquear suas aberturas para uma sociedade democrática, socialmente flexível e móvel, disporão de condições para constituir um *welfare state*. Atingindo o nível de *welfare state*, passam a se configurar as condições necessárias para uma subsequente transição a formas não repressivas de sociedades, como se discutiu no tópico precedente.

### **A sociedade não repressiva**

A discussão, nos tópicos precedentes deste capítulo, das condições de viabilidade da sociedade não repressiva e das condições de transição para esse tipo de sociedade, requer e torna possível uma breve análise do que, de um modo muito geral, possa vir a ser tal sociedade, entendida positivamente, e não apenas por exclusão dos atributos peculiares às sociedades inegalitárias.

A tentativa de delinear as principais características estruturais de uma sociedade não repressiva, levando em conta o que

foi discutido no presente estudo, não pode ser feita sem que se recordem as cautelas de Marx, no tocante aos estritos limites de validade de todos os exercícios de previsão antecipada das características de sociedades futuras. Qualquer intento de uma descrição de caráter mais substantivo de uma sociedade, por antecipação das condições que a tornarão possível, conduz a extrapolações que refletem as condições pessoais e sócio-históricas do analista e emprestam um sentido gratuito e utópico às previsões que faça.

Sem prejuízo dessa advertência fundamental, entretanto, a análise das condições de viabilidade e de transição para a sociedade não repressiva já contém alguns requisitos e dados fundamentais a respeito desta, que podem ser indicados, e já postula algumas implicações, que podem ser explicitadas e discutidas.

Como já foi visto, a sociedade não repressiva é um modelo ideal de organização social em que se destacam três principais elementos:

- (1) a indiferença à acumulação de bens;
- (2) a indiferença à acumulação do poder; e
- (3) a motivação igualitária e o *ethos* social-humanista.

Por outro lado, como também foi visto, há (para as sociedades objetivamente habilitadas a fazê-lo) duas principais vias de transição à sociedade não repressiva:

- (a) a via do socialismo democrático, fundada na supressão da propriedade privada dos meios de produção, concomitantemente com a adoção de medidas que assegurem o controle democrático do Estado e de todas as instituições sociais; e

- (b) a via do reformismo progressista, fundada no desprivilegiamento econômico e político da propriedade e na socialização do capitalismo.

Dos três elementos do modelo da sociedade não repressiva e das duas vias de transição a esse tipo de sociedade pode-se extrair um certo número de inferências sobre algumas características fundamentais de que se deverá revestir tal sociedade. Limitar-me-ei à indicação de três dessas principais características e a uma breve referência sobre as questões relacionadas com a via de acesso a formas não repressivas de sociedade e consequentes características de seu regime.

Uma das primeiras características de tal sociedade é a igualdade básica entre seus membros. Excluída, por razões que foram discutidas neste estudo, a viabilidade de formas absolutas de igualdade, o conceito de igualdade básica implica uma condição social em que a remuneração e o *status* social de todas as funções sociais se situem em torno do mesmo padrão básico, qualificado por certos incentivos. Esse padrão, como foi visto, deverá ser de tal ordem que permita, material e psicossocialmente, a satisfação das necessidades primordiais de todos os membros da sociedade e uma ampla margem de satisfação, para cada qual, de suas necessidades menos essenciais. Estas incluem, por um lado, toda a gama de demandas culturais supletivas às básicas, susceptíveis de atendimento não excludente. Por outro lado, envolvem o atendimento, dentro de condições compatíveis com a produtividade social, de demandas materiais recreativas e hedonísticas, de tipo turístico, gastronômico, etc.

O requisito para que o atendimento de tais demandas seja assegurado a todos é a manutenção de um alto nível de produtividade, baseado em alto nível de tecnologia e de eficiência. Esse nível terá de ser tanto mais alto quanto, concomitantemente, uma das demandas de uma sociedade desse tipo tenderá a ser a da minimização das horas de trabalho e do tempo de serviço ativo.

Relativamente aos incentivos, materiais e morais, que se acrescentarão à remuneração basicamente igualitária de todas as funções sociais, uma das principais características de que deverão se revestir, para preservar o princípio da igualdade, será a de que os incentivos materiais constituam, fundamentalmente, compensações para os serviços menos atraentes. Diversamente, os incentivos morais deverão, predominantemente, compensar o desempenho de funções que requeiram excelência pessoal e esforço intelectual. Assim, exemplificativamente – e ao contrário do que ocorre nas sociedades estratificadas – os incentivos materiais aumentarão a atratividade dos serviços puramente manuais, que não sejam automatizáveis, enquanto os incentivos morais serão atribuídos à produção artística e científica e aos serviços de administração coletiva.

Uma segunda característica fundamental da sociedade não repressiva é a ampla liberdade coletiva e privada. A sociedade não repressiva terá de incorporar, aperfeiçoando-as, todas as formas privadas e públicas da liberdade herdadas do liberalismo. A estas terá de acrescentar as modalidades sociais da liberdade que o capitalismo, mesmo nas formas mais avançadas do *welfare state*, não logrou realizar, em virtude do privilegiamento da propriedade.

Mencione-se, relativamente às formas públicas da liberdade, a criação de condições e de instituições que possibilitem o máximo de autogoverno local e de descentralização administrativa, dentro de um sistema global altamente eficiente e complexo. Dentro das modalidades sociais da liberdade, mencione-se a criação de novas formas de relacionamento entre o trabalhador e a empresa, que deem plena oportunidade ao exercício da autogestão – e outras formas de participação obreira – sem prejuízo dos apropriados controles técnico-gerenciais do bom andamento das empresas e do pleno atendimento, por cada qual, de suas finalidades sociais.

Uma terceira característica que deverá se impor à sociedade não repressiva se refere ao completo reequacionamento das relações entre o homem e o meio ambiente. O desenvolvimento econômico-tecnológico, até nossos dias, conduziu a uma crescente depredação da natureza, já muito próxima de limites críticos, concomitantemente com uma crescente deterioração do meio urbano, através de formas incontroladas de concentração e massificação. As economias pós-industriais terão, necessariamente, de estabelecer novas formas de compatibilização entre os objetivos de maximização da produção de bens e de total preservação do equilíbrio ecológico, este constituindo o parâmetro determinativo das possibilidades daquele. Por outra parte, a sociedade não repressiva, como uma das condições de sua autossustentação e como uma das principais demandas de seus membros, terá de reequacionar a relação entre o homem e o espaço, tanto urbana como ruralmente. Esse tipo de problema, de que se ocupava Constantino Doxiadis e

a nova disciplina que elaborou, a ekística, requer, entre outras medidas, a gradual superação de nossas megalópoles e sua substituição por novos sistemas urbanos, desconcentrados e reumanizados.

Cabem, agora, algumas breves considerações sobre as questões relacionadas com a via de transição à sociedade não repressiva e sua repercussão sobre o regime de tal sociedade.

O socialismo democrático, como foi visto, constitui uma das duas vias de transição. Trata-se da solução clássica, prevista por Marx e retomada pelo neomarxismo crítico. O esquema central dessa modalidade de implantação de uma sociedade não repressiva consiste na conjugação entre a socialização dos meios de produção (fórmula comum a todos os socialismos) com a adoção de medidas democráticas de várias ordens (fórmula própria aos socialismos democráticos), que evitem o controle monopolístico da economia e da sociedade pelo Estado e o controle monopolístico do Estado por partidos e grupos. Escaparia à bitola deste estudo qualquer intento de mais pormenorizada análise de como é possível compatibilizar esses dois requisitos do socialismo democrático. Acentue-se, apenas, o fato de que se tornou bastante claro – ante a experiência dos últimos decênios e as análises teóricas de autores como Horkheimer, Marcuse, Habermas e outros – a estrita correlação que tende a se estabelecer entre o grau de democracia que se verifique na forma pela qual se proceda à transição para o socialismo e se implementem as medidas de socialização dos meios de produção e o grau de democracia que venha a regular a nova sociedade. Como foi precedentemente discutido, os

setores médios que formam a grande maioria das sociedades de *welfare state* podem e tendem a assegurar formas democráticas de transição ao socialismo, se forem persuadidos a caminhar por essa via. E somente com o ativo apoio da grande maioria e através de um processo democrático e consensual, é possível efetuar pela via socialista a transição para a sociedade não repressiva.

A segunda via de transição à sociedade não repressiva, a do reformismo progressista, apresenta dificuldades de outra ordem. Na modalidade precedente, o que é relativamente fácil é o desprivilegiamento da propriedade – porque se socializam os meios de produção – e o que é difícil é a preservação dos controles democráticos. Na segunda modalidade, é relativamente fácil preservar os mecanismos da democracia política e as liberdades públicas e privadas e a maior dificuldade consiste em desprivilegiar a propriedade privada, sem extingui-la totalmente.

A essência da questão, nesta segunda modalidade, consiste, por um lado, em separar, relativamente aos meios de produção, a propriedade acionária do controle gestonário. Por outro lado, consiste em compatibilizar o direito à poupança privada e à aplicação reprodutiva desta com a fixação de apropriados limites máximos para a acumulação de bens rentáveis, de sorte a preservar a igualdade básica entre os membros da sociedade.

Como no caso anterior, a análise pormenorizada dessa questão ultrapassaria o escopo do presente estudo. Mencione-se, apenas, que as formas institucionais requeridas para regular essas novas relações de produção envolvem, junto com a

minimização do poder decisório dos acionistas, uma importante participação dos trabalhadores na gestão das empresas, uma importante intervenção reguladora e mediadora do Estado e uma não menos importante contribuição de entidades técnicas, representativas de produtores e de consumidores.





## CAPÍTULO 9

### O HORIZONTE HISTÓRICO

#### Os requisitos

A sociedade não repressiva, como se viu no capítulo precedente, não pode ser instituída por decisão meramente voluntarística. A transição a tal tipo de sociedade requer o atendimento de determinados requisitos, internos e externos a cada sociedade.

Para que uma sociedade logre transformar-se em não repressiva é necessário, no que se refere aos requisitos internos, que traga, das formas organizacionais precedentes, condições que lhe permitam generalizar, economicamente, uma acentuada indiferença à acumulação de bens (baseada em uma economia de superabundância) e, politicamente, uma acentuada indiferença à acumulação de poder (fundada numa estruturação basicamente igualitária da sociedade e regida por uma democracia de alta legitimidade e legalidade). Ademais,

necessita dispor, socioculturalmente, de uma poderosa motivação, fundada em interesses situacionais e num *ethos* social-humanista, que se exprima por ideologias e movimentos orientados para a igualdade e a liberdade.

Por outro lado, no que tange aos requisitos externos, é necessário que as sociedades que se encaminhem para formas não repressivas disponham de suficiente viabilidade nacional, para sua autossustentação e do mínimo de permissibilidade internacional necessário para evitarem que ingerências externas lhes impeçam a implementação do projeto.

Essa dupla ordem de requisitos limita, atualmente, o direito acesso, à condição de sociedade não repressiva, a um pequeno grupo de países centrais, dotados de um eficiente *welfare state*. Que se passa, então, com o resto do mundo, que é quase todo o mundo?

Grande número de países de menor grau relativo de desenvolvimento se encontra afetado por severos problemas de viabilidade nacional e insuficiente permissibilidade internacional, não dispendo de condições para um desenvolvimento autônomo. Ficam tais países, assim, na dependência do curso que venha a tomar o sistema internacional. Os países de médio ou baixo nível geral de desenvolvimento que logram satisfazer esses dois requisitos externos, se defrontam, por razões de ordem interna, com a impossibilidade de acesso direto à sociedade não repressiva. Os primeiros terão, antes, de combinar uma importante elevação de seu nível geral de desenvolvimento com substanciais progressos sociopolíticos, que lhes permitam converter-se, inicialmente, em democracias de bem-estar social. Os países de baixo nível de desenvolvimento, antes de

poder aspirar a converter-se em democracias de bem-estar social, terão previamente de resolver seus problemas básicos de desenvolvimento econômico e educacional, com preservação de um mínimo de democracia e de crescente flexibilidade e mobilidade sociais.

Por seu lado, os países ditos socialistas, de relativamente alto nível de desenvolvimento econômico, se defrontam, internamente, com um despotismo partidário-tecnocrático tão incompatível com formas não repressivas de sociedade quanto impermeável a qualquer processo de autodemocratização. Acrescente-se, para os países do leste europeu, que sua inserção na órbita soviética os priva praticamente de qualquer permissibilidade internacional.

Omitindo-se, para fins de análise, os problemas de viabilidade nacional e de permissibilidade internacional – que excluem do quadro a maior parte dos países do mundo – o grande problema interno com que se defrontam os remanescentes países de médio ou baixo nível geral de desenvolvimento diz respeito, em última análise, às contradições do autoritarismo. O autoritarismo, em tais países, tende a ser, por um lado, com sentido positivo, a forma mais viável, frequentemente a única viável, para enfrentar eficazmente as colossais tarefas do desenvolvimento econômico. Por outro lado, com sentido negativo, o autoritarismo é a forma de preservação de não menos colossais desigualdades e iniquidades sociais, exprimindo uma disfuncionalidade das respectivas elites a que se deve, historicamente, decisiva responsabilidade pelo subdesenvolvimento desses países.

Situados ante esse impasse, quase todos os países subdesenvolvidos contemporâneos optam por formas autoritárias de desenvolvimento econômico, com a eventual esperança de que, atingido um mais alto nível de produtividade, possam democratizar suas sociedades. Tal encaminhamento foi, historicamente, o dos países ocidentais, do Renascimento até a Ilustração. O autoritarismo do *ancien régime*, todavia – ademais de não ter sentido operacionalista – não tinha a eficiência ao autoritarismo tecnocrático contemporâneo e deixava intocados amplos setores da sociedade civil, com franquias e aberturas que, posteriormente, foram elementos decisivos para o processo de democratização.

Além das dificuldades internas de compatibilizar o desenvolvimento econômico com o social, os países retardatários na carreira do desenvolvimento se defrontam adicionalmente com o problema, como já foi indicado neste estudo, de que a superabundância econômica – necessária para tornar viável formas não autoritárias da igualdade – não é generalizável para o conjunto do mundo. Como se viu precedentemente, nem os recursos naturais do planeta, notadamente os não renováveis, suportam a generalização, para todo o mundo, da extraordinária taxa de exploração que ora mantêm os países centrais, nem a afluência econômica desses países centrais – dados todos os descontos a sua alta produtividade – poderia manter-se em seus presentes níveis sem um importante coeficiente de espoliação dos países periféricos. É evidente, assim, que as facilidades que a superabundância proporciona, como induzimento a uma indiferença à acumulação de bens, serão tanto menores quanto maior o

número de países que lograrem atingir as condições econômico-tecnológicas que tornem possível gerar tais facilidades.

As considerações precedentes conduzem, assim, relativamente aos países que não dispõem, atualmente, de possibilidades de direta transição a formas não repressivas da sociedade, a conclusões extremamente negativas quanto a suas possibilidades futuras. Em síntese, tais países se acham contidos por três ordens de obstáculos, de difícil ou quase impossível superação:

- (1) a maior parte dos países em apreço carece de suficientes viabilidade nacional e permissibilidade internacional para dispor, por conta própria, de condições autônomas de desenvolvimento;
- (2) os países desse grupo não afetados pelas dificuldades precedentes se ressentem, internamente, das contradições do autoritarismo, tendentes a bloquear seu desenvolvimento social e geral; e
- (3) os países que lograrem superar os dois tipos de obstáculos precedentemente referidos se defrontarão, na medida em que ingressem em mais altas faixas de produtividade econômica, com crescentes dificuldades de alcançar ou manter o nível de superfluência que lhes proporcionaria condições para formas não autoritárias de igualitarismo.

### **Nova ordenação mundial**

Os obstáculos precedentemente indicados, se não compensados por outros fatores, tornariam praticamente

inviável o futuro desenvolvimento social e o próprio desenvolvimento geral dos países retardatários, bem como dos internamente imobilizados por despotismos partidário-tecnocráticos.

Uma imobilização do mundo “socialista” e do Terceiro Mundo em condições próximas ao do presente *statu quo* teria, ademais, destrutivos efeitos sobre os países mais avançados e seu eventual trânsito para formas não repressivas de sociedade. A instauração, nestes últimos países, de sociedades não repressivas, depende, como já foi ressaltado, de uma poderosa motivação social-humanista. Esta não poderia manter sua legitimidade ético-ideológica se restringisse seus postulados social-humanistas aos países ricos e aceitasse a divisão do mundo, como presentemente ocorre, entre uma minoria de países afluentes e a grande massa miserável e oprimida do restante da humanidade. Do ponto de vista ético-ideológico o *welfare state* exprime, de forma já quase insustentável, uma situação limite, no tocante à possibilidade de compatibilização da abundância de poucos países centrais com a miséria de quase todo o mundo. O passo adiante, requerido para converter em sociedades não repressivas os atuais países avançados de bem-estar social, já ultrapassa essa ambígua situação limite e impõe, como condição para a validade interna dos valores social-humanistas, sua generalização para todos os povos.

Reitera-se, assim, o quadro de generalizado impasse a que se fez menção precedentemente. Haverá condições para a superação desse quadro?

A questão se prende, fundamentalmente, à forma pela qual venham a ser reguladas as relações internacionais.

Uma discussão mais sistemática da matéria ultrapassaria os limites do presente estudo. Mencione-se, apenas, o fato de que estamos vivendo, presentemente, um período intermediário entre o fim da Guerra Fria e a possível consolidação de um sistema internacional estável, num processo que poderá ser interrompido (ademais de por outros graves distúrbios) por conflagrações nucleares de incalculável potencial catastrófico. O presente período de instabilidade e de potenciais riscos catastróficos poderá, lamentavelmente, ser prolongado. Mas, não sobrevivendo desfechos catastróficos, se tenderá a uma nova forma de estabilidade internacional.

Essa nova forma de estabilidade internacional poderá refletir, sob o signo da *pax americana*, a consolidação mundial da hegemonia dos Estados Unidos. Poderá, diversamente, exprimir a consolidação do duopólio americano-soviético, através de várias modalidades de condomínio mundial. E poderá, ainda, a partir do pressuposto de um maior e mais integrado desenvolvimento europeu, acompanhado por importantes processos de desenvolvimento e de integração em outras regiões do mundo – América Latina, Mundo Árabe, etc. – conduzir a um sistema mundial de grandes blocos, coordenados através de alguma forma de autoridade mundial.

Uma vez mais, a análise pormenorizada dessas alternativas, sem embargo da importância de que se reverteria para este estudo, ultrapassaria seus limites. Assinalem-se, apenas, as consequências mais diretas dessas alternativas para a problemática que estamos analisando.



A questão crucial, em última instância, consiste na forma pela qual venha a se configurar, em qualquer das três alternativas, o processo de ordenação mundial. Uma evolução da sociedade ou das sociedades dirigentes no sentido do aperfeiçoamento de seu próprio *welfare state* e em direção a formas não repressivas de sociedade abriria para o resto do mundo uma perspectiva semelhante. Ao contrário, uma consolidação do capitalismo corporativo – do lado americano – ou do despotismo partidário-tecnocrático – do lado dos países ditos socialistas – imporá um sentido imperialista à ordenação do mundo, bloqueando qualquer possibilidade de um genuíno desenvolvimento social.

O quadro de impasse, referido no início do presente tópico, tende, assim, a ter um equacionamento determinado pelo encaminhamento que venha a tomar o sistema internacional. Somente na hipótese de uma abertura da ou das sociedades dirigentes da nova ordem mundial, na direção de seu próprio desenvolvimento social, será possível estabelecer condições que generalizem tal desenvolvimento para o resto do mundo.

### **A alternativa histórica**

A internacionalização do desenvolvimento – na hipótese precedentemente referida, de que a nova ordenação internacional se encaminhe numa direção social-humanista – imporá importantes modificações ao processo de desenvolvimento social. Como vimos anteriormente, a superabundância dos países centrais de *welfare state*, que lhes facilita o trânsito a formas não repressivas de sociedade, não é generalizável para todo o mundo. Na medida em que, tangidos por seu próprio

desenvolvimento social, os países dirigentes de uma nova ordenação internacional tiverem de adotar medidas que possibilitem e estimulem a internacionalização do desenvolvimento, terão, concomitantemente, que reduzir, em suas atividades internas, suas próprias pressões sobre os recursos não renováveis, assim como assumir, em suas relações internacionais, termos de troca não privilegiáveis. Os países periféricos, por seu lado, terão de acelerar seu processo de desenvolvimento econômico de forma muito mais racional e econômica de recursos não renováveis do que historicamente o fizeram os países centrais. E terão de encaminhar seu desenvolvimento social em condições de muito menor afluência e com incentivos materiais muito mais moderados do que o fizeram, historicamente, os países centrais.

A internacionalização do desenvolvimento imporá, assim, a todos os países do mundo, uma substancial reavaliação geral das coisas. Os incentivos morais terão de adquirir uma importância decisivamente superior à que ostentam presentemente, nesta fase final da era consumista. E a generalização da abundância, como condição incentivadora da indiferença à acumulação de bens, terá de fazer-se em nível bem mais modesto do que aquele a que estão atualmente habituados os setores mais ricos das sociedades ocidentais.

As possibilidades econômico-tecnológicas do mundo, entretanto, são bem mais importantes do que o levam a crer alguns dos recentes exercícios de prospectiva e modelística mundial, como os de Dennis Meadows e de Mesarovic-Pestel. O “Modelo Mundial”, da Fundação Bariloche, demonstrou de

forma convincente que, assumindo-se certas premissas sociais – que correspondem às que neste estudo foram consideradas na análise da sociedade não repressiva – pode-se generalizar um razoável bem-estar para todos os indivíduos, de todos os povos do mundo, para princípios do próximo século, em relação a uma população mundial que então será basicamente estável, da ordem de 12 bilhões de habitantes<sup>83</sup>.

Se se considerar, numa perspectiva histórica ampla, o processo evolutivo da humanidade, o período que estamos atravessando se apresentará como uma das decisivas fases de transição do homem, comparável a que conduziu à revolução agrícola, em fins do paleolítico, ou à revolução urbana, na idade do bronze. No nosso, como em todos esses períodos, o processo evolutivo é um processo aberto, não necessariamente encaminhado ao êxito, comportando sempre os riscos do atolamento no *statu quo* ou de desvios para soluções de conveniência de curto prazo, mas de menor potencial evolutivo futuro.

A humanidade, de fins deste a princípios do próximo século, tem a oportunidade – e dispõe de suficientes condições e incentivos – para dar um salto quântico, consolidando e generalizando seu desenvolvimento social. Se o fizer, abre-se uma nova idade histórica, com a instauração e a internacionalização da sociedade não repressiva.

Uma nova ordem internacional, coordenando de forma racional um conjunto de sociedade basicamente igualitárias e livres, dotadas de um razoável bem-estar, tenderá a conduzir

---

83 Cf. Amílcar Herrera et al., *Fundación Bariloche, Catastrophe or New Society - A Latin American World Model*, Ottawa, IDCR, 1976.

o mundo a extraordinárias possibilidades de realização do potencial humano. Um dos prováveis efeitos dessa nova ordem de coisas seria uma consensual planificação familiar mundial, que melhoraria, substancialmente, para fins de próximo século, a relação entre população e recursos naturais, permitindo – então de forma mundialmente igualitária – uma nova superabundância.

Não se pode encerrar este estudo, entretanto, sem assinalar o fato de que as perspectivas mais imediatas do mundo não autorizam previsões otimistas. As tendências empiricamente observáveis – a que se fez referência neste estudo – que, no âmbito das sociedades mais avançadas, em regime de *welfare state*, operam no sentido de conduzi-las a formas não repressivas de organização social, se revelam demasiado dependentes das condições que asseguram, presentemente, a tais sociedades, uma crescente superabundância de bens. Essas tendências, como vimos, não são, isoladamente, suficientes para assegurar o trânsito à sociedade não repressiva. Para tal importa, como condição *sine qua non*, que operem, concomitantemente, crescentes motivações igualitárias e um *ethos* social humanista.

São essas motivações e essa ética que permitirão disciplinar o consumismo dos agregados majoritários das sociedades afluentes e impor-lhes a aceitação da internacionalização do bem-estar, ainda que ao preço de certas autorrestrições. Sem uma poderosa motivação social-humanista, as sociedades mais avançadas não ultrapassarão o estágio do *welfare state*. Ao contrário, nele se fixarão e, para preservá-lo, manterão, passiva ou ativamente, por omissão ou comissão, a marginalidade do Terceiro Mundo e a imobilização dos países ditos socialistas

nas camisas de força de seus respectivos regimes. E assim contribuirão para prolongar a presente instabilidade e a inviabilidade internacional do mundo, até a superveniência de um desenlace catastrófico.

## BIBLIOGRAFIA

ALBERONI, Francesco et al. *Progetto Socialista*. Roma, Ed. Laterza, 1976.

ALLEN, J. W. *A History of Political Thought in the Sixteenth Century*. Londres, Methuen, 1960.

ARON, Raymond. *Les Étapes de la Pensée Sociologique*. Paris, Ed. Gallimard, 1967.

\_\_\_\_\_. & HOSELITZ, Berthold Frank eds. *Le Développement Social*. Paris, UNESCO, 1965.

\_\_\_\_\_. *Les Désillusions du progress*. Paris, Ed. Calmann Lévy, 1969.

\_\_\_\_\_. *Plaidoyer pour l'Europe Décadente*. Paris, Ed. Robert Laffont, 1977.

AVINERI, Shlomo. *The Social and Political Thought of Karl Marx*. Cambridge, The Univ. Press, 1971.

ÁVILA, Pe. Fernando Bastos de. *O Pensamento Social Cristão Antes de Marx*. Rio, Ed. José Olympio, 1972.

BARAN, Paul Alexander & SWEEZY, Paul Malor. *Monopoly Capital*. Nova York, Monthly Review Press, 1966.

BARGHOORN, Frederick C. *The URSS*. Boston, Ed. Little Brown, 1966.

BARKER, Ernest. *Social and Political Thought in Byzantium*. Oxford, Clarendon Press, 1961.

\_\_\_\_\_. *Greek Political Theory: Plato and His Predecessors*. Londres, Methuen, 4<sup>th</sup> ed., 1951.

\_\_\_\_\_. *The Politics of Aristotle*. (Translation with an introduction). Nova York, Oxford Univ. Press, 1962.

BARNES, Harry Elmer. *Historia del Pensamiento Social*. México, tr. esp., Fondo de Cultura Económica, 1945, 2 vols.

BARNET, Richard J. & MILLER, Ronald E. *Global Reach*. Nova York, Simon & Schuster, 1974.

BAUDRILLARD, Jean. *La Société de Consommation*. Paris, Ed. Gallimard, 1974.

BAUER, Raymond Augustine; INKELES, Alex & KLUCKHOHN, Clyde. *How the Soviet System Works*. Nova York, Ed. Vintage Books, 1956.

BAYKOV, Alexander. *Historia de la Economía Soviética*. México, tr. esp., Fondo de Cultura Económico, 1948.

BELL, Daniel. *The Coming of Post-Industrial Society*. Nova York, Ed. Basic Books, 1976.

BENTHAM, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legitimation*. Londres City, Ed. Doubleday, 1961.

BERLE, Adolf Augustus. *The American Economic Republic*. Nova York, Ed. Harcourt, Brace & World, 1965.

BETTELHEIM, Charles. *A Luta de Classes na União Soviética*. Rio de Janeiro, tr. port., Ed. Paz e Terra, 1976.

\_\_\_\_\_. *La construction du socialisme en Chine*. Paris, Ed. Maspero, 1965.

BHAGWATI, Jagdish. Ed. *La Economía y el Orden Mundial en el Año 2000*. México, tr. esp., Siglo XXI, 1973.

BIRNBAUM, Norman. *The Crisis of Industrial Society*. Nova York, Oxford Univ. Press, 1970.

BOTTOMORE, Thomas Burton. *Classes in Modern Society*. Nova York, Ed. Vintage Books, 1966.

\_\_\_\_\_. *Elites and Societies*. Londres, C. A. Watts, 1964.

\_\_\_\_\_. *Karl Marx, Selected Writings in Sociology and Philosophy*. Nova York, Ed. McGraw Hill, pp. 51 e segs., 1964.

\_\_\_\_\_. *Sociology as Social Criticism*. Nova York, Ed. Pantheon Books, 1974.

BRAVO, Pedro. *Socialismo Premarxista*. Caracas, Inst. de Estudos Políticos, Un. Central de Venezuela, 1961.

BODIN, Jean. *Los Seis Libros de la República*. (Trad. e Introdução de Pedro Bravo). Caracas, tr. esp., Inst. Estudios Políticos. Univ. Central de Venezuela, 1966.

BOULDING, Kenneth Ewart. *The Meaning of the 20<sup>th</sup> Century*. Nova York, Ed. Harper & Row, 1965.



BROWN, Harrison. *The Next Ninety Years*. Pasadena, Calif. Inst. of Technology, 1967.

BÜHLER, Johannes. *Vida y Cultura en la Edad Media*. México, tr. esp., Fondo de Cultura Económica, 1946.

BURCKHARDT, Jacob. *La Cultura del Renacimiento en Italia*. Madrid, tr. esp., Iberia, J. Gil. Ed., 1946.

BURDEAU, Georges. *La Démocratie*. Bruxelles, Ed. Office de Publicité, 1956.

CARR, Edward Hallett. *The Bolshevik Revolution*. Nova York, Ed. Macmillan, 1951-54, 4 vols.

CARRILLO, Santiago. *Eurocomunismo y Estado*. Barcelona, Ed. Critica, 1977.

CASSIRER, Ernst. *Filosofía de la Ilustración*. México, tr. esp., Fondo de Cultura Económica, 1943.

CASTORIADIS, Cornelius. *L'Institution Imaginaire de la Société*. Paris, Ed. du Seuil, 1975.

CATLIN, George. *A History of the Political Philosophers*. Londres, Ed. Allen & Unwin, 1950.

CLARKE, M. L. *The Roman Mind*. Cambridge, Harvard Univ. Press, 1960.

CLOUGH, Shepard Bancroft. *European Economic History: The Economic Development of Western Civilization*. Nova York, Ed. McGraw-Hill, 1968.

COCHRANE, Charles Morris. *Cristianismo y Cultura Clásica*. México, tr. esp., Fondo de Cultura Económica, 1949.

COMMITTEE ON RESOURCES AND MAN NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES & NATIONAL RESEARCH COUNCIL; EEUU. *Resources and Man*. San Francisco, V. H. Freeman, 1969.

COMTE, Auguste. *Oeuvres Choiesies*. (Henri Souhier, ed.). Paris, Ed. Aubier, 1952.

CONDORCET, Nicolas de. *Esquisse d'un Tableau Historique des Progrès de l'Esprit Humain*. Paris, Ed. Sociales, 1966.

DAHL, Robert Alan. *Poliarchy – Participation and Opposition*. New Haven, Yale Univ. Press, 1973.

DAHRENDORF, Ralf Gustav. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford, Stanford Univ. Press, 1959.

\_\_\_\_\_. *Essays in the Theory of Society*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1968.

DAVIS, Kingsley. *Human Society*. Nova York, Ed. Macmillan, 1949.

DAWSON, Christopher. *Religion and the Rise of Western Culture*. Garden City, Ed. Doubleday, 1958.

DEUTSCHER, Isaac. *La Russie après Staline*. Paris, tr. fran., Ed. du Seuil, 1953.

\_\_\_\_\_. *Stalin – A Political Biography*. Nova York, Ed. Vintage Books, 1960.

\_\_\_\_\_. *The Prophet Unarmed*. Nova York, Ed. Vintage Books, 1965.

\_\_\_\_\_. *The Prophet Outcast*. Nova York, Ed. Vintage Books, 1965.

DEUTSCHER, Isaac. *The Unfinished Revolution: Russia, 1917-1967*. Londres, Oxford Univ. Press, 1969.

\_\_\_\_\_. *The Prophet Armed*. Nova York, Ed. Vintage Books, 1965.

DILTHEY, Wilhelm. *Hombre y Mundo en los Siglos XVI y XVII*. México, tra. esp. FCE, 1942.

DOBB, Maurice Herbert. *Soviet Economic Development since 1917*. Nova York, Intern. Publishers, 1966.

\_\_\_\_\_. *Capitalism, Yesterday & Today*. Nova York, Monthly Review Press, 1962.

\_\_\_\_\_. *Capitalism, Development and Planning*. Nova York, Intern. Publishers, 1967.

DRESDEN, Sem. *Humanism in the Renaissance*. Nova York, Engl. tr., Ed. McGraw-Hill, 1968.

DUMONT, René. *Sovkhoz, Kolkhoz ou le Problématique Communisme*. Paris, Ed. du Seuil, 1964.

EISENSTADT, Shmuel Noah. *The Political Systems of Empires*. Nova York, Free Press of Glencoe, 1963.

ENGELS, Friedrich. *Selected Writings*. (Ed. W. O. Henderson). Middlesex, Ed. Penguin Books, 1967.

FANFANI, Amintore. *Capitalismo, Sociedad y Participación*. México, tr. esp., Ed. Diana, 1976.

FÉDON, René. *L'État au Moyen Âge*. Paris, Ed. PUF, 1971.

FERRAROTTI, Franco. *La Società*. Milano, ISEDI, 1977.

FETSCHER, Iring. *Marx and Marxism*. Nova York, Engl. tr., Herder & Herder, 1971.

FEUR, Lewin S. Ed. *Marx and Engels Basic Writings on Politics and Philosophy*. Garden City, Ed. Anchor Books, 1959.

FISCHER, Louis. *The Life of Lenin*. Nova York, Harper Colophon, 1965.

FLEISCHER, Helmut. *Marxism and History*. Nova York, Engl. tr., Harper Torchbooks, 1969.

FRANKFORT, Henri. *The Birth of Civilization in the Near East*. Garden City, Ed. Anchor Books, 1956.

FREEMAN, Kathleen. *Greek City States*. Nova York, W. W. Norton, 1963.

FUNDACIÓN BARILOCHE. Amilcar Herrera et al. *Catastrophe or New Society? A Latin American World Model*. Ottawa, International Development Research Center, 1976.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1974.

GALBRAITH, John Kenneth. *The New Industrial State*. Boston, Ed. Houghton Mifflin, 1962.

\_\_\_\_\_. *The Affluent Society*. Boston, Ed. Houghton Mifflin, 1958.

GAY, Peter. *The Enlightenment: An Interpretation*. Nova York, Ed. Alfred Knopf, 1966, 2 vols.

GEORGE, Vic & WILDING, Paul. *Ideology and Social Welfare*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1976.

GIL, David G. *Unraveling Social Policy*. Cambridge, Ed. Schenkman Books, 1976.

GOULDNER, Alvin Ward. *The Coming Crisis of Western Sociology*. Nova York, Ed. Basic Books, 1970.

GRAMSCI, Antonio. *Quaderni del Carcere – Note sul Machiavelli, sulla Politica e sullo Stato Moderno*. Roma, Ed. Riuniti, 1974.

GREFFE, Xavier. *La Politique Sociale*. Paris, Ed. PUF, 1975.

GROETHUYSEN, Bernard. *La Formación de la Consciencia Burguesa en Francia durante el Siglo XVIII*. México, trad. esp. Fondo de Cultura Económica, 1943.

GUÉRIN, Daniel & MANDEL, Ernest. *La Concentration Économique aux États-Unis*, Paris, Ed. Anthropos, 1971.

GURVITCH, Georges. *Déterminismes Sociaux et Liberté Humaine*. Paris, Ed. PUF, 1965.

\_\_\_\_\_. *Études sur les Classes Sociales*. Paris, Gouthier, 1966.

HABERMAS, Jürgen. *Legitimation Crisis*. Boston, Engl. tr., Ed. Beacon Press, 1973.

\_\_\_\_\_. *Knowledge and Human Interests*. Boston, Ed. Beacon Press, 1972.

HADAS, Moses. *Hellenistic Culture*. Nova York, Columbia Univ. Press, 2d. print, 1963.

HALE, John Rigby. *Machiavelli and Renaissance Italy*. Middlesex, Ed. Pelican Books, 1972.

HAMILTON, Alexander et al. *The Federalist*. Londres, Ed. J. M. Dent, 1948.

HAWKES, Jacquetta & Sir Leonard WOOLLEY. *Prehistory and the Beginnings of Civilization*. (UNESCO's History of Mankind, vol. I). Nova York, Ed. Harper & Row, 1963.

HAWTHORN, Geoffrey. *Enlightenment & Despair*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1976.

HAZARD, Paul. *La Pensée Européenne au XVIII Siècle*. Paris, Ed. Boivin & Cie, 1946, 3 vols.

HEATON, Herbert. *Histoire Économique de l'Europe*. Paris, tr. fran., Ed. Armand Colin, 1950, 2 vols.

HECLO, Hugh. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, Yale Univ. Press, 1975.

HEER, Engels. *The Intellectual History of Europe, vol. I*. Garden City, eng. tr., Ed. Anchor Books, 1961, 2 vols.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *La Constitution de l'Allemagne*. Paris, tr. fran., Ed. Champ Libre, 1974.

\_\_\_\_\_. *Principes de la Philosophie du Droit*. Paris, trad. Franc. Ed. Gallimard, 1940.

HEILBRONER, Robert L. *The Limits of American Capitalism*. Nova York, Harper Torchbooks, 1967.

\_\_\_\_\_. *The Future as History*. Nova York, Harper Torchbooks, 1968.

\_\_\_\_\_. *The Human Prospect*. Nova York, W. W. Norton, 1974.

HERRERA, Amilcar et al. Fundación Bariloche. *Catastrophe or New Society? A Latin American World Model*. Ottawa, Ed. IDRC, 1976.

HOBBS, Thomas. *Leviathan*. Nova York, Ed. Collier Books, 1962.

HORKHEIMER, Max. *Sociedad en Transición: Estudios de Filosofía Social*. Barcelona, tr. esp., Ed. Península, 1976.

\_\_\_\_\_. *Critica de la Razón Instrumental*. Buenos Aires, tr. esp., Ed. SUR, 1973.

\_\_\_\_\_. *Rivoluzione o Libertà? Conversazione con Otmar Hersche*. Milano, tr. ital., Rusconi Ed., 1972.

HOROWITZ, Irving Louis. *Three Worlds of Development*. Nova York, Oxford Univ. Press, 1966.

HOSELITZ, Berthold Frank. Eds. *Social Development*. *Op. cit.* (Bibl., Cap. 3).

HUIZINGA, Johan. *El Otoño de la Edad Media*. Madrid, tr. esp., Revista de Occidente, 1945.

\_\_\_\_\_. *Erasmus and the Age of Reformation*. Nova York, Engl. tr., Ed. Harper & Row, 1957.

HUME, David. *A Treatise of Human Nature*. Londres, Ed. J. M. Dent, 1949, 2 vols.

HUNTINGTON, Samuel Phillips & NELSON, Joan M. *No Easy Choice – Political Participation in Developing Countries*. Cambridge, Harvard Univ. Press, 1976.

HYMER, Stephen Herbert. *Empresas Multinacionales – La Internacionalización del Capital*, Buenos Aires, tr. esp., Ed. Periferia, 1972.

INKELES, Alex. *Social Change in Soviet Russia*. Cambridge, Harvard Univ. Press, 1968.

JAEGER, Werner. *Paideia: The Ideals of Greek Culture*. Nova York, eng. tr., Oxford Univ. Press, 1945, 3 vols.

JAGUARIBE, Helio. *Sociedade, Mudança e Política*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento Político*. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975.

\_\_\_\_\_. "The New Inter Imperial Systems". In Karl Deutsch et al. Eds. *Problems of World Modeling*. Cambridge, Bollinger Publ. Co., 1977.

JAMES, William. *The Varieties of Religious Experience*. Garden City, Ed. Doubleday, S/d.

JARAY, Gabriel Louis. *Tableau de la Russie Jusqu'à la Mort de Staline*. Paris, Plon, 1954.

KAHLER, Erich von. *The Tower and the Abyss*. Nova York, Viking Press, 1967.

KAIM CAUDLE, Peter Robert. *Comparative Social Security – A Ten Country Study*. Nova York, Dunellen, 1973.

KAHN, Herman et al. *The Next 200 years*. Nova York, Ed. William Morrow, 1976.

KANT, Immanuel. *La Philosophie de l'Histoire*. Paris, trd. fr. Ed. Gouthier, 1947.

KAPP, Karl William. *The Social Cost of Private Enterprise*. Nova York, Schoken Books, 1971.



KASSOF, Allen. Ed. *Prospects for Soviet Society*. Nova York, Ed. Frederick Praeger, 1968.

KAUTSKY, Karl. *The Dictatorship of the Proletariat*. Ann Arbor, eng. tr., The Univ. of Michigan Press, 1964.

KHRUSHCHEV, Nikita. *Report to the 20<sup>th</sup> Congress of the CPSU*. Londres, Soviet News Booklet n<sup>o</sup> 4, February 1956.

KNOWLES, David. *The Evolution of Medieval Thought*. Nova York, Ed. Vintage Books, 1962.

KORSCH, Karl. *Marxisme et Philosophie*. Paris, tr. fran., Ed. Minuit, 1964.

LAKOFF, Sanford A. *Equality in Political Philosophy*. Cambridge, Harvard Univ. Press, 1964.

LANDTMAN, Gunnar. *The Origin of the Inequality of the Social Classes*. Londres, Kegan Paul, Trench Trubner, 1938.

LANE, David Eden. *The End of Inequality?* Middlesex, Ed. Penguin Books, 1971.

LEFEBVRE, Henri. *La Vie Quotidienne dans le Monde Moderne*. Paris, Ed. Gallimard, 1974.

LENIN, Vladimir Ilitch. *Obras Escogidas*. Buenos Aires, tr. esp., Ed. Problema, 1946, 3 vols.

LICHTHEIM, George. *Marxism: An Historical and Critical Study*. Nova York, F. Praeger, 1965.

LOCKE, John. *Locke on Politics, Religion and Education*. (Edição & Introdução: Maurice Cranston). Nova York, Ed. Collier Books, 1965.

- LOT, Ferdinand. *La Fin du Monde Antique et le Début du Moyen Âge*. Paris, Albin Michel, 1968.
- LUCCIONI, Jean. *La Pensée Politique de Platon*. Paris, Ed. PUF, 1958.
- LUKÁCS, Georg. *Lenine*. Paris, tr. fran., EDI, 1965.
- LUNDBERG, Ferdinand. *The Rich and the Super-Rich*. Nova York, Ed. Bantam Books, 1969.
- LUXEMBURGO, Rosa. *Oeuvres, 2<sup>e</sup> vol.* Paris, tr. fran., Ed. Maspero, 1969, 4 vols.
- MACPHERSON, Crawford Brough. *The Real World of Democracy*. Oxford, Clarendon Press, 1966.
- MAIR, Lucy Philip. *Primitive Government*. Baltimore, Ed. Penguin Books, 1966.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *Tutte le Opere*. Firenze, G. Barbèra, 1929.
- MARCUSE, Herbert. *One Dimensional Man*. Boston, Ed. Beacon Press, 1968.
- \_\_\_\_\_. *Reason and Revolution*. Boston, Ed. Beacon Press, 1964.
- \_\_\_\_\_. *Soviet Marxism*. Nova York, Ed. Vintage Books, 1961.
- MARSHALL, Thomas Humphrey. *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, Ed. Anchor Books, 1965.
- MARTINDALE, Don. *The Nature and Types of Sociological Theory*. Boston, Ed. Houghton Mifflin, 1960. "Limits and Alternatives to Functionalism in Sociology" in MARTINDALE, Don. Ed., *Functionalism in the Social Sciences*.

MARX, Karl. *Oeuvres*. Paris, tr. Maximilien Rubel, Bibl. de la Pleiade, 1963-68, 2 vols.

\_\_\_\_\_. *The German Ideology*. Nova York, International Publishers, 1965.

\_\_\_\_\_. *Preface to A Contribution to the Critique of Political Economy*.

MATTINGLY, Harold. *Christianity in the Roman Empire*. Nova York, W. W. Norton, 1967.

MARTINET, Gilles. *Les Cinq Communismes*. Paris, Ed. du Seuil, 1971.

MAURO, Frédéric. *História Econômica Mundial*. Rio de Janeiro, tr. port., Zahar Ed., 1973.

MAZOUR, Anatole Gregory. *Soviet Economic Development*. Nova York, Ed. Van Nostrand, 1967.

MCNEAL, Robert Hatch. *The Bolshevik Tradition*. Englewood Cliffs, Ed. Prentice Hall, 2d. ed., 1975.

MENDES, Cândido. *Le Mythe du Développement*. Paris, Ed. du Seuil, 1977.

MESAROVIC, Mihajlo D. & PESTEL, Eduard. *Momento de Decisão*. Rio de Janeiro, tr. port., AGIR, 1975.

MESLIN, Michel. *Le Christianisme dans l'Empire Romain*. Paris, Ed. PUF, 1970.

\_\_\_\_\_. & PALANQUE, Jean-Rémy. *Le Christianisme Antique*. Paris, Ed. Armand Colin, 1967.

MEYER, Alfred G. *The Soviet Political System*. Nova York, Ed. Random House, 1965.

MILL, John Stuart. *Utilitarianism On Liberty Representative Government*. Londres, Ed. J. M. Dent, 1948.

MILLS, Charles Wright. *The Sociological Imagination*. Nova York, Oxford Univ. Press, 1959.

MONTESQUIEU. *De l'Esprit des Lois*. Paris, Ed. Garnier, 1949, 2 vols.

MOORE JR., Barrington. *Terror and Progress – URSS*. Nova York, Harper Torchbooks, 1966.

MORRALL, John B. *Political Thought in Medieval Times*. Nova York, Ed. Harper & Row, 1962.

OLLMAN, Bertell. *Alienation*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1976.

OWEN, Robert. *A New View of Society*. Londres, Ed. J. M. Dent, 1949.

PÁDUA, Marsílio de. *The Defender of Peace*. (Tr. & Intr., Alan Gewirth). Nova York, Ed. Harper & Row, 1967.

PALLOIX, Christian. *Las Firmas Multinacionales y el Proceso de Internacionalización*. México, tr. esp., Siglo XXI, 1975.

PARSONS, Talcott. *Societies – The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs, Ed. Prentice Hall, 1966 e 1971, respect.

\_\_\_\_\_. *Structure and Process in Modern Society*. Nova York, Ed. Free Press, 1960.

\_\_\_\_\_. *The Social System*. Nova York, Ed. Free Press, 1951.

PARSONS, Talcott. *The Structure of Social Action*. Nova York, Ed. Free Press, 1949.

\_\_\_\_\_. *Theories of Society*. Nova York, The Free Press of Glencoe, 1961.

PATEMAN, Carole. *Participation and Democracy Theory*. Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1970.

PERROUX, François. *L'Économie au Xème Siècle*. Paris, Ed. PUF, 1964.

PHILIPPE, André & Louis. *Histoire des Faits Économiques et Sociaux*. Paris, Ed. Aubier, 1963, 2 vols.

PLAMENATZ, John Petrov. *Man and Society*. Londres, Ed. Longman, 1963, 2 vols.

\_\_\_\_\_. *German Marxism and Russian Communism*. Londres, Ed. Longman, 1954.

PETROVIC, Gajo. *Marx in the Mid-Twentieth Century*. Garden City, eng. tr., Ed. Anchor Books, 1962.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation*. Nova York, Ed. Rinehart, 1944.

PROUDHON, P. J. *Système des Contradictions Économiques ou Philosophie de la Misère de la Capacité Politique des Classes Ouvrières Contradictions Politiques*. Paris, Lib. Marcel Rivière, 1952.

RADOSH, Ronald. Ed. *The New Cuba – Paradoxes and Potentialities*. Nova York, W. Morrow, 1976.

REINACH, Salomon. *Orpheus – A History of Religions*. Londres, eng. tr., Peter Owen Ltd., 1960.

REX, John. *Key Problems of Sociological Theory*. Londres, Routledge & Kegan Paul, 1961.

RIASANOVSKY, Nicholas Valentine. *A History of Russia*. Londres, Oxford Univ. Press, 1969.

RICHTA, Radovan. *La Civilisation au Carrefour*. Paris, tr. fran., Ed. Anthropos, 1972.

ROBINSON, Joan Violet. *An Essay on Marxian Economics*. Londres, Ed. Macmillan, 1956.

ROMENOF, Jean. *Le Niveau de Vie en U. R. S. S.* Paris, Ed. PUF, 1954.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Oeuvres Complètes*. Paris, Bibl. de la Pleiade, 1950, 3 vols.

SABINE, George Holland. *Historia de la Teoría Política*. México, tr. esp., Fondo de Cultura Económica, 1945.

SALOMON, Albert. *In Praise of Enlightenment*. Cleveland, Meridian Books, 1963.

SAINT-SIMON, Henri de. *Social Organization, the Science of Man and Other Writings*. Nova York, Engl. tr., Ed. Harper & Row, 1964.

SAUVY, Alfred. *Le Socialisme en Liberté*. Paris, Denoel, 1970.

SCHAFF, Adam. *Marxism and the Human Individual*. Nova York, Eng. tra. Ed. McGraw-Hill, 1970.

SCHLATTER, Richard. *Private Property*. Londres, Ed. Allen & Unwin, 1951.

SCHOFIELD, Andrew. *Modern Capitalism*. Nova York, Oxford Univ. Press, 1965.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Londres, Ed. Allen & Unwin, 1950.

\_\_\_\_\_. *History of Economic Analysis*. Nova York, Oxford Univ. Press, 1954.

SCHURMANN, Franz. *Ideology and Organization in Communist China*. Berkeley, Univ. of California Press, 1966.

SCHWARZ, Harry Heinz. *An Introduction to the Soviet Economy*. Columbus, Ch. E. Merrill, 1968.

SENNETT, Richard & COBB, Jonathan. *The Hidden Injuries of Class*. Nova York, Ed. Alfred Knopf, 1972.

SERVICE, Elman Rogers. *Primitive Social Organization*. Nova York, Ed. Random House, 1967.

SIK, Ota. *Quale Comunismo?* Bari, tr. ital., Laterza, 1977.

SIMONET, Henri François. *La Gauche et la Société Industrielle*. Vervier, Bibl. Marabont, 1970.

SINCLAIR, T. A. *A History of Greek Political Thought*. Cleveland, Meridian Books, 1967.

SLEEMAN, John F. *The Welfare State*. Londres, Ed. Allen & Unwin, 1973.

SOLZHENITSYN, Aleksandr I. *The Gulag Archipelago*. Nova York, eng. tr., Ed. Harper & Row, 1974, 2 vols.

SOMBART, Werner. *El Apogeo del Capitalismo*. México, tr. esp., Fondo de Cultura Económica, 1946, 2 vols.

SORBONNE, Albert. (Ed.) *Textes Choisis de l'Encyclopédie*. Paris, Ed. Sociales, 1962.

SOUTHERN, Richard W. *The Making of the Middle Ages*. Londres, Mutchinson's Univ. Press, 1958.

STEIN, Lorenz von. *The History of the Social Movement in France, 1789-1850*. Totowa, N. Jersey, Engl. tr., The Bedminster Press, 1964.

STRACHEY, John. *Contemporary Capitalism*. Londres, Ed. Victor Gollancz, 1956.

STRAUSS, Leo. *The Political Philosophy of Hobbes*. Chicago, Phoenix Books, 1963.

TAYLOR, Henry Osborn. *The Emergence of the Christian Culture in the West*. Nova York, Ed. Harper & Row, 1958.

TINBERGEN, Jan. *Rio de Janeiro: Reshaping the International Order*. Nova York, E. P. Dutton, 1977.

TREVELYAN, George Macaulay. *The English Revolution*. Nova York, Oxford Univ. Press, 1965.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *L'Ancien Régime et la Révolution*. Paris, Ed. Gallimard, 10<sup>a</sup> ed., 1953, 2 vols.

\_\_\_\_\_. *De la Démocratie en Amérique*. Paris, Ed. Gallimard, 1951, 2 vols.

TOURAINÉ, Alain. *The Post Industrial Society*. Nova York, eng. tr., Ed. Random House, 1971.



TROELTSCH, Ernst. *The Social Teaching of the Christian Churches*. Nova York, Engl. tr., Harper Torchbooks, 1960, 2 vols.

TROTSKY, Leon. *Histoire de la Révolution Russe*. Paris, trad. fr. Ed. du Seuil, 1950, 3 vols.

U. N. *Las Corporaciones Multinacionales*. Buenos Aires, Ed. Paidós, 1973.

VETTER, Harold J. & SMITH, Barry D. Eds. *Personality Theory – A Source Book*. Nova York, Appleton, Century, Crofts, 1971.

WEBER, Max. *Historia Económica General*. México, tr. esp., Fondo de Cultura Económica, 1956.

\_\_\_\_\_. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. Londres, Engl. tr., Ed. Allen & Unwin, 1950.

WIDZIALNY-NIEPOKONANY, Janusz. *La Russie Soviétique et ses Plans*. Paris, Ed. du Lion, 1962.

WILENSKY, Harold L. *The Welfare State and Equality*. Berkeley, Univ. of California Press, 1975.

WILLIAMS JR., Robin M. *American Society*. Nova York, Ed. Alfred Knopf, 1966.

WOLFE, Bertram D. *Three who Made a Revolution*. Nova York, Delta Book, 1964.

## ÍNDICE DE ASSUNTOS

### *CAPITALISMO*

- Adaptabilidade 96, 97
- Contemporâneo 155, 156
- Democracia e 160, 162
- Dirigismo 101, 103, 105
- Eficiência e 157, 158, 159
- Etapas 98
- Justiça Social e 162, 163
- Universidade e 167

### *CONCEITO DE SOCIEDADE*

- Evolução histórica 16
- Segundo Comte 26
- Segundo Hegel 22, 23
- Segundo Marx 24, 25, 26

*CONCENTRAÇÃO DA RIQUEZA* 87, 88, 89, 90, 91

*CRISES CÍCLICAS* 92, 93

*DESENVOLVIMENTO SOCIAL* 70, 71, 72

*DIFERENCIAÇÃO SOCIAL* 66, 67

*EXPERIÊNCIA SOVIÉTICA*

- A práxis da teoria 207
- Coletivização rural 146
- Comunismo de guerra 144
- Guerra com a Alemanha 149
- NEP 145
- Planos quinquenais 149, 150

*FILOSOFIA LIBERAL* 78, 79, 80

*LENINISMO*

- Aliança com o campesinato 140, 141
- Elo mais fraco 139, 140, 199, 201
- Compatibilização com Marx 136
- Revolução contínua 139, 202
- Teoria do partido 138, 204
- Teoria da práxis 197, 198

*MARXISMO* (Vide Pensamento de Marx)

*MACROFUNÇÕES SOCIAIS* 50

*MODELO DIALÉTICO* 27, 29, 41, 42

*MODELO FUNCIONAL* 27, 37

*MODELO FUNCIONAL-DIALÉTICO* 31, 32, 50, 51

*PENSAMENTO DE MARX*

- Alienação 121, 122, 123, 179, 180
- Bondade natural 127, 181, 182
- Condições objetivas da revolução 121, 128
- Contradições internas 185
- Crítica do capitalismo 121
- Ditadura do proletariado 129, 130
- Materialismo histórico 185, 186, 187
- Pressupostos 177, 178
- Sociedade futura 131, 192
- Teoria da revolução 126, 190
- Termos da discussão 175
- Teses centrais 117

*PERIFERIA E SUBDESENVOLVIMENTO 93*

*SOCIEDADE NÃO REPRESSIVA*

- Características de 246, 247, 248, 249
- Caso dos subdesenvolvidos 241
- Desigualdade 213, 214
- Ethos social-humanista 231
- Indiferença à acumulação de bens 218
- Indiferença à acumulação do poder 222
- Interesses de classe 226
- Nova ordem internacional 259
- Obstáculos à 258
- Permissibilidade internacional 255
- Problemática básica 211
- Processo de transição 237

- Requisitos de 255, 256,262
- Viabilidade empírica 234, 235
- Viabilidade nacional 215, 216, 217
- Viabilidade teórica 232

*SUBSISTEMA PARTICIPACIONAL* 61, 63

*SUBSISTEMAS SOCIAIS* 62, 63

*WELFARE STATE* 106, 107, 162, 163

## ÍNDICE DE NOMES

### A

Alberone, Francisco 239

Alexandre 16

Aristóteles 16, 20

Aron, Raymond 164

Avineri, Shlomo 191

### B

Bhagwati, Jagdish 95, 96, 171

Bakunin, Mikhail 134, 185

Bentham, Jeremias 22, 78, 83, 84

Berle, Adolf Augustus 158

Bismarck, Otto Leopold von 100, 101, 170

Blum, Leon 104

Bottomore, Thomas Burton 43, 69

Brezhnev, Leonid 207

Brown, Harrison 172, 173

## C

- Carrillo, Santiago 131, 239  
Calvert, Stanton Ken 91  
Cartwright, Edmund 86  
Castoriadis, Cornelius 195  
Chevalier, Michel 99  
Claudin, Fernando 241  
Comte, Augusto 26, 28, 50  
Cobb, Jonathan 185  
Condorcet, Antoine Nicolas, Marquês de Cristo 227

## D

- Dahrendorf, Ralf Gustav 111  
Davis, Kingsley 28, 38  
Deutscher, Isaac 143  
Doxíades, Constantino 250

## E

- Eisenstadt, Shmuel Noah 62  
Engels, Friedrich 117, 118, 121, 126, 129, 132, 136, 185, 197,  
207

## F

- Fanfani, Amintore 158  
Fetscher, Iring 179, 185  
Feuerbach, Ludwig 43, 118, 124  
Fontenelle, Bernard de 79  
Frankfort, Henri 68  
Freud, Sigmund 183

Fromm, Erich 124, 132

Furtado, Celso 168

## G

Galbraith, John Kenneth 158, 229

Greffe, Xavier 109, 114, 164

Guérin, Daniel 88

Guevara, Che 221

Gurvitch, Georges 50

## H

Habermas, Jürgen 52, 251

Hamilton, Alexander 98

Hausmann, Eugene-Georges 100

Heclo, Hugh 155

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich 23, 24, 25, 26, 27, 43, 45, 49,  
85, 118, 121, 122, 195

Herrera, Amilcar 264

Hitler, Adolf 149

Hobbes, Thomas 19, 21

Horkheimer, Max 197, 251

Hoselitz, Berthold Frank 164

Hume, David 42, 83

## J

Jefferson, Thomas 82, 83, 87, 155, 196

## K

Kahler, Erich von 183

Kaim-Caudle, Peter Robert 115



Kant, Immanuel 42, 84  
Kautsky, Karl 130, 191, 198, 205, 206  
Korsch, Karl 187  
Khrushchev, Nikita 207

## L

Lampman, Robert J. 90, 91  
Lieberman, Evsei 151  
Lichtheim, George 187  
Lênin, Vladimir N. 8, 94, 130, 131, 135, 136, 137, 138, 139,  
140, 141, 142, 143, 145, 146, 151, 168, 177, 185, 197,  
198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208,  
209, 238, 241, 242  
Lincoln, Abraham 87  
Lundberg, Ferdinand 90  
List, Friedrich 99  
Locke, John 21, 22, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 155  
Luxemburgo, Rosa 205, 206

## M

MacDonald, James R. 103  
Mair, Lucy Philip 67  
Malinowski, Bronislaw 28  
Mandel, Ernest 88  
Mao Tsé-Tung 221  
Marcuse, Herbert 164, 165, 251  
Maquiavel, Nicolau 18, 205  
Marx, Karl 1, 3, 8, 9, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 41, 42, 43, 44, 45,  
46, 47, 48, 49, 72, 78, 85, 87, 94, 96, 97, 106, 107, 111,

117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127,  
128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 139,  
143, 152, 168, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182,  
183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193,  
194, 195, 196, 197, 198, 199, 201, 202, 203, 204, 205,  
206, 207, 209, 213, 217, 223, 227, 228, 229, 237, 241,  
242, 247, 251

Meadows, Dennis 263

Mesarovic, Mihajlo D. 263

McLellan, David 129

Mill, John Stuart 22, 27, 78, 83, 84, 85

Moore Jr., Barrington 152

McNeal, Robert Hatch 208

## N

Napoleão III 100, 101

Nicolau II 140

Nietzsche, Friedrich 183

Newcomen, Thomas 86

## O

Ollman, Bertell 180

## P

Parsons, Talcott 28, 29, 37, 38, 39, 40, 41

Pateman, Carole 226

Péreire, Émile 100

Péreire, Isaac 100

Péricles 233

Pestel, Eduard 263

Platão 16, 17

Plekhanov, Georgi 137, 180, 187

Petrovic, Gajo 179, 180, 187

## R

Radosh, Ronald 220

Rasputin, Grigori E. 140

Rex, John 31

Ricardo, David 92, 123

Riasanovsky, Nicholas Valentine 142, 148

Robespierre, Augustin de 79

Robinson, Joan Violet 180

Roosevelt, Theodore 102, 103

Rosenstein-Rodan, Paul Narcyz 95

Rousseau, Jean-Jacques 19, 21, 22, 23, 48, 85, 155, 182

Ryazanov, David 118

## S

Saint Simon, Claude-Henri, conde de 50

Salomon, Albert 79

Say, Jean-Baptiste 92

Sauvy, Alfred 161

Savonarola, Girolamo 219

Schlatter, Richard 83, 87

Schumpeter, Joseph Alois 50, 160, 197

Schurman, Franz 220

Sêneca 18

Smith, Barry D. 227  
Smith, James D. 91  
Sennett, Richard 185  
Service, Elman Rogers 67  
Sleeman, John F. 107, 113, 114, 163  
Sik, Ota 161  
Simonet, Henri François 161, 240  
Stalin, Joseph 144, 146, 147, 150, 152, 177, 207, 209  
Strachey, John 97, 156

**T**

Thomaz de Aquino, Sto. 18  
Temple, William 107  
Trotsky, Leon 141

**V**

Vetter, Harold J. 227

**W**

Watt, James 86  
Weber, Max 194, 219  
Weiskopf, Thomas E. 96  
Whitney, Eli 86  
Williams Jr., Robin M. 111  
Wilenski, Harold L. 114





<b>Formato</b>	<b>15,5 x 22,5 cm</b>
<b>Mancha gráfica</b>	<b>10,9 x 17cm</b>
<b>Papel</b>	<b>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</b>
<b>Fontes</b>	<b>AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)</b>

A trajetória de Helio Jaguaribe tem alcance e densidade admiráveis. Sua obra se destaca em meio àquelas de uma geração notável, que inclui Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes e Antonio Candido, entre outros. “Compreender nosso tempo na perspectiva do Brasil” e “compreender o Brasil na perspectiva de nosso tempo”, lema que formulou, em 1953, para os *Cadernos do Nosso Tempo*, revela a originalidade e a contemporaneidade de seu pensamento, ainda hoje relevante, instigante e atual. Para homenagear esse grande homem, que em 2013 completa nove décadas de uma profícua existência, a Funag brinda o público com novas edições de dois livros fundamentais de Helio Jaguaribe, *Introdução ao Desenvolvimento Social* e *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, e lança uma coletânea de artigos, intitulada *Estudos Filosóficos e Políticos*, em que desfilam os grandes temas cultivados pelo autor ao longo de 65 anos de uma produção intelectual admirável.

José Vicente de Sá Pimentel





Harvard; de 1966 a 1967 na Universidade de Stanford; e de 1968 a 1969, no MIT – Massachusetts Institute of Technology.

Ao retornar ao Brasil em 1969, ingressou nas Faculdades Integradas Cândido Mendes, onde foi diretor de Assuntos Internacionais. Com a fundação do Instituto de Estudos Políticos e Sociais (Iepes), em 1979, foi designado decano, função que ocupou até o ano de 2003. No entanto, a ele foi conferido o título de decano emérito e, nessa qualidade, continuou ativamente suas pesquisas no instituto.

De abril a setembro de 1992 foi Secretário de Governo (atualmente Ministério) de Ciência e Tecnologia. Deixou o cargo para se dedicar exclusivamente à vida acadêmica.

A partir de 1994 passou a dirigir um projeto de pesquisa e análise da história universal – *A critical study of history*. O projeto liga o Iepes à Universidade de São Paulo e à de Buenos Aires, reunindo cientistas sociais e historiadores do mundo todo. A versão em português desse estudo foi publicada em maio de 2001.

Por sua contribuição às Ciências Sociais, aos estudos latino-americanos e à análise das Relações Internacionais, recebeu o grau de Doutor Honoris Causa da Universidade de Johannes Gutenberg, de Mainz, RFA (em 1983); da Universidade Federal da Paraíba (em 1992); da Universidade de Buenos Aires (em 2001).

É o nono ocupante da Cadeira nº 11 da Academia Brasileira de Letras, eleito em 3 de março de 2005, na sucessão de Celso Furtado.

A trajetória de Helio Jaguaribe tem alcance e densidade admiráveis. Sua obra se destaca em meio àquelas de uma geração notável, que inclui Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes e Antonio Candido, entre outros. “Compreender nosso tempo na perspectiva do Brasil” e “compreender o Brasil na perspectiva de nosso tempo”, lema que formulou, em 1953, para os *Cadernos do Nosso Tempo*, revela a originalidade e a contemporaneidade de seu pensamento, ainda hoje relevante, instigante e atual. Para homenagear esse grande homem, que em 2013 completa nove décadas de uma profícua existência, a Funag brinda o público com novas edições de dois livros fundamentais de Helio Jaguaribe, *Introdução ao Desenvolvimento Social* e *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, e lança uma coletânea de artigos, intitulada *Estudos Filosóficos e Políticos*, em que desfilam os grandes temas cultivados pelo autor ao longo de 65 anos de uma produção intelectual admirável.

José Vicente de Sá Pimentel



662

HELIO JAGUARIBE

O Nacionalismo na Atualidade Brasileira



HELIO JAGUARIBE

## O Nacionalismo na Atualidade Brasileira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Helio Jaguaribe de Mattos nasceu no Rio de Janeiro em 23 de abril de 1923, filho do eminente geógrafo e cartógrafo da Comissão Rondon, Gen. Francisco Jaguaribe de Mattos, e de Francelina Santos Jaguaribe de Mattos, nascida em Vila Nova de Gaia, Portugal.

Em 1946 formou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Em 1949 tornou-se responsável pelo suplemento cultural semanal do *Jornal do Comércio*.

Em 1952 iniciou, com um grupo de jovens cientistas sociais, um projeto de estudos para a reformulação do entendimento da sociedade brasileira, fundando o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política – IBESP, de que foi Secretário-Geral e Diretor da revista do Instituto, *Cadernos do Nosso Tempo*, de relevante influência no Brasil e na América Latina.

Em 1956 teve a iniciativa de promover a constituição do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, uma instituição de altos estudos, do Ministério da Educação e Cultura, no campo das Ciências Sociais, do qual foi designado Chefe do Departamento de Ciência Política. Exonerando-se de ambas as funções em 1959, por discordância com mudanças na orientação do Instituto, passou alguns anos colaborando, sem vínculos permanentes, com diversas instituições acadêmicas, no Brasil e no exterior.

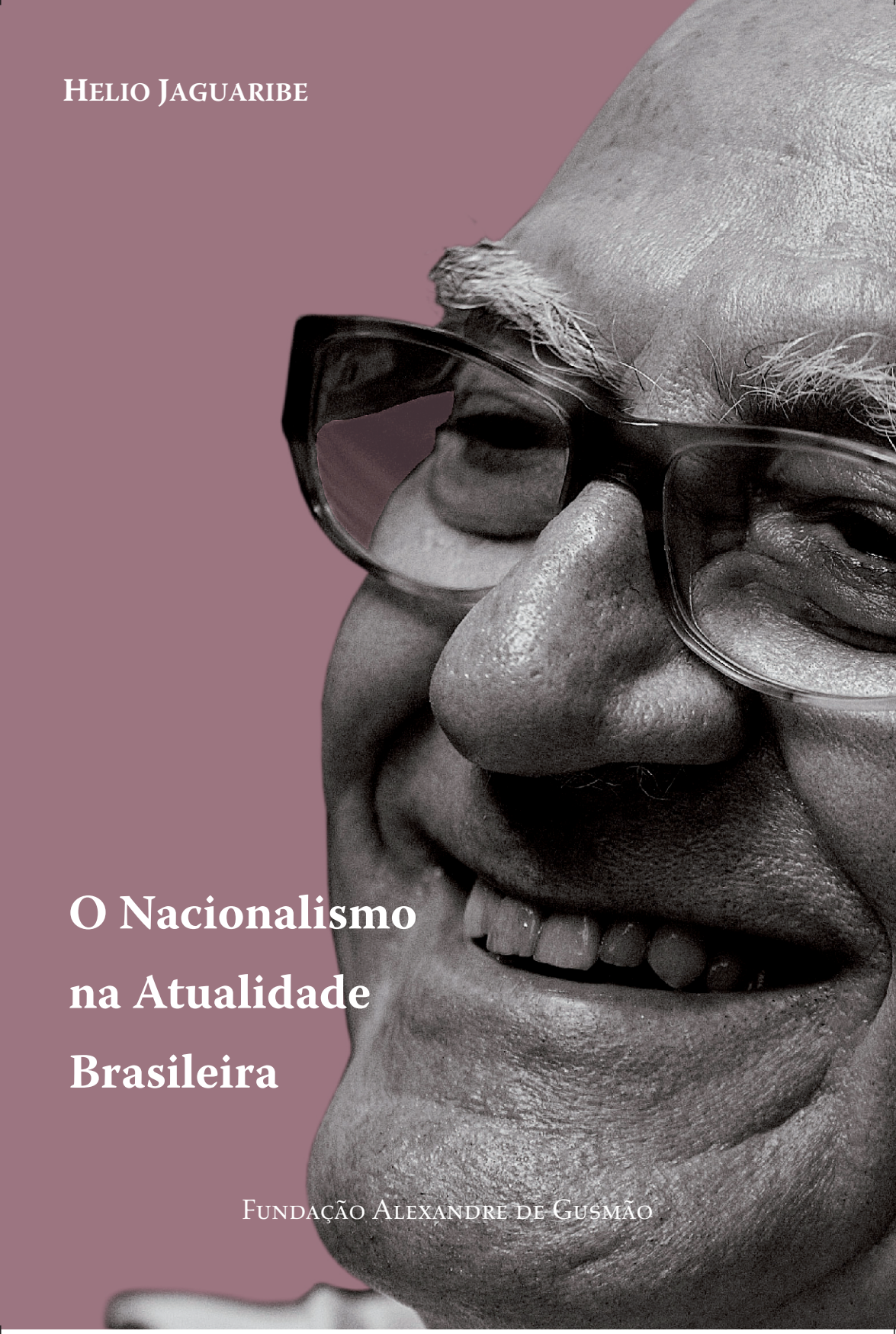
Em 1964, depois de pública condenação do golpe militar, afastou-se do país e foi lecionar nos Estados Unidos: de 1964 a 1966 na Universidade de



HELIO JAGUARIBE

**O Nacionalismo  
na Atualidade  
Brasileira**

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



HELIO JAGUARIBE

# O NACIONALISMO NA ATUALIDADE BRASILEIRA



Brasília – 2013

© Editora Universidade Candido Mendes, 2005.  
Os direitos autorais desta obra foram cedidos gratuitamente pela Universidade Candido Mendes, para edição comemorativa especial em homenagem a Helio Jaguaribe.

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: www.funag.gov.br  
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro  
Jessé Nóbrega Cardoso  
Vanusa dos Santos Silva

**Projeto Gráfico:**

Daniela Barbosa

**Capa:**

Yanderson Rodrigues  
Foto de Helio Jaguaribe, por Ernesto Baldan.

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal Ltda.

Impresso no Brasil 2013

---

J24 Jaguaribe, Helio.  
O nacionalismo na atualidade brasileira / Helio Jaguaribe. – Brasília : FUNAG,  
2013.

380 p.; 23 cm.

ISBN: 978-85-7631-454-7

1. Nacionalismo. 2. Nação. 3. Estatização. 4. Privatização. 5. Petróleo  
- exploração. 6. Petróleo brasileiro (Petrobras). 7. Economia - Brasil.  
8. Política exterior - Brasil.I. Título.

CDD 320.54

---

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

## SUMÁRIO

Prefácio .....	13
Introdução .....	17
Nacionalismo como linha divisória.....	17
Imperativo de formulação.....	19

### PRIMEIRA PARTE OS PROBLEMAS TEÓRICOS

#### Capítulo 1

O nacionalismo como fenômeno histórico-social .....	23
O nacionalismo como fenômeno.....	23
A – O fenômeno nacional.....	24
Que é a nação?.....	24
Condições objetivas da nação.....	25
Concepção dialética da nação.....	27
Nacionalismo integrador e nacionalismo imperialista .....	29
B – Formação das nacionalidades .....	30
Causas das nacionalidades .....	30
As características nacionais .....	31
A nação e os demais grupos sociais.....	32
Compreensão histórica da nação .....	33

Comparação com a pólis .....	35
Comparação com a Idade Média.....	36
A nação como quadro do desenvolvimento .....	36
Os fins da nação .....	38
<b>Capítulo 2</b>	
Sucinta análise do nacionalismo brasileiro.....	39
Da nação histórica à nação política.....	39
Desenvolvimento e nacionalismo .....	40
Sociologia do nacionalismo .....	42
Psicologia do nacionalismo.....	45
<b>Capítulo 3</b>	
Contradições do nacionalismo brasileiro.....	49
Quadro das contradições .....	49
Contradições econômicas .....	50
Contradições sociais.....	53
Contradições culturais .....	56
Contradições políticas.....	58
Conclusão .....	60
<b>Capítulo 4</b>	
Sentido do nacionalismo brasileiro.....	63
A – O problema ideológico .....	63
Natureza das contradições .....	63
Ideologia e situação .....	64
B – Sentido do nacionalismo brasileiro.....	67
Consciência histórica .....	67
Nacionalismo de meios e de fins.....	69
Unilateralismo e sistema.....	71
Nacionalismo formal e nacionalismo dialético.....	72

C – Desenvolvimento em situação .....	74
Classicismo e nacionalismo.....	74
A perspectiva mecânico-formal .....	76
A perspectiva histórico-dialética .....	78
Ideologia global .....	82

### **Capítulo 5**

Estatismo e privatismo .....	87
Sentido da polêmica.....	87
Os aspectos da questão .....	89
Indivíduo e Estado.....	91
Privatismo natural e privatismo social.....	95
Conteúdo do privatismo.....	96
Regime da gestão econômica.....	99
O debate histórico .....	100
O processo histórico do socialismo.....	102
O processo histórico do capitalismo.....	107
Convergência dos sistemas .....	113
A função empresarial.....	116
Regime da função empresarial .....	120
O dilema brasileiro.....	127

## **SEGUNDA PARTE**

### **OS PROBLEMAS CONCRETOS**

### **Capítulo 6**

Considerações introdutórias.....	133
----------------------------------	-----

1ª SEÇÃO  
POLÍTICA DO PETRÓLEO

**Capítulo 7**

Criação da Petrobras.....	135
Constituição da Empresa .....	135
Programa da Petrobras .....	136

**Capítulo 8**

Teses pró-Petrobras .....	141
I – Tese do capital nacional.....	142
A) Superprodução mundial.....	143
B) Maior rendimento do Oriente Médio .....	143
C) Relatividade dos investimentos.....	144
D) Conclusão nacionalista.....	146
II – Tese do monopólio .....	146
A) Máxima eficácia na pesquisa e lavra .....	146
B) Máxima rentabilidade .....	148
III – Tese do monopólio estatal .....	149

**Capítulo 9**

Teses contra a Petrobras.....	151
I – Tese da participação do capital estrangeiro.....	151
II – Tese da livre concorrência.....	154
III – Tese da iniciativa privada.....	155

**Capítulo 10**

A ação da Petrobras .....	157
Os resultados iniciais.....	157
O programa para 1957-1961.....	159



## **Capítulo 11**

Confronto crítico das teses .....	165
Posição do problema.....	165
Codificação.....	170
Capital nacional e capital estrangeiro .....	172
Monopólio e concorrência.....	173

## **Capítulo 12**

Economia e decisão .....	183
O pré-econômico e o transeconômico .....	183
O desafio nacional.....	187
Reexame do petróleo .....	189
Eficiência e mito .....	197
Tabela de confronto crítico.....	202

### 2ª SEÇÃO

## POLÍTICA DE CAPITAIS ESTRANGEIROS

## **Capítulo 13**

O regime vigente .....	207
O problema em foco .....	207
Regime legal .....	208
O mecanismo cambial .....	210

## **Capítulo 14**

A crítica do capital estrangeiro .....	217
Sistematização das críticas .....	217
A espoliação econômica.....	218
O déficit cambial .....	220
O efeito colonizador .....	222

## **Capítulo 15**

A defesa do capital estrangeiro.....	225
Sistematização das teses.....	225
Aumento da capacidade de investimento .....	226
Elevação mais que proporcional da produtividade.....	228
Efeito germinativo .....	231

## **Capítulo 16**

Discussão do problema.....	235
Posição dos capitais estrangeiros.....	235
Confronto das teses.....	242
Efeito espoliativo e capacidade de investimento.....	243
Efeito cambial e produtividade .....	247
Efeito colonizador e efeito germinativo.....	251
Necessidade do capital estrangeiro na América Latina .....	254

## **Capítulo 17**

O capital estrangeiro e a economia nacional.....	259
O Brasil e o capital estrangeiro .....	259
Atuais objetivos do capital estrangeiro.....	263
Antagonismos e coincidências.....	267
Situação brasileira .....	268
O empresário nacional .....	273
O mercado de capitais .....	279

### 3ª SEÇÃO POLÍTICA EXTERIOR

## **Capítulo 18**

A diplomacia brasileira.....	283
A crise do Itamaraty.....	283
As três fases de nossa política exterior .....	288
Relações com os Estados Unidos .....	292

## **Capítulo 19**

A política americanista.....	299
As teses americanistas.....	299
O argumento ideológico.....	300
O argumento pragmático.....	303
O argumento realista.....	307

## **Capítulo 20**

A política neutralista.....	311
A posição neutralista.....	311
Fundamento ideológico.....	312
Fundamento pragmático.....	320
Fundamento realista.....	327

## **Capítulo 21**

Confronto crítico.....	331
Qualificações prévias.....	331
Confronto ideológico.....	332
Confronto pragmático.....	340

## **Capítulo 22**

Condições e possibilidades do neutralismo.....	343
O problema do confronto realista.....	343
Neutralismo e desenvolvimento.....	347
Neutralismo e apoio externo.....	353
Alcance e sentido do neutralismo.....	363
A) América Latina.....	369
B) Países afro-asiáticos e árabes.....	370

C) Países europeus e Japão.....	370
D) Bloco soviético e China.....	371
E) Estados Unidos .....	372
F) Nações Unidas .....	373
O neutralismo e as superpotências .....	374

## PREFÁCIO\*

O problema do nacionalismo, com todas as suas implicações, constitui a questão fundamental com que ora se defronta o Brasil, cujo futuro será decisivamente condicionado pelas opções que adotar, ante as várias alternativas que nessa perspectiva se abrem para o país. Este trabalho é uma contribuição ao esclarecimento de tal problema.

Dentro de minhas limitações de informação e de entendimento e do horizonte que me é dado por minha própria perspectiva, procurei considerar a matéria em termos rigorosamente objetivos e científicos. Quer isso dizer, para os que entendem, como eu, que o mundo, notadamente o da cultura, é sempre visto em perspectiva – cada perspectiva constituindo um ingrediente da própria realidade –, que a objetividade desejável e possível é a que, partindo da consciência dos condicionamentos, conduz à compreensão crítica das ideologias e ao reconhecimento do sentido ideológico de tudo o que é socialmente significativo.

---

\* N.E.: As datas e os comentários não foram atualizados, permanecendo, portanto, fiéis ao original escrito em 2005.

Mais do que um simples propósito de esclarecimento teórico, moveu-me à elaboração deste trabalho a convicção a que cheguei, como estudioso dos problemas brasileiros e, sobretudo, como pessoa humana e cidadão, de que o crescente equívoco que se está formando em torno do problema do nacionalismo, além de impedir a adoção de políticas racionais e eficientes, está levantando barreiras injustificáveis entre alguns de nossos melhores homens. Como resultado, criam-se condições propícias para que se tornem preponderantes formas insensatas de radicalismo e formas, igualmente perigosas, de aventureirismo antissocial e antinacional.

Todos os países, na fase em que empreenderam sua revolução nacional, foram mobilizados em nome de certos valores, mediante determinadas políticas e a expensas de dados interesses, em defesa dos quais certas forças se opuseram ao nacionalismo e por ele foram vencidas, sempre que a revolução nacional logrou impor-se e completar sua tarefa. O mesmo está acontecendo com o Brasil. O essencial, para que esse movimento se desenvolva e cumpra seu destino histórico, é que se definam claramente seus principais objetivos e se determinem as condições básicas de que depende a realização desses objetivos, impedindo-se que a irracionalidade na escolha dos meios prejudique o alcance dos fins e evitando-se que as controvérsias semânticas ou as idiosincrasias pessoais separem homens e forças que de fato têm os mesmos propósitos e se acham ligados às mesmas solidariedades.

\*\*\*

Compreende este livro, além da Introdução, duas partes de desigual extensão. A primeira, mais sucinta, trata dos problemas teóricos envolvidos no tema e visa elucidar o sentido do nacionalismo brasileiro. A segunda se dedica à análise de questões específicas, como petróleo, capitais estrangeiros e política exterior, procedendo-se ao confronto crítico da política alternativa formulada, para tais questões, pelas correntes nacionais e pelas que a elas se opõem.

Era meu propósito inicial incluir, na segunda parte, mais duas seções, relativas, respectivamente, à energia elétrica e à energia nuclear. Pareceu-me, todavia, que este livro, para os fins que tenho em vista, já se tornara demasiado longo. Duas novas seções, compreendendo cada uma diversos capítulos, o levariam a ultrapassar o limite adequado a uma publicação de tal gênero. Além disso, como tenho estado, ultimamente, demasiado absorvido por outros compromissos, corria o risco de atrasar por muito tempo a edição do livro, com o inconveniente de acentuar ainda mais o intervalo, sempre inevitável, entre a data de coleta dos dados estatísticos e a de sua publicação. Reservo-me, assim, para escrever na primeira oportunidade, os capítulos sobre política de energia elétrica e política de energia nuclear. Conforme o caso, esses capítulos poderão ser publicados isoladamente ou incluídos neste trabalho, se vier a merecer uma segunda edição, hipótese em que talvez se justifique a ampliação do texto.

\*\*\*

Desejo, entre os muitos agradecimentos que devo às pessoas e instituições cujo concurso tornou possível este modesto trabalho, manifestar meu reconhecimento pelos valiosos dados

e informações que me foram transmitidos, sobre petróleo, pelo economista Heitor Lima Rocha e, sobre capitais estrangeiros, pelo economista Sidney Latini. Aos Srs. Cleantho de Paiva Leite, Ewaldo Correia Lima e José Augusto de Macedo Soares devo proveitosas críticas sobre política exterior. Ao Sr. Oscar Lorenzo Fernandez, além de um contínuo debate, sempre esclarecedor e estimulante, sobre todas as questões ventiladas neste livro, devo uma penetrante crítica das primeiras formulações da parte teórica, à luz das quais fui levado a dar maior desenvolvimento a algumas teses cuja redação inicial, demasiadamente sucinta, as tornava obscuras. Ao Sr. Roland Corbisier, brilhante e dinâmico diretor do Iseb, a quem tanto devem esse instituto e o atual movimento de ideias visando a uma nova compreensão crítica do Brasil, agradeço o estímulo para escrever este livro e a inteligente e cuidadosa revisão que se deu ao trabalho de fazer dele. As Srtas. Maria Augusta de Sá Leal e Teresinha Ferreira agradeço o penoso esforço de datilografar o texto.

Rio, julho de 1958.

**Helio Jaguaribe**



## INTRODUÇÃO

### **Nacionalismo como linha divisória**

De todos os movimentos ideológicos que procuram configurar a vida pública brasileira e lhe imprimir orientação própria, o nacionalismo se destaca, ao mais superficial exame, como a tendência dotada de raízes mais profundas e de repercussão mais ampla. Explícita ou implicitamente, o nacionalismo constitui a mais importante linha divisória de todos os debates que se travam no Congresso, na imprensa e no próprio âmbito do governo e da administração. As tendências que o representam ou que nele se apoiam superam as divisões partidárias, a distinção entre os blocos do governo e da oposição e até mesmo os conflitos de classe.

As duas grandes posições políticas em que se divide a opinião pública brasileira, cortando transversalmente todas as estruturas sociais, são a do nacionalismo e a do “entreguismo”. E essa mesma denominação sob a qual são identificados, a despeito deles mesmos, os opositores do nacionalismo demonstra a presença deste e na medida em que sua irrupção na

consciência política brasileira esvaziou as formulações que lhe são antagônicas e as reduziu a uma situação sobretudo negativa, caracterizando-as menos pelo que são ou pretendem ser do que pelo fato de não serem nacionalistas.

Contrastando, todavia, com a profundidade e amplitude do movimento, verifica-se, também a mais superficial observação, que o nacionalismo brasileiro constitui uma ideologia vaga, sem formulação teórica e carregada de contradições. Essa tendência marcante, que interceptou as distinções de partidos e classes, redistribuindo a opinião pública em função de si mesma, e impôs uma caracterização meramente negativa aos seus opositores, essa tendência se apresenta, quando se tenta analisá-la, com um conteúdo, por sua vez, mais negativo do que afirmativo. Se entreguistas são os não nacionalistas, estes são os que não querem entregar ao controle estrangeiro as riquezas naturais do país, ou que se negam a aceitar a interferência de potências e grupos alienígenas na determinação da economia brasileira.

Dessa insuficiente caracterização do que seja e do que se julgue devesse ser o nacionalismo brasileiro surgem suas principais contradições. São nacionalistas, no Brasil, correntes de extrema direita, ligadas, no passado, aos movimentos de propensão fascista, e correntes de extrema esquerda, como o Partido Comunista. São nacionalistas os defensores da socialização dos meios de produção e os partidários da iniciativa privada. Além disso, o fato de que o nacionalismo se caracterize mais como a negação de certas políticas do que como a afirmação de outras o leva a confundir-se com reivindicações específicas e o reduz a um plano essencialmente tópico. O nacionalismo é contra

a exploração do petróleo e dos minerais atômicos brasileiros por grupos estrangeiros e se manifesta, predominantemente, favorável ao monopólio estatal para a exploração daqueles recursos naturais. Essa mesma radicalidade, todavia, não se apresenta em relação a outras matérias-primas ou atividades. E, o que é mais paradoxal, não conduz a uma política exterior correspondente. Nota-se, também, nesse terreno, acentuada perplexidade de parte das correntes nacionalistas. Na medida mesma em que o movimento nacionalista é heterogêneo, quanto à composição social e política das forças que o integram, revela-se, presentemente, incapaz de atingir uma formulação mais geral e consistente. E a inegável posição de vanguarda assumida pelo Partido Comunista (PC) no desencadeamento do nacionalismo, particularmente quando dos debates que precederam a promulgação da lei da Petrobras, induziu muitas correntes nacionalistas, no afã de se distinguirem do PC, a uma atitude, no plano internacional, marcadamente colaboracionista, senão mesmo satelitizante, em relação aos Estados Unidos.

### **Imperativo de formulação**

Parecer evidente, por isso, que não mais pode ser adiado o esforço de esclarecimento da significação do nacionalismo. Como todos os movimentos que correspondem a exigências estruturais da sociedade, em determinada época e fase de seu processo histórico, o nacionalismo brasileiro surgiu antes de sua própria teoria, dinamizou-se antes de caracterizar seus fins e tornou-se uma força operante antes de haver organizado seus planos de ação. Isso não significa, todavia, que tal estado de

coisas possa perdurar indefinidamente. Apenas logram eficácia histórica os movimentos que conseguem atingir suficiente grau de formulação e de racionalidade, pois estas são as condições de sua instauração institucional e de sua operabilidade com sentido finalista. Se o nacionalismo brasileiro, na adiantada etapa de manifestação em que já se encontra, não chegar a revestir-se de uma formulação racional – a despeito de toda a margem de irracionalidade que sempre perdura nos movimentos sociais –, será condenado à esterilidade do topicismo, sofrerá a fragmentação de suas tendências e padecerá do efeito paralisante de suas contradições. Como a seguir se assinala, o nacionalismo e a ideia de nação que nele se funda, e por ele se orienta, não são fenômenos puramente objetivos, que se processem a despeito da consciência dos protagonistas e dependam, apenas, do curso objetivo da história. A nação, como sujeito coletivo, como será e instrumento de ação política, pode não chegar a constituir-se, ou ter existência efêmera, a despeito de as condições objetivas da sociedade favorecerem a eclosão e o desenvolvimento de tal espécie de comunidade. Daí o dilema que ora se apresenta ao nacionalismo brasileiro e ao projeto de nação nele implicado: ou alcança uma formulação mais consistente e suficientemente elaborada, e determina o curso subsequente de nossa história, ou malogra, desaparecendo, com seu insucesso, a condição mesma de o povo brasileiro realizar uma história nacional.

**PRIMEIRA PARTE**

**OS PROBLEMAS TEÓRICOS**



# CAPÍTULO I

## O NACIONALISMO COMO FENÔMENO HISTÓRICO-SOCIAL

### O nacionalismo como fenômeno

Antes de ser uma ideologia racionalizadora do comportamento político e uma programação para orientá-lo, o nacionalismo é um fenômeno histórico-social. Os movimentos nacionalistas só se constituem e só passam a exigir, como no caso brasileiro, formulação adequada quando surgem as condições que se erigem em nação determinada comunidade. Esse aspecto da questão é fundamental para compreender o nacionalismo e situar a controvérsia que suscita.

Sob tal luz, a questão do nacionalismo perde a aparente gratuidade com que é frequentemente considerada, como se a adesão ou a repulsa às tendências nacionalistas fosse matéria de livre convicção pessoal. Se é verdade que, em certo sentido, as convicções jamais são arbitrárias, porque o homem se encontra

sempre em situação e é por esta condicionado, é ainda mais certo que são imediatamente vinculados à situação histórico-social os movimentos que constituem uma de suas componentes. A tendência nacionalista é uma exigência que decorre do fato de encontrar-se alguém objetivamente solidário com o processo de configuração e desenvolvimento de uma nacionalidade. E os movimentos antinacionalistas, na medida em que não passam de mera oposição a determinada forma de nacionalismo vigente, em função de outras consideradas possíveis e melhores, exprimem, em sentido global, uma resistência àquele processo, motivada por outras solidariedades.

Como se vê, tanto as tendências nacionalistas quanto o processo de configuração de nacionalidade que dá margem à sua eclosão são fenômenos históricos sociais que, apesar de sua dimensão voluntarista, apresentam uma faceta objetiva, tornando-se assim insuscetíveis de julgamentos de valor, em termos de bem ou de mal, de verdade ou de erro.

## **A – O fenômeno nacional**

### **Que é a nação?**

A compreensão de tais fenômenos exige o esclarecimento de que venha a ser o processo configurador de uma nacionalidade. Essa questão tem suscitado interpretações diversas e até hoje não é pacífica.

Que é uma nação? A tal pergunta têm sido dadas duas ordens de respostas. Os que a encaram em termos objetivos esforçam-se em determinar os componentes essenciais dessa espécie



particular de comunidade que é a nação. Tradicionalmente, considera-se que tais componentes são a existência de um povo, dotado de vínculos comuns, como a raça e a tradição cultural, habitando permanentemente certo território e integrado, ou propenso a ser integrado, por um sistema comum de governo. Os que, diversamente, consideram a questão em termos subjetivistas assinalam que a nação é a consequência da vontade prévia de constituí-la e mantê-la. É a tese do permanente plebiscito, a que aludia Renan. Há nações sem território, como as nômades, ou o caso-limite e não isento de equívocos da nação judaica. Há nações racial, religiosa e linguisticamente heterogêneas, como a Suíça, a Rússia etc. Seria, portanto, o propósito nacional que constituiria a nação, já que esta não se encontraria predeterminada por nenhum conjunto de fatores objetivos.

Sem pretender dar solução definitiva a essa controvertida matéria, nem incidir num ecletismo fácil ou em conciliações puramente verbais, parece incontestável que ambas as teses revelam um aspecto da realidade.

### **Condições objetivas da nação**

Como mais analiticamente se indicará em trecho subsequente deste estudo, a constituição de uma nação depende sempre de condições objetivas, externas e internas à comunidade que se erige em nação. Tais condições são históricas, sociais e geográficas.

Historicamente, a nação é produto de determinada cultura, a ocidental, e nesta surge, apenas a partir de determinada

época, o Renascimento. Outras culturas conheceram a pólis e o império, lograram constituir formas de Estado próximas às do Estado moderno, mas não suscitaram o aparecimento de nacionalidades.

Além das condições históricas, a nação é determinada por condições sociais. Não arbitrariamente, mas em virtude de determinadas transformações econômico-sociais e para atender e salvaguardar interesses decorrentes dessas transformações é que se constituem em nações comunidades que anteriormente se achavam organizadas em forma diversa. E como as coletividades que se integram em nação, qualquer que fosse a sua forma prévia de organização, viviam em determinado território, as condições geográficas intervêm como terceiro fator objetivo condicionante da formação das nacionalidades.

Ter-se-á ocasião, mais adiante, de examinar as causas que conduzem à formação de nações. O processo de formação de nacionalidades, no entanto, além de sujeito às condições referidas, só se realiza quando existem certos vínculos entre as populações que se constituem em nação. Já se mencionaram esses vínculos: unidade de raça, de cultura e de território. O primeiro elemento é relativamente o menos importante e surge mais como o resultado de uma situação de fato – oriundo das correntes migratórias – do que como um fator de aglutinação, particularmente porque os contatos inter-raciais são comandados menos por princípios psicofísicos do que por normas culturais, o que transfere sua importância para o elemento cultural.

O elemento cultural, compreendendo, em dada época, a cosmovisão básica de um povo, sua língua e demais meios de

significação e comunicação, como arte e estilo, suas instituições e sua tecnologia, é o principal fator de aglutinação nacional. Quando se processa, nas condições históricas e sociais já mencionadas, o fenômeno de configuração das nacionalidades, estas tendem a incorporar na mesma nação os povos vinculados pela mesma cultura.

Completando os efeitos do fator cultural, e interferindo como elemento tendente a circunscrevê-lo, figura o território. As nações tendem a incluir as comunidades da mesma formação cultural situadas no âmbito do mesmo território *natural*. Seria demasiado longo elucidar o sentido de território *natural*. Basta indicar que se apresenta como tal, em fase dada, o território cuja ocupação e utilização correspondem às possibilidades e conveniências de determinado povo, em função dos meios tecnológicos de que dispõe.

### **Concepção dialética da nação**

É evidente, portanto, que as concepções objetivistas da nação se apoiam em dados comprováveis. Não é menos certo, todavia, que uma interpretação puramente objetivista do fenômeno nacional não bastaria para explicá-lo, e que também são procedentes as concepções subjetivistas. Pois, se depende das condições e dos elementos indicados a formação das nacionalidades, estas somente se constituem como tais quando surge o projeto político que visa fundá-las e mantê-las. As nações não são apenas situações que envolvem uma solidariedade objetiva entre seus membros. As solidariedades objetivas são tópicas, por definição, e não implicam o projeto de

sua preservação. É o projeto de vida nacional que dá à nação sua continuidade no tempo e sua fisionomia própria, como sujeito e instrumento de ação política. A nação, portanto, é um processo dialético em que intervém, como condições objetivas que a possibilitam e ensejam, determinados fatores históricos, sociais e geográficos, mas que somente é constituída em nacionalidade em virtude de um projeto de integração nacional.

A nação em sentido histórico precede a nação em sentido político. Mas nem todas as nações em sentido histórico, ou seja, nem todas as comunidades dotadas de unidade de raça e de cultura, habitando o mesmo território *natural*, chegam a constituir uma nação. Ao contrário, esta pode vir a formar-se mesmo quando faltem algumas daquelas características comuns. Somente quando, em função das exigências decorrentes da evolução faseológica da comunidade e das condições peculiares a determinadas épocas, surge o propósito integrador é que as nações historicamente possíveis se constituem em nações politicamente existentes.

O nacionalismo, entendido em seu sentido mais amplo e essencial, constitui, precisamente, essa aspiração fundadora e preservadora da nacionalidade. É precedido pelo fenômeno histórico-social da nação, em sentido histórico, e das condições de fase e de época que impõem a necessidade da integração nacional. A pura vontade política cria Estados, mas não forma nações. É o nacionalismo, todavia, que, dadas aquelas condições e por elas suscitado, se constitui em projeto fundador e preservador da nação.

## Nacionalismo Integrador e Nacionalismo Imperialista

Antes de abordar a questão relativa aos motivos que suscitam a formação das nacionalidades, importaria notar, ainda, que o fenômeno do nacionalismo, apesar da multiplicidade de características que apresenta, no espaço e no tempo, tende a se diferenciar em duas espécies distintas. A primeira representa o propósito configurador e preservador de uma nacionalidade historicamente possível, experimentada como necessária por seus membros, mas ainda não constituída ou consolidada politicamente. A segunda representa o projeto de superação de um obstáculo que se constitui no âmbito de uma nação plenamente conformada e já dotada historicamente de experiência de vida nacional, mas que não logra subsistir no seu enquadramento tradicional, ou dentro dele preservar as novas necessidades de seus membros. Nesse segundo caso, verifica-se em velhas nações, cujo nacionalismo se amortecera na tranquilidade do hábito, um recrudescimento do sentimento nacional, propenso a adquirir caráter agressivo.

A primeira espécie de nacionalismo, ou nacionalismo integrador, é o das comunidades que se constituem em nação. A essa espécie pertenceram os nacionalismos europeus e o norte-americano do século XVIII, e, em nosso século, os nacionalismos dos países afro-asiáticos, árabes e latino-americanos. A segunda espécie de nacionalismo, ou nacionalismo imperialista, é o das comunidades, para as quais o Estado-nação não constitui mais um enquadramento adequado, porque seu desenvolvimento econômico e cultural já extravasou daquela área e requer um âmbito mais amplo para lhe dar suporte e espaço de realização.

A essa espécie pertencem os nacionalismos europeus do século XX, em face do dilema de se entrechocarem na disputa da hegemonia e dos mercados – o que as novas condições do mundo, após a Segunda Guerra Mundial, já não lhes possibilitam – ou de se integrarem numa unidade transnacional, que seria a grande Europa.

Uma das razões que têm dificultado a compreensão do significado dos nacionalismos afro-asiáticos, árabes e latino-americanos, por parte dos países europeus e dos Estados Unidos, é o fato de terem tais países superado há muito sua fase de nacionalismo integrador e só terem agora a experiência do nacionalismo imperialista. Daí sua propensão a considerar desfavoravelmente o nacionalismo das nações mais jovens, que somente hoje se constituem ou consolidam, vendo sempre nesse nacionalismo ameaça à paz mundial ou infiltração do comunismo. Somente tais distorções explicam como foi possível, na França e na Inglaterra, equiparar a ação de Nasser à de Hitler, seja qual for a opinião que se tenha sobre acerto ou desacerto da orientação do atual chefe do governo egípcio.

## **B – Formação das nacionalidades**

### **Causas das nacionalidades**

Feita essa sucinta digressão sobre as duas formas de que tende a revestir-se o nacionalismo, é necessário retomar o problema da formação das nacionalidades. Examinaram-se, em trecho precedente, os elementos objetivos e subjetivos de que se constituem as nações. Cabe analisar, agora, as causas que conduzem à sua formação.

Não são os simples particularismos de um povo e de uma região que suscitam os movimentos nacionalistas. Se é certo que todas as características existenciais de ordem geral se refletem em formas sociais próprias, e tendem assim a gerar efeitos políticos correspondentes, não significa isso que tais características, como peculiaridades regionais, alcancem as dimensões e o sentido de um movimento nacional. Ao contrário, todos os movimentos nacionais se processaram mediante a superação dos particularismos regionais, integrando as comunidades regionais na unidade mais ampla da nação. Tampouco é válido supor que são as características nacionais de um povo, como notas médias nele predominantes, que motivam sua configuração nacional. Tal noção, produto da concepção romântica do *Volksgeist*, ao transpor para as comunidades ideias e critérios próprios à apreciação do comportamento individual da pessoa humana, incide em toda sorte de equívocos, afastando-se do plano histórico-social em que se situam os fenômenos em questão.

### **As características nacionais**

Realmente, as características nacionais, na medida em que não constituam mitos (como PC os protótipos de judeu, de alemão etc.) mas como tais se revelem a uma análise empírica, são produtos históricos mutáveis, diversamente do que ocorre com as características da personalidade, que persistem na identidade do sujeito, a despeito das variações que se manifestam no curso do tempo. Longe de serem o fundamento da nação, as chamadas características nacionais são efeito da história nacional, dentro

da história global de uma cultura, determinadas, no âmbito interno da nação, por seu processo faseológico e, no âmbito geral da cultura, por suas transformações epicológicas. São as grandes épocas da história ocidental – para tomá-la como exemplo – que suscitam o aparecimento de modelos psicossociais como os do homem gótico, ou renascentista, ou barroco. E são as diversas fases do desenvolvimento interno de cada nação que condicionam o caráter nacional dos povos. Esse último fenômeno pode ser claramente observado, hoje em dia, quando se tornam conscientes e dirigidos os processos de desenvolvimento econômico-social, ao se examinar, comparativamente, a transformação das características nacionais de comunidades que experimentaram um rápido desenvolvimento, como a soviética, de 1928 à Segunda Guerra Mundial, ou após esta, como as comunidades asiáticas e latino-americanas.

### **A nação e os demais grupos sociais**

De acordo com o que foi observado, a nação é um processo dialético em que intervém como condições objetivas que a possibilitam e ensejam, determinados fatores históricos, sociais e geográficos, mas que somente é constituída em nacionalidade em virtude de um projeto de integração nacional.

Por que surge tal projeto e quais os fins a que visa? Se considerarmos a questão em termos de pura dinâmica social, verificaremos que o projeto nacionalista, enquanto propósito de formar e consolidar determinada unidade social, não se distingue de outros projetos agremiativos, tais como os que



conduzem à constituição de quaisquer grupos sociais. O que diferencia o propósito de formar ou consolidar uma nação do propósito equivalente para outros grupos sociais é um conjunto de duas ordens de fatores. A primeira se refere ao fato de que a nação não é um grupo contratual, mas pertence àquela forma de associação em que a unidade preexiste à relação membro-grupo. A nação, em sentido histórico, antecede e condiciona a possibilidade da nação, em sentido político, ou seja, voluntarista. Ainda assim, todavia, não se distingue a nação de outras comunidades *naturais* ou integradas, como a aldeia, a tribo, ou o Estado-cidade. A segunda ordem de fatores, que a diferencia das demais comunidades integradas, é a circunstância de ser a nação uma comunidade abstrata, suscitada e delimitada pela unidade econômica, geográfica e cultural dos povos que a compõem. O elemento contratual, excluído da primeira ordem de fatores, reaparece de modo distinto, na forma de uma decisão política, nesse segundo aspecto das condições que conduzem ao surgimento e à manutenção das nações. As relações sociais que vinculam entre si os membros da comunidade nacional não são as de vizinhança mas as de cooptação. Uma comunidade se erige em nação quando são dadas determinadas condições, externas e anteriores ao projeto nacional, que o possibilitam e o ensejam.

### **Compreensão histórica da nação**

Isso posto, retomemos a pergunta inicial – “por que surge tal projeto e a que fim visa?”. A compreensão desse fenômeno exige que se tenha ao mesmo tempo uma visão histórica. As principais características assinaladas, como constituindo as

condições objetivas conducentes à formação de nações (unidade de raça, cultura e território), estiveram presentes, por exemplo, na Grécia Clássica e na Idade Média europeia. Em ambos os casos notamos a ocorrência, em determinadas circunstâncias, de manifestações de caráter nacional. Assim, a união das cidades da Ática e do Peloponeso contra a Pérsia, no caso grego, e, no caso da Europa medieval, os movimentos que conduziram os povos ibéricos à luta contra os reinos árabes da Península, ou que reuniram as comunidades francesas na luta contra a invasão inglesa, na Guerra de Cem Anos. Tais manifestações de caráter nacional, no entanto, foram esporádicas, determinadas por agentes externos e não suscitaram uma formulação política consistente, que, no caso europeu, só a partir do Renascimento, e no curso de vários séculos, conduziria à formação das nações do velho continente e que, no caso da Grécia Antiga, jamais levou à sua integração nacional.

Por que, presentes as condições objetivas já mencionadas, a Grécia Clássica não chega à integração nacional, ao passo que a alcançam, nos séculos XVII e XVIII, os países europeus? Por que, ademais, na Europa moderna, povos privados de algumas ou várias das características objetivas em apreço logram constituir-se em nações, como a Suíça e a Rússia? Como explicar-se o nacionalismo judaico, partindo de um povo territorialmente disperso, e o nacionalismo asiático contemporâneo, partindo de povos culturalmente heterogêneos?

Se excluirmos de nossa análise o caso judaico – cuja nação em grande parte é uma antinação –, veremos que o projeto nacional, dadas as circunstâncias que o tornam possível, é

suscitado pela necessidade de que se ressentia uma comunidade de construir e manter em funcionamento um mecanismo político-jurídico que imprimia efeitos práticos à sua unidade social, cultural e geográfica. Esse fenômeno, analisado mais profundamente, revela a necessidade, experimentada por certa coletividade em determinadas circunstâncias, de assegurar seu desenvolvimento econômico-social mediante a organização e consolidação da aparelhagem institucional adequada.

### **Comparação com a pólis**

O Estado-cidade antigo não chegou a integrar-se em unidade nacional porque seu desenvolvimento se processava por mera agregação. Baseado no trabalho escravo e numa economia em que o aumento da produtividade se lograva principalmente por meio das trocas com o exterior, o crescimento da pólis tendia a realizar-se mediante a imposição de sua hegemonia sobre as demais, visando a alcançar condições de troca mais vantajosas e a canalizar para si uma corrente de tributos, pela sujeição das cidades vassalas. Acrescente-se que a cosmovisão peculiar à cultura clássica, conducente a uma concepção do mundo estática e geométrica, privava a antiguidade de categorias para imaginar uma solução dinâmica e funcional que lhe permitisse romper o equilíbrio formal da natureza, possibilitando-lhe a exploração dos recursos e das energias naturais segundo uma ordenação imposta pelo homem.

Assim, nem a atmosfera espiritual da antiguidade lhe permitiu formas de organização social distintas da pólis, nem o sistema econômico-social desta a conduzia à integração nacional.

### **Comparação com a Idade Média**

Igualmente, na Europa medieval, fundada sobre a servidão da gleba, em uma economia de consumo restrito e local, o desenvolvimento das comunidades se processava ou pela imposição dos vínculos de vassalagem entre as diversas senhorias feudais, ou pelo mercantilismo dos burgos livres, tendentes, por isso mesmo, a organizar-se na forma de pólis, de que constituem exemplo significativo as cidades italianas ou hanseáticas, quando a economia monetária se expande a partir do século XV. A economia agrária da Idade Média, nas condições culturais da época, conduz ao feudalismo, cuja rede de suseranias e vassalagens institui relações análogas às que o sistema de hegemonias estabelecera, na Grécia, entre as cidades dominantes e as tributárias. E o mercantilismo dos burgos livres conduz a formas de imperialismo comercial semelhantes às praticadas por Atenas ou Cartago.

### **A nação como quadro do desenvolvimento**

Diversamente, quando o desenvolvimento do capitalismo, a partir do Renascimento, expande a economia monetária, sistematiza o artesanato e suscita o comércio interno, gerando um intercâmbio de bens entre a cidade e o campo, estreitam-se os vínculos que uniam os povos dotados de características comuns. A contiguidade de território estimula a integração econômica, que se processa tanto mais facilmente quanto maior seja a prévia unidade cultural. Acentuam-se, assim, sobre os fatores que haviam suscitado a multiplicidade dos ordenamentos feudais, os fatores que conduziam à sua integração. E na disparidade

dos condados e burgos medievais começa a recortar-se o perfil das novas nações europeias. O mercantilismo transatlântico, dos séculos XVI a XVIII, acelera ainda mais esse processo, que culminará com a revolução industrial.

As nações europeias, em sentido histórico, preexistiram a esse processo integrativo. Delas já tinha certa consciência a Idade Média, quando, por exemplo, se classificavam por “nações” os estudantes das universidades. O simples fato de diversas comunidades falarem a mesma língua, dentro da mesma cultura, com idêntica origem étnica, habitando territórios contíguos, não conduziu, todavia, tais comunidades ao propósito de se integrarem em um mesmo ordenamento político-jurídico, enquanto tal exigência não lhes foi imposta por suas necessidades vitais. Estas surgiram, predominantemente, em forma econômica. Foram, também, determinadas por imperativos de defesa e em virtude de fenômenos políticos. Mas, à medida que tal necessidade se fez sentir, acentuou-se o sentimento nacionalista, formou-se o propósito de inserir a nação no mesmo ordenamento político-jurídico, fazendo surgir os Estados nacionais. Mais tardiamente, embora, a necessidade de integração revelou-se capaz de superar a diversidade de religiões, como na Alemanha, ou de línguas, como na Suíça. A unidade histórico-cultural, naquele caso, e a histórico-geográfica, neste, bastaram, em função da comunidade de interesses econômicos e das necessidades de defesa, para permitir a formação de nacionalidades.

Basicamente, portanto, o projeto nacionalista é algo que, fundado na necessidade de assegurar, mediante um adequado

ordenamento político-jurídico, as comuns necessidades econômicas e de defesa, unifica, em dado território, comunidades vinculadas pelos mesmos laços histórico-culturais.

### **Os fins da nação**

Como todo projeto, o nacionalismo é finalista. Tal finalismo, porém, se inscreve em dois planos distintos. É deliberado, na medida em que exprime a decisão política de instauração ou consolidação de um ordenamento político-jurídico comum, visando a assegurar determinados interesses. É indeliberado, todavia, na medida em que manifesta necessidades humanas que se impõem previamente a qualquer decisão, como decorrência da vida em sociedade. Nesse último sentido, a teleologia do nacionalismo se confunde com a teleologia da vida humana em sociedade. Poder-se-á atribuir-lhe este ou aquele fim supremo, de acordo com as concepções que se adotarem sobre os fins da vida e da história. Seja qual for, no entanto, a concepção que se adote em relação aos seus fins últimos, cabe reconhecer, ao menos por indução empírica, que o fim a que propende a vida humana, no curso da história, é a realização de formas superiores de humanidade, dentro de formas superiores de organização social, em função dos critérios, historicamente variáveis, levados em conta para fixar os modelos de humanidade.

Mediatamente, portanto, o nacionalismo, como todos os processos de associação em grupos sociais integrados, tem como sentido finalístico a realização de um modelo de humanidade. Imediatamente, pela integração político-jurídica de comunidades dotadas de condições objetivas de solidariedade, visa a assegurar seus interesses econômicos e de defesa.

## **CAPÍTULO 2**

### **SUCINTA ANÁLISE DO NACIONALISMO BRASILEIRO**

#### **Da nação histórica à nação política**

A despeito de o processo formativo da nação brasileira, em sentido histórico, ter-se iniciado desde a colonização, somente nas últimas décadas do século XX se criaram as condições que imporiam ao Brasil uma configuração nacional, no sentido político do termo.

Conduzido, desde os primórdios coloniais, a ser uma economia complementar da europeia, especializada na exportação de matérias-primas e produtos primários para o consumo externo, o país encontrou na escravidão um regime propício ao desempenho dessa função, permanecendo a ele sujeito até os fins do século passado. Assim, multiplicados e prolongados pela escravidão os efeitos decorrentes de nossa heteronomia e exogenia econômicas, a vida brasileira careceu, até recentemente, de condições e estímulos para maior integração que

fizessem o país voltar-se para si mesmo e constituir-se em principal objeto de sua própria atividade.

Os movimentos políticos que instauraram a independência e a república se realizaram, por tal motivo, num plano meramente superestruturário, consistindo apenas na alteração das formas institucionais de um processo que permaneceu relativamente inalterado, comandado pelas mesmas forças representativas da economia colonial ou semicolonial. De muito maior importância foram as transformações econômico-sociais que, a partir da Abolição, começaram a criar um mercado interno e, em função das exigências deste e das limitações impostas à receita cambial do país, por sua exportação relativamente inelástica, ocasionaram sua industrialização.

### **Desenvolvimento e nacionalismo**

Não cabe nos limites deste estudo uma análise dessas transformações<sup>1</sup>. Saliente-se, apenas, que o surto de desenvolvimento econômico iniciado com a Primeira Guerra Mundial, expandido com a crise de 1929 e intensamente acelerado depois da Segunda Guerra Mundial, conduziu o país, objetivamente, e à revelia de qualquer ação deliberada, a voltar-se para si mesmo, produzindo para o consumo interno, compondo sua estruturação social de acordo com a situação de suas próprias classes, refletindo sobre os seus problemas e modelando suas instituições sob a pressão das próprias forças sociais. Essa transformação interior das condições econômicas, sociais,

---

1 Consultar, a esse respeito, "Para uma Política de Desenvolvimento Nacional", in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº5.



culturais e políticas, que se acentuou a partir da década de 40, mas que remonta aos anos 20, e se pode, sem grandes distorções, fazer coincidir com a revolução de 30, não se processou de modo uniforme e homogêneo. À medida que determinados níveis ou setores da vida brasileira experimentavam essa transformação, neles se fazia sentir a exigência da integração do país como um todo. Tal exigência, como já foi observado, suscita, quando se manifesta em uma comunidade objetivamente caracterizada como nação, no sentido histórico do termo, o propósito de configurá-la definitiva e plenamente em nacionalidade, no sentido político do vocábulo. Tal propósito é o nacionalismo, entendido em sua acepção ampla.

No caso brasileiro, como se indicou, esses movimentos nacionalistas surgiram fragmentária e descontinuamente, em função das áreas de integração constituídas pelo desenvolvimento econômico-social. Houve um nacionalismo cultural, a que se acham ligados o movimento modernista e as correntes que dele se originaram, como a verde-amarela, a regionalista, a do realismo social etc. Mais recentemente, eclodiu o nacionalismo econômico, reivindicando para o capital nacional, sobretudo na forma de monopólios estatais, a exploração do petróleo e dos minerais atômicos. E ao mesmo tempo se desenvolveu o nacionalismo político, identificado, internamente, com as exigências de democracia e de justiça social e com a tendência de fortalecer a União, no quadro da federação, e revitalizar o município, como núcleo regional básico. No plano de nossas relações internacionais, o nacionalismo político reivindica para o país uma posição de maior autonomia, em face dos Estados

Unidos e das grandes potências europeias, e se inclina para uma linha neutralista, em relação ao conflito norte-americano-soviético. Exprime, pois, uma tomada de consciência dos interesses próprios do Brasil, no âmbito das outras nações, e das massas populares, no âmbito interno do país, e constitui uma exigência de acatamento da soberania popular e da nacional.

### **Sociologia do nacionalismo**

Se considerarmos o fenômeno do nacionalismo brasileiro do ponto de vista sociológico, observaremos que as tendências indicadas correspondem à crescente importância que adquiriram no país as forças vinculadas ao desenvolvimento econômico. No quadro do semicolonialismo e subdesenvolvimento do Brasil de antes de 1930, as classes dirigentes eram comandadas pela lógica ditada por nossa heteronomia e exogenia. E o povo brasileiro constituía, predominantemente, mão de obra, a princípio escrava e, em seguida, sujeita a um estatuto de quase servidão da gleba, destinada a produzir os artigos com que concorriamos para o suprimento do mercado norte-americano e do europeu. A lógica de nossa economia impunha às classes dirigentes uma visão do mundo centrada não no Brasil, mero instrumento a serviço das economias industriais, mas nestas, a que se destinava nossa produção e das quais provinham tanto os bens de consumo requeridos por aquelas classes como as ideias de que se alimentava. E as massas trabalhadoras, privadas de consciência própria e dos meios de adquiri-la, não dispunham, também, de condições para reivindicar a defesa de seus interesses, determinados por um regime produtivo exocêntrico,

em que os preços eram fixados externamente pelos mercados compradores.

As transformações acarretadas pelo desenvolvimento econômico alteraram esse quadro. Paralelamente aos setores que permaneceram vinculados à economia de exportação de bens primários, surgiram e adquiriram importância crescente, nas classes dirigentes, os setores dedicados à produção para o mercado interno. E a circunstância de passar a depender do consumo nacional uma parcela crescente de nossa produção proporcionou às massas trabalhadoras condições para impor uma redistribuição mais justa da renda nacional.

A controvérsia entre o nacionalismo e as tendências que a ele se opõem, que neste estudo se designarão de cosmopolitas, de sorte a excluir do termo qualquer implicação valorativa, é, essencialmente, o debate entre as estruturas sociais vinculadas ao antigo regime produtivo e as representativas do novo. Aquelas aspiram a manter a importância relativa que detinham no Império e na República Velha, favorecem as políticas econômicas liberais, na medida em que o livre-cambismo tende a reforçar o setor primário de nossa economia, mas sustentam a necessidade de o país, como um todo, se responsabilizar pelas flutuações dos preços externos, segundo a orientação definida por Celso Furtado, e que consistiria, para o setor primário, na privatização dos benefícios e na socialização dos prejuízos. As novas forças ligadas ao desenvolvimento, ao contrário, aspiram a um dirigismo racional que favoreça a industrialização, por meio de medidas protecionistas e de processos de transferência de renda, pretendem assumir uma posição de liderança, no

âmbito interno do país, e visam imprimir-lhe uma linha de maior funcionalidade e de plena afirmação de sua soberania.

O cosmopolitismo, subestimando a capacidade nacional de investimento e de incorporação da tecnologia moderna, entende que o progresso nacional depende, essencialmente, de investimento estrangeiro e favorece uma política neocolonialista, especialmente voltada para os Estados Unidos, a quem caberia o papel de expandir a economia brasileira, a ela incorporando seus capitais e sua tecnologia, a exemplo do ocorrido no Canadá. O nacionalismo, superestimando a capacidade nacional de investimento e especialmente o preparo tecnológico do país, considera com ceticismo ou com receio o investimento estrangeiro e se inclina para uma política de capitalismo de Estado, atribuindo aos poderes públicos, particularmente na órbita da União, o principal encargo de promover o desenvolvimento econômico do país.

Os debates em torno do petróleo e dos minerais atômicos, do regime do capital estrangeiro e, mais recentemente, da reforma tarifária manifestaram essas duas posições. É típica, nesse sentido, a controvérsia em torno das disposições cambiais relacionadas com a nova lei de tarifas. Enquanto as forças ligadas à economia primária advogaram a completa abolição dos controles estatais sobre o intercâmbio comercial com o exterior, reivindicando um único mercado cambial, em que as taxas resultassem livremente da oferta e da procura, as correntes vinculadas à industrialização viram na tarifa um novo mecanismo protecionista e se opuseram a qualquer reforma cambial que suprimisse o controle estatal e a diferenciação

das taxas. Exprimindo, caracteristicamente, esse ponto de vista, o Sindicato da Indústria Siderúrgica divulgou um texto (matutinos do Rio, de 9-6-57) no qual sustenta que somente por meio de uma transferência de renda do setor primário para investimentos de base, possibilitada pela multiplicidade de taxas, pode ser promovido o desenvolvimento econômico brasileiro.

### **Psicologia do nacionalismo**

Se completarmos essas indicações com algumas observações de caráter psicocultural, verificaremos a propensão de as posições nacionalistas e cosmopolitas corresponderem a níveis bem determinados de mentalidade e de cultura.

Acusam tendência predominantemente nacionalista os grupos que incluem os mais elementares e os mais elaborados níveis de mentalidade e cultura, enquanto os grupos de nível médio são mais acentuadamente cosmopolitas.

De modo geral, essa distribuição reflete a composição social predominante em cada uma das tendências. O nacionalismo, pelos motivos expostos, é uma aspiração que corresponde, de um lado, ao setor mais dinâmico da burguesia, empenhado na revolução industrial. De outro, ao proletariado, cuja capacidade de consumo se expande com o grau de industrialização. Ademais, são de tendência nacionalista os quadros técnicos e administrativos e a *intelligentsia* da classe média, vinculados, simultaneamente, ao processo de desenvolvimento e à consolidação interna e externa do Estado. O cosmopolitismo, ao contrário, é a posição para a qual propendem a burguesia

latifúndio-mercantil – setor dirigente da burguesia nas condições semicoloniais e subdesenvolvidas do Império e da República Velha – e a ampla parcela da classe média que constitui um setor terciário relativamente parasitário, indiretamente subvencionado pelo Estado cartorial, na forma de empregos públicos sem correspondentes encargos, de baixa ou nula funcionalidade.

Além de refletir uma divisão tendencial de classes, a definição das opiniões por níveis de mentalidade e de cultura, entre o nacionalismo e o cosmopolitismo, se relaciona com o conteúdo mesmo de ambas as ideologias. A pura e simples afirmação de confiança nas potencialidades do país e o sentimento de autossuficiência, não controlados criticamente pela consciência das limitações nacionais e por critérios comparativos, conduzem naturalmente as mentalidades mais rudimentares e incultas a um nacionalismo incondicional, tendencialmente xenófobo e propenso a erigir a própria condição em ideologia. Diversamente, a consciência das limitações do país, a frustração por elas causada, agravada pela comparação com os índices correspondentes relativos aos países plenamente desenvolvidos, gera, nos que dispõem de categorias para tais julgamentos, um complexo de inferioridade que esteriliza o sentimento nacional e inclina aos ideais cosmopolitas. Somente, por isso, em nível mais elaborado e com apoio em maior base cultural, se logra atingir a crítica da crítica, a negação da negação. E assim como uma tomada de consciência crítica, mas privada de sistemas de referência, conduz o brasileiro médio ao desprezo do próprio país e lhe inspira um cosmopolitismo de compensação, assim

a compreensão sociológica e historicamente qualificada da realidade brasileira conduz à convicção de que o país se transforma e se desenvolve a uma taxa muito favorável e dispõe de condições para se tornar a prazo curto uma grande nação, suscitando, por isso mesmo, uma orientação nacionalista.





## CAPÍTULO 3

### CONTRADIÇÕES DO NACIONALISMO BRASILEIRO

#### Quadro das contradições

Essa análise sucinta do nacionalismo brasileiro contém, de modo geral, a indicação das contradições a que se encontra sujeito. Tais incoerências refletem as antinomias mesmas a que são conduzidas as forças sociais quando sua interação não é mediatizada por formulações políticas conciliatórias.

Esse quadro de contradições, por isso mesmo, apresenta dois aspectos que se entrelaçam, uma vez que, se as incoerências do nacionalismo brasileiro advêm, por um lado, da heterogeneidade social das forças que o compõem e da insuficiente formulação de seus propósitos, também reflete as contradições faseológicas peculiares ao estágio em que se encontra o país, em sua transição do subdesenvolvimento e semicolonialismo para um nível superior de desenvolvimento e de emancipação econômico-social.

### **Contradições econômicas**

No plano econômico, a mais séria contradição que afeta o nacionalismo brasileiro é a que se constitui na relação entre subcapitalização e desenvolvimento econômico. A subcapitalização é um dado objetivo da situação. O país é subdesenvolvido porque subcapitalizado. E a carência de capitais poupáveis ao consumo e aplicáveis em investimentos reprodutíveis prolonga ou agrava o subdesenvolvimento. Daí a conveniência, ou mesmo necessidade, considerada a questão em termos abstratos e simplificados, de incrementar a capacidade nacional de investimentos mediante a imigração de capitais estrangeiros. É exatamente contra o capital estrangeiro, todavia, que, de modo geral, se insurge o nacionalismo, nele vendo um fator de espoliação das riquezas naturais do país e um processo de agravamento de nossa dependência colonial.

Até certo ponto, essa contradição poderia ser contornada, se fossem adotadas medidas suscetíveis de incrementar a capacidade nacional de investimento em termos tais que se tornasse dispensável o concurso do capital estrangeiro, por se atingir suficiente taxa de investimento próprio.

Novas antinomias, todavia, se constituem nessa linha alternativa, quer em decorrência do modo pelo qual se vem processando o nacionalismo brasileiro, quer em virtude das contradições faseológicas de caráter geral que circunscrevem a atual situação do país. Tais incoerências se apresentam tanto em relação ao consumo quanto à produção. Realmente, para incrementar a capacidade nacional de investimento, torna-

-se necessário ou bem conter e reduzir o nível do consumo, ou bem elevar a produtividade, convindo, como é óbvio, atuar conjuntamente nos dois sentidos.

No sentido do consumo, no entanto, manifestam-se duas ordens de contradição. A primeira se refere ao fato de que à necessidade de comprimir o consumo para incrementar poupanças investíveis se opõe a circunstância de que a taxa de consumo *per capita* já é extremamente exígua, sendo essa uma das características do subdesenvolvimento. Comprimir ainda mais essa taxa de consumo, não parece ser social e politicamente viável, porque, muito ao contrário, o fenômeno que se verifica é o de uma incontrolável propensão ao aumento do poder de consumo. Ocorre, então, exatamente o oposto do que seria preciso para expandir as inversões. O consumo tende a crescer mais do que proporcionalmente em relação à produção, ocasionando uma inflação de custos que já atinge uma taxa média de mais de 20% ao ano. A segunda contradição que se verifica, em relação ao consumo, diz respeito à sua distribuição e contabilização. Em virtude da baixa produtividade nacional e das enormes taxas de parasitismo e privilégios sociais existentes no país, o poder de consumo das massas é extremamente baixo e não pode, sem uma transformação de nossa estrutura econômico-social, ser substancialmente elevado em termos reais. Em face dessa limitação, tende-se a conter, artificialmente, abaixo dos custos, os preços dos bens e serviços de consumo geral e compulsório, de sorte a valorizar os salários. Os serviços públicos e de utilidade pública são prestados graciosamente ou muito abaixo de seu custo. O Estado tabela o preço dos gêneros, controla os

alugueres etc. O resultado é a incapacidade de que se ressentem tais atividades de prover o próprio custeio e, com maior razão, de renovar e expandir seu equipamento. Provoca-se, além disso, a escassez de artigos essenciais, cuja gravosidade desestimula a produção e desvia sua comercialização para o mercado negro e o açambarcamento.

A esses efeitos diretos de tais práticas somam-se os indiretos decorrentes da impossibilidade de organizar uma efetiva contabilidade de custos. Transferem-se, então, para a sociedade, em conjunto, os ônus não atendidos pelos consumidores e usuários diretos. E, além da ineficiência dos serviços e da escassez de bens, cada vez mais acentuadas, agrava-se o processo inflacionário mediante a emissão crescente de meios de pagamento para fechar um balanço público que acusa déficits cada vez maiores.

No sentido da produção, as contradições dizem respeito à grave distorção no fluxo dos investimentos, que, conduzidos pelo natural propósito de maximizar os lucros, tendem a canalizar-se para setores de alta rentabilidade direta mas de baixa rentabilidade indireta ou social. A poupança voluntária desloca-se, assim, dos investimentos essenciais e prioritários para os de baixa essencialidade, destinados à produção de artigos suscetíveis de proporcionar grande margem de lucro. Esse mesmo lucro, por sua vez, padece, no nível da classe capitalista e empresarial, de exagerada distribuição para o consumo suntuário, que reduz a capacidade nacional de investimento.

Por outro lado, ao proteger o produtor nacional da concorrência estrangeira, o nacionalismo incide em outra contradição, que é a de suscitar, em nome do desenvolvimento

econômico, um malthusianismo a ele contrário. Globalmente, a produção tende a organizar-se abaixo das necessidades do mercado, de sorte a defender os preços, e, especificamente, tendem a ser preservados produtores e processos de produção de baixa produtividade, reduzindo a capacidade nacional de acumulação de capital.

### **Contradições sociais**

No plano social, a principal contradição que vicia o nacionalismo brasileiro, tal como é praticado e nas condições reais de nosso país, é a que se poderia designar, de modo geral, como resultado da desproporção entre os benefícios auferidos ou desejados e a participação de cada qual na criação ou preservação de bens e valores sociais.

Essa desproporção se manifesta, em relação às classes trabalhadoras, pelo fato de não haverem optado, na alternativa que permite a ascensão e a promoção social do proletariado, por uma linha consistente e responsável. A primeira delas é a que, a partir de uma política que assegure efetiva e generalizada igualização das oportunidades, transfira para a competição individual a disputa das posições. A segunda é a que, a partir do reconhecimento de que não existe igualdade de oportunidades, subsistindo, ao contrário, um regime de privilégios de classe, espoliativo do proletariado, o encaminhe a arregimentar-se, como classe, dentro de determinada concepção da sociedade e de uma estratégia de luta que permita abolir a espoliação.

No Brasil, verifica-se que o proletariado nem tomou consciência dessa alternativa nem procede, convenientemente,

no âmbito das opções que apresenta. Nos limites restritos em que já existe igualdade de oportunidades, as classes trabalhadoras se insurgem contra os seus resultados discriminativos e opõem, aos processos de retribuição fundados na capacidade, a pretensão a formas coletivas e indiscriminadas de remuneração, em função da duração do trabalho, do tempo de serviço etc. Por outro lado, ao investirem contra o regime de espoliação e privilégios de classe, fazem-no na forma das manifestações inorgânicas e inconsistentes do populismo, deixando-se galvanizar por demagogos carismáticos, que não compreendem a realidade social nem podem conduzir à sua transformação. O resultado é sempre o agravamento dos processos suicidas de consumo, que conduzem à inflação e ao puro caos social.

Em relação às classes médias, que se formaram e expandiram, no quadro de nosso subdesenvolvimento, como subproduto da urbanização de um país que permanecia agrícola e não lhes oferecia condições para se inserirem no processo produtivo, o inevitável marginalismo daí resultante conduziu-as ao parasitismo direto do Estado. O Estado brasileiro, desde a Colônia, tornou-se cartorial e assim persiste em nossos dias. Caracteriza-se o Estado cartorial por ser o instrumento de manutenção de uma estrutura econômico-social fundada numa economia primária de exportação e nos privilégios de classe a ela correlatos. Sua nota distintiva reside no fato de que o serviço público, em lugar de consistir no atendimento das necessidades coletivas, é um mecanismo de manipulação das clientelas eleitorais destinado a perpetuar os privilégios

da classe dominante, proporcionando, sem a contrapartida da prestação de serviços efetivos e socialmente necessários, empregos e favores à clientela dos grupos dirigentes.

Privadas, até recentemente, de condições que permitissem sua participação no processo produtivo, as classes médias encontraram sua subsistência no parasitismo de Estado, estabelecendo-se um processo de barganha entre o voto clientelista e a nomeação igualmente clientelista para o desempenho, não exercido ou exercido insuficientemente, de cargos quase sempre ociosos. Na prática, a função do Estado se limitou à arrecadação fiscal, para atender a uma despesa quase toda aplicada na remuneração do próprio funcionalismo. Tratava-se, portanto, de verdadeiro subsídio, pago pela classe dominante dos fazendeiros e comerciantes urbanos, à custa da semisservidão da mão de obra nacional, para sustentar uma classe média ociosa, integrando os quadros de um Estado cartorial que perpetuava essa ordem de coisas.

Com o desenvolvimento econômico, acentuou-se a necessidade da prestação efetiva de verdadeiros serviços públicos. O Estado cartorial, gerado pelo semicolonialismo e subdesenvolvimento, e a ele impondo continuidade e ordem, tornou-se uma aparelhagem cada vez mais inadequada para atender às novas exigências criadas pelo desenvolvimento. As aspirações nacionalistas vieram acentuar esse descompasso, ao exigirem do Estado a adequada preservação da soberania externa e a ativa intervenção interna na promoção e orientação do desenvolvimento. É nesse ponto que se vem manifestando, de forma cada vez mais aguda, a contradição resultante de

pretenderem as forças sociais ligadas ao Estado cartorial persistir na política de clientela, desejando, ao mesmo tempo, as vantagens do desenvolvimento econômico.

Essas contradições não afetam, apenas, o comportamento das classes médias, mas igualmente o da burguesia brasileira, unidas ambas essas classes no propósito de perpetuar seus privilégios e, portanto, o Estado cartorial que os assegura. Daí o déficit crescente dos orçamentos públicos, que atinge proporções catastróficas, não apenas incompatíveis com o desenvolvimento, mas, já agora, com a simples persistência de uma sociedade organizada. Daí, por outro lado, no que se refere à burguesia brasileira, a conservação de processos produtivos obsoletos, que mantêm em baixo nível nossa produtividade, e a existência de sistemas comerciais e financeiros puramente especulativos, que, ao jogarem com a inflação, ainda mais a agravam.

### **Contradições culturais**

Do ponto de vista cultural, a grande contradição que paralisa o nacionalismo brasileiro é a que resulta do conflito entre as formas mais elementares e irracionais da mentalidade nativista e a incorporação dos valores e critérios da cultura ocidental. Essa contradição constitui um círculo vicioso que se tem apresentado em todos os países subdesenvolvidos em fase de afirmação de sua personalidade nacional. Foi típico, nesse sentido, o ocorrido na Rússia, a partir da segunda metade do século passado até a Revolução de Outubro e, de certa forma, até o fim do período stalinista.



O subdesenvolvimento cultural, embora esteja relacionado com o subdesenvolvimento econômico, apresenta características próprias, de tal sorte que ambos se condicionam reciprocamente. Se os países economicamente atrasados não dispõem de condições para seu desenvolvimento cultural, o subdesenvolvimento cultural, por sua vez, impõe o atraso econômico. Ora, o subdesenvolvimento cultural se caracteriza pela incapacidade de conceber originalmente a própria situação, induzindo à transplantação mecânica de categorias e métodos oriundos de condições diversas e impróprios à compreensão das realidades para o entendimento das quais são transplantados. Os países culturalmente subdesenvolvidos parasitam, acriticamente, as culturas que em relação a eles funcionam como metropolitanas, e por isso deformam a visão de si mesmos, atuam de modo inconsistente e, marcados por essa alienação original, jamais alcançam autenticidade. Só é possível corrigir tal alienação mediante a superação do colonialismo espiritual e o enfoque original da própria realidade, assumida como tal, sem distorções e sem complexos. Ocorre, todavia, que, ao tentarem assim proceder, os países culturalmente subdesenvolvidos são conduzidos às limitações que lhes são inerentes, e devolvidos ao primarismo do próprio subdesenvolvimento. É o que se dá com todas as formas de nativismo cultural, que, ao reagir contra a influência alienante da cultura metropolitana, perde acesso ao nível de racionalidade e renuncia aos instrumentos teóricos que permitiriam uma compreensão consistente da própria realidade.

### **Contradições políticas**

Exprimindo e sintetizando todas essas contradições, avultam as que se manifestam no plano político.

A contradição fundamental do presente nacionalismo brasileiro é a que resulta da pretensão de promover o desenvolvimento econômico preservando, simultaneamente, a política de clientela e o Estado cartorial. Já se aludiu aos aspectos sociais dessa questão, nas considerações precedentes. Do ponto de vista político, a contradição decorre da incompatibilidade do exercício funcional e integrado da soberania com as formas cartoriais e clientelistas do Estado.

O nacionalismo integrador, como se assinalou no Capítulo I deste estudo, é um projeto fundador e preservador da nação, mediante sua unificação político-jurídica. A tal projeto se opõem, todavia, o clientelismo e o cartorialismo vigentes, subordinando a atuação do Estado ao atendimento das clientelas. Por esse motivo, a política de clientela impõe um tipo de governo necessariamente caracterizado pela heterogeneidade, pois exprime o resultado caleidoscópico das barganhas ajustadas com as múltiplas clientelas regionais. Impõe, aliás, a qualquer governo atuação igualmente heterogênea e contraditória, exercida segundo as diversas pressões de cada grupo e em condições que obrigam a considerar topicamente cada intervenção do Estado. O cartorialismo, por seu lado, priva o Estado de qualquer eficácia, por isso que os serviços públicos não estão organizados nem dispõem de meios para atender às necessidades públicas e se destinam, apenas, a proporcionar empregos e favores. Nessas

condições, nem a política de clientela logra dotar o Legislativo e o Executivo de composição homogênea e representativa de tendências e programas determinados, nem o Estado cartorial consegue operar funcionalmente na realização de seus fins, quer no âmbito interno do país, quer em suas relações internacionais.

À margem dessa contradição fundamental, e com ela relacionadas deste ou daquele modo, encontram-se outras contradições de sérias consequências. Assim, a que impele o nacionalismo ao subnacionalismo regional, acarretando uma pluralidade de ordenamentos e uma diversificação de diretrizes incompatíveis com a necessidade de integração política da nação. Assim, por outra parte, as contradições que se constituem entre o nacionalismo brasileiro e a necessidade de integrar o país, externamente, em áreas mais amplas.

Ao contrário, em suas relações com os Estados Unidos e potências europeias, o Brasil tem assumido posição quase sempre equívoca e visivelmente precária. Perturbados, como se observou no começo deste estudo, com a possibilidade de serem confundidos com o Partido Comunista, os nacionalistas brasileiros ainda não foram capazes de fixar os temas de nossa política externa. Presta-se aos Estados Unidos uma solidariedade verbal e diplomática, enquanto o sentimento antiamericano, cada vez mais poderoso no país, torna inviável qualquer forma objetiva e patente de cooperação. Essa mesma situação, aliada a outras circunstâncias, conduz o governo a aprovar, nos entendimentos secretos, concessões e facilidades que não consegue justificar perante a opinião pública. E ante a alternativa aberta para o Brasil em relação ao conflito

americano-soviético, que é a da neutralidade ou a da aliança com os Estados Unidos, o país não logra optar efetivamente por nenhuma posição. Fica, assim, com o ônus das duas posições sem alcançar as vantagens que a firme adesão a uma delas lhe proporcionaria.

Nessa mesma linha se encontra a incoerência da posição brasileira quanto ao problema do colonialismo. Ligado cultural e economicamente às grandes potências europeias, mas diretamente atingido pela concorrência que lhe fazem os produtos tropicais cultivados, em condições semisservis, por aqueles países em suas colônias, o Brasil, oficialmente, é contra o colonialismo. A ambivalência, no entanto, de nossa política exterior faz que o país não retire os benefícios que poderia colher dessa posição, movimentando a solidariedade dos outros países subdesenvolvidos, particularmente no nível da diplomacia parlamentar, embora suporte os seus ônus, sobretudo pela posição que sofre, de parte dos países colonizadores, no âmbito de agências financiadoras, como o Banco Internacional.

### **Conclusão**

A sucinta exposição, nas linhas precedentes, das contradições que embaraçam o nacionalismo brasileiro focaliza, igualmente, como de início se havia antecipado, incongruências que resultam menos dos movimentos nacionalistas que da situação geral do país. A linha divisória entre as duas ordens de contradições não poderia ser traçada sem grande arbitrariedade.

Na verdade, por isso mesmo que o nacionalismo não é uma atitude gratuita, como se assinalou na introdução a este

estudo, mas uma exigência que decorre da própria situação do país, na presente fase de seu processo histórico, as incoerências que viciam atualmente o nacionalismo brasileiro estão intercondicionadas pelas que se manifestam em todos os planos de nossa vida coletiva, e decorrem da forma pela qual se processa a transição do subdesenvolvimento e semicolonialismo a um estágio superior de organização econômica, social, cultural e política.

O problema que se apresenta ante essas contradições é o de saber até que ponto e de que modo poderão ser superadas. No nível em que se encontram, acarretam efeitos que o país não poderia suportar a prazo longo ou médio e que se constituiriam em obstáculos fatais ao desenvolvimento brasileiro. À superação dessas contradições, por isso mesmo, se acha ligado o destino do nacionalismo brasileiro, enquanto projeto fundador e consolidador de uma nacionalidade historicamente constituída e politicamente necessária à vida social da comunidade.



# CAPÍTULO 4

## SENTIDO DO NACIONALISMO BRASILEIRO

### A – O problema ideológico

#### Natureza das contradições

As contradições que afetam o nacionalismo brasileiro, examinadas no capítulo precedente, além do que contém de peculiar às formas de nacionalismo atualmente em curso, decorrem das mesmas incongruências com que se defronta o processo de nosso desenvolvimento. Todo processo histórico é contraditório, na medida em que é dialético. Em outras palavras, todo processo histórico consiste na transformação de estruturas, em virtude e por meio de modificações que conduzem a impasse as estruturas anteriores e forçam a criação de formas novas de organização e de trabalho. Se é certo que, no curso empírico da história, alguns desses impasses se revelam fatais e ocasionam o desaparecimento de culturas, nações e Estados, não é menos verdade que, em si mesmos, tais impasses

somente se revelam insolúveis no plano em que se constituíram e comportam, em princípio, transposição de plano que permite, pela transformação das estruturas, o prosseguimento do processo histórico.

Esse é particularmente o caso que se verifica quanto às contradições que se manifestam em uma sociedade em desenvolvimento, como a brasileira. E essa a razão pela qual as incoerências do nacionalismo brasileiro ou são superáveis, quando decorrem das condições gerais de nosso desenvolvimento, ou acusam impropriedade das formulações dadas ao movimento nacionalista, quando lhe são específicas. Nesse caso, as contradições se encontram na forma pela qual se entende ou pratica o nacionalismo, e não nas tendências gerais que o determinam e nos fins gerais a que propende. A superação de tais incongruências depende, assim, de uma atuação cultural ou política que reajuste o movimento nacionalista aos imperativos do desenvolvimento, fim imediato que o suscita e orienta.

### **Ideologia e situação**

Esse esforço de reajustamento do movimento nacionalista aos imperativos ditados pelo processo do desenvolvimento econômico-social é algo que tende a ocorrer, a prazo longo, pelo curso mesmo dos acontecimentos, mas que pode e precisa, a curto prazo, ser intentado a partir de uma compreensão dialética da realidade.

Realmente, com toda ideologia, o nacionalismo é comandado por duas ordens de princípios: os da representatividade e os da autenticidade.



São insubistentes, como se observou no início deste estudo, as pretensões de considerar fenômenos historicamente determinados, como as ideologias, em função de valores como o bem ou o mal, a verdade ou o erro. Os primeiros regulam o comportamento das pessoas em função de uma prévia tabela axiológica socialmente vigente. Os outros regulam a formulação de juízos em função de uma tabela lógica previamente dada. As ideologias, ao contrário, são, elas próprias, tabelas de valores que, embora subordinadas a certo sistema cultural e determinadas por dada situação, comandam o comportamento social de uma comunidade. Daí o fato de que as ideologias devam ser avaliadas segundo outros critérios, que são, como se indicou, os da representatividade e os da autenticidade.

Sem aprofundar mais a questão, pode-se definir a ideologia, genericamente, como o conjunto de valores e de ideias que apresentam como razoável e desejável determinado projeto ou estatuto convivencial para a comunidade, a partir dos interesses situacionais de determinada classe ou grupo social. São os interesses situacionais, ou seja, os que decorrem de uma situação social suficientemente caracterizada e geral, como as situações de classe, que determinam o projeto de estatuto convivencial a que aspiram os que nela se encontram. Esse fato, que condiciona todas as ideologias, estabelece entre elas e os interesses situacionais que as suscitaram uma relação de maior ou menor adequação. Nem sempre as aspirações sociais de determinada classe correspondem a seus interesses, por motivos cuja análise extravasaria o âmbito deste estudo. Na medida em que isso não ocorre, as classes ideologicamente mal orientadas tendem a sofrer as consequências da inadequada formulação

de suas aspirações, tornando-se vítimas da própria ideologia e perdendo a oportunidade de organizar em função dela a sociedade a que pertencem. São mais ou menos representativas, por isso, as ideologias que correspondam, em maior ou menor grau, aos interesses situacionais que as suscitaram.

Além de referidas a tais interesses, no entanto, as ideologias se encontram relacionadas à situação global da comunidade. Na medida em que toda ideologia é um projeto de organização da comunidade, as formulações ideológicas devem levar em conta tanto as aspirações decorrentes dos demais interesses situacionais como a situação efetiva da comunidade, em conjunto. Essa última é determinada, em função das circunstâncias naturais próprias ao país (condições geográficas, geológicas, climáticas etc.), pela fase em que se encontra o seu processo histórico-social. E a situação faseológica do país, por sua vez, é determinada pela posição relativa que ocupa no complexo cultural a que pertence.

São autênticas as ideologias que, sejam quais forem os interesse situacionais que representem, formulem para a comunidade, como um todo, critérios e diretrizes que a encaminhem no sentido de seu processo faseológico, ou seja, que permitam o melhor aproveitamento das condições naturais da comunidade, em função dos valores predominantes na civilização a que pertence.

O drama social, por excelência, é o que decorre, em dada situação, do conflito entre a representatividade e a autenticidade das ideologias. Tal é o fenômeno típico que se verifica nos países em que a classe dirigente, perdendo a capacidade de inovação

e adaptação às novas condições históricas, persiste na defesa de aspirações que entravam o ajustamento da comunidade ao processo histórico global a que pertence. Assim ocorreu com a nobreza francesa do século XVIII, a autocracia russa de princípios deste século e a burguesia Kuomintang chinesa, a partir da Primeira Guerra Mundial.

O que empresta ao Brasil de após 1930 uma posição privilegiada é exatamente o fato de que, em nosso país, a linha de maior representatividade ideológica, para todas as classes sociais, corresponde à linha de maior autenticidade histórica<sup>2</sup>.

Por esse motivo, os conflitos sociais existentes em nosso país, na fase em que se encontra, exprimem, na sua essência, menos irredutíveis lutas de classe do que conflitos que se travam, no âmbito de cada classe, entre seus setores dinâmicos e estáticos, entre as forças produtivas e as parasitárias. Não são, por isso, lutas de classe, mas de estruturas faseológicas. Daí a possibilidade de superar as contradições do movimento nacionalista, decorrentes de suas impropriedades ideológicas, mediante uma compreensão dialética da situação brasileira e a consequente orientação de suas formulações.

## **B – Sentido do nacionalismo brasileiro**

### **Consciência histórica**

O mais importante acontecimento histórico de nossa época, tão rica em inovações tecnológicas e em sucessos

---

2 Ver, a respeito, a análise dessa correspondência no estudo "Para uma Política de Desenvolvimento Nacional", Cap. V, Seção 3, in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 5.

políticos e sociais, talvez seja o fato de que nela, pela primeira vez, o homem adquiriu plena consciência do próprio processo histórico. Datam, sem dúvida, do século passado, as primeiras conquistas nesse sentido. E toda cultura humanista, da Grécia a nossos dias, é uma contribuição para tal resultado. Somente a partir da compreensão faseológica dos fenômenos sociais e das investigações da sociologia do conhecimento sobre o sentido das ideologias é que foi possível, no entanto, converter em projeto socialmente deliberado e controlado o processo do desenvolvimento econômico-social.

Como se teve ensejo de analisar, no Capítulo I deste estudo, o nacionalismo consiste, essencialmente, no propósito de instaurar ou consolidar a aparelhagem institucional necessária para assegurar o desenvolvimento de uma comunidade. Tal é o caso do nacionalismo brasileiro, suscitado pelas transformações experimentadas por nosso país, a partir dos anos 20, cujo desenvolvimento passou a exigir uma ordenação político-jurídica adequada.

Antes de tudo, pois, o nacionalismo é um movimento provocado pelo desenvolvimento do país e que tem por fim acelerá-lo e racionalizá-lo. Esse fim não decorre de um propósito gratuito de pessoas ou grupos, mas é inerente ao processo. Apesar disso, pode ser assumido, consciente e deliberadamente, por todos os que aspirem à promoção do nosso desenvolvimento. E, como este corresponde aos interesses situacionais de todas as classes sociais – com exceção, em cada uma delas, dos setores vinculados às nossas estruturas semicoloniais –, a promoção do desenvolvimento se constitui no objetivo ideológico mais representativo de todas as classes brasileiras.

É indispensável, por isso, refletindo sobre as contradições que se verificam no nacionalismo brasileiro, referidas no Capítulo I deste estudo, elucidar as que decorrem de sua inadequada formulação.

### **Nacionalismo de meios e de fins**

A primeira observação a fazer, a esse respeito, é a que se refere ao sentido necessariamente finalista que o nacionalismo deve conservar. O nacionalismo, como se viu, não é imposição de nossas peculiaridades, nem simples expressão de características nacionais. É, ao contrário, um meio para atingir um fim: o desenvolvimento. E como tal deve ser exercido, mediante o emprego dos instrumentos mais adequados para a realização desse fim. Ter-se-á a oportunidade, subseqüentemente, de assinalar importante distinção a esse respeito, decorrente do fato de se conceber o desenvolvimento em termos mecânico-formais ou em termos histórico-dialéticos. Como se verá, os meios mais adequados – e cujo emprego, portanto, será mais nacionalista – à realização do desenvolvimento, não são, necessariamente, os que se manifestem como tais na perspectiva de um espaço abstrato, e sim os que assim se revelem na situação efetiva do país. Feita essa importante ressalva, no entanto, é indispensável elucidar todos os equívocos tendentes a confundir com o nacionalismo o fato de serem nacionais os agentes ou recursos empregados para a obtenção de um fim qualquer.

Assim, por exemplo, o que torna nacionalista a atual política do petróleo não é o fato de a Petrobras ser uma empresa do Estado

brasileiro, dirigida por brasileiros natos etc. Em tese, a política nacionalista do petróleo poderia ser realizada pela Standard, ou qualquer outra empresa, desde que, concretamente, na situação presente do país, essa fosse a forma mais eficaz de explorar o petróleo brasileiro e proporcionar à economia nacional o pleno uso e controle de tal matéria-prima. O que torna nacionalista a atual política do petróleo, ao contrário, é o fato de que, nas condições do país e na atual conjuntura internacional, somente a Petrobras, dotada das facilidades de que dispõe, nos pode assegurar a mais eficiente exploração do petróleo e proporcionar à nossa economia o pleno uso e controle desse combustível. À medida que o apoio à Petrobras decorra mais da circunstância de ser uma empresa nacional ou um monopólio do Estado do que o mais eficiente instrumento para atender às nossas necessidades petrolíferas, marca a distinção entre o equivocado nacionalismo de meios e o nacionalismo de fins.

O nacionalismo que cabe designar de nacionalismo de meios exprime apenas uma das facetas do complexo colonial, tendente a erigir a própria condição em ideologia. Constitui uma das formas suicidas, observadas por Toynbee e por ele designadas de “zelotismo”, que uma sociedade subdesenvolvida pode assumir em seus contatos com outras mais adiantadas. O nacionalismo, muito ao contrário, só se realiza na medida em que reconhece seu fim, que é o desenvolvimento, e para isso deve utilizar-se de todos os meios apropriados, seja qual for a origem dos agentes, desde que, nas condições concretas, se revelem os mais eficazes.

### Unilateralismo e sistema

A segunda observação a fazer a respeito dos requisitos do nacionalismo é a que se refere ao seu caráter sistemático. Por isso mesmo que o nacionalismo é finalista e que o desenvolvimento é um fenômeno social global, perdem qualquer sentido nacionalista as medidas encaradas isoladamente, sem articulação sistemática. O nacionalismo é a característica de uma política, e não de providências esparsas. Suscitado pela necessidade de integrar, politicamente, uma comunidade, só pode ser realizado quando não se percam de vista os problemas globais da comunidade.

Expressivo de tais equívocos, por exemplo, é o projeto, sustentado por alguns, de proibir no Brasil o funcionamento de bancos estrangeiros. Ter-se-á ocasião, em trecho subsequente deste estudo, de analisar o problema do capital estrangeiro, cujo tratamento e importância são inadequadamente considerados pelos cosmopolitas. Sem embargo, todavia, da disciplina requerida pelo capital estrangeiro, é evidente que se não pode considerar isoladamente o regime dos bancos. Na medida em que se reconheça, embora dentro de condições apropriadas, a utilidade do capital alienígena, a pura e simples proibição de funcionamento de bancos estrangeiros constitui medida contraditória, por excluir um dos canais de ingresso de capitais do exterior e um dos instrumentos que lhes permite operar no país. E se o fato de os bancos estrangeiros utilizarem, habitualmente, depósitos nacionais para ocorrer às necessidades de firmas estrangeiras exige, evidentemente, um corretivo, pode-se remediar tal inconveniente sem suprimi-los, mediante

a exigência, por exemplo, de aplicação mínima de recursos em favor de firmas nacionais, ou a transferência compulsória de parte dos seus depósitos para bancos brasileiros.

### **Nacionalismo formal e nacionalismo dialético**

O terceiro requisito de caráter geral que deve apresentar o nacionalismo brasileiro refere-se ao seu sentido dialético. O nacionalismo não constitui, como fenômeno histórico, aspiração permanente das comunidades. Como se verificou no Capítulo I deste estudo, somente na cultura ocidental e a partir do Renascimento é que se constituíram as nacionalidades. Em nossa própria cultura, segundo tudo indica, elas tenderão a desaparecer, na medida em que a expansão e generalização do desenvolvimento econômico-social as tornem desnecessárias e as acabem convertendo em obstáculo. Disso nos dão suficiente indicação as transformações ocorridas nos países plenamente desenvolvidos, após a Segunda Guerra Mundial.

Os Estados Unidos e a Rússia não são mais nacionalistas, no sentido em que o eram no século XIX. São as necessidades de defesa, decorrentes de seu mútuo conflito, e, mais do que isso, as necessidades de preservarem seus níveis de vida, em face das vastas regiões do globo ainda subdesenvolvidas, que neles mantêm uma estrutura nacional. O caso europeu, para esse efeito, é dos mais elucidativos. Esgotadas, em nossos dias, suas possibilidades de desenvolvimento no estreito quadro das nacionalidades, as comunidades europeias se ressentem da vital necessidade de superar tal enquadramento, constituindo uma unidade mais ampla e transnacional, que será a comunidade



européia. Os mais diversos obstáculos, desde as suas seculares tradições até os que resultam da diversidade de seus níveis de produtividade e de renda *per capita*, se opõem a tal unificação. No entanto, ela se processa a olhos vistos, tanto subjetivamente, na formação de uma consciência europeia entre os setores mais esclarecidos do velho continente, quanto objetivamente, na adoção de instituições supranacionais, como o mercado do carvão e do aço e, atualmente, o mercado comum.

É necessário, pois, compreender também dialeticamente o nacionalismo brasileiro. A longo prazo, conduzir-nos-á a formas supranacionais que ainda é prematuro conceber, mas que certamente se relacionarão com a maior integração da América Latina. A prazo curto – no sentido histórico do termo –, a concepção dialética do nacionalismo brasileiro deve conduzir à compreensão de que se realizará mediante a transformação de nossas estruturas tradicionais. Constitui equívoco formalista estático, por isso, identificar o nacionalismo brasileiro com a salvaguarda de nossas presentes características. Paradoxalmente, o nacionalismo é antinativista e antifolclórico. Não significa isso o repúdio cultural às nossas tradições nem a perda de sensibilidade para as contribuições da arte popular. Significa, apenas, que tais contribuições irão passando da vida para o museu, que nós as incorporamos como compreensão do passado e não como formas aprisionadoras de nosso devenir.

Do ponto de vista econômico, a concepção dialética do nacionalismo é especialmente importante para nos alertar contra todas as formas de proteção das atividades marginais e de baixa produtividade, pelo simples motivo de serem nacionais.

Não é elevando cada vez mais a remuneração, em cruzeiros, dos cafeeiros cansados, por exemplo, que melhor serviremos aos interesses da economia nacional, e sim convertendo a outras culturas tais lavouras e adotando providências que reduzam os custos da cafeicultura e aumentem sua produtividade.

### **C – Desenvolvimento em situação**

#### **Classicismo e nacionalismo**

Fundada, sobretudo, na experiência e nas necessidades britânicas, durante a Revolução Industrial, quando a Inglaterra se converteu em fábrica do mundo, a economia clássica traduz, naturalmente, as condições da economia inglesa da época e representa a ideologia de seu capitalismo.

Daí a origem das asserções em que se apoia e dos fins que colima. As teses são as de que o mundo deve ser admitido tal como é e se encontra. Que da diversidade das condições existentes resultam especializações econômicas naturais, que exprimem a maior produtividade marginal de cada região ou país. E que a principal regra da economia deve ser a de permitir e facilitar a manifestação de tais especializações, por meio de um regime de liberdade de trocas que ponha em pleno funcionamento as leis da oferta e da procura.

Datam, também, da primeira fase da Revolução Industrial os dois grandes protestos contra a economia clássica. List, exprimindo as necessidades da Alemanha, tardiamente iniciada na Revolução Industrial, reage contra as teorias que cristalizavam, na situação em que se encontravam, as regiões

menos desenvolvidas e defende um protecionismo capaz de lhes permitir recuperar o atraso, dentro de uma concepção nacionalista da economia. Marx, exprimindo as necessidades do proletariado, privado de meios de produção, se insurge contra a preexistente distribuição da riqueza e declara guerra ao regime que protegia a propriedade adquirida, reivindicando sua socialização.

Até certo ponto, esse debate persiste em nossos dias. A riqueza mundial continua desigualmente repartida entre nações e classes. E se é certo que a evolução interna do capitalismo, sob a pressão das massas proletárias, o afastou, acentuadamente, das características denunciadas por Marx, tornando-se, particularmente, irrelevante a questão da propriedade<sup>3</sup>, as mesmas transformações não se verificaram quanto à distribuição geográfica da riqueza, mantendo-se, ademais, nos países atrasados, muitas ou quase todas as notas do capitalismo manchesteriano.

O extraordinário progresso teórico alcançado pela economia, juntamente com o que se verificou nas ciências histórico-sociais, conduziu, em nossos dias, à superação de muitas das controvérsias que dividiam os estudiosos no curso do século passado e princípios deste. Há hoje uma teoria do desenvolvimento econômico-social relativamente pacífica. Apesar disso, porém, verificam-se distinções bastante acentuadas, conforme a perspectiva fundamental do economista, do historiador ou do sociólogo se apoie numa concepção

---

3 Cf., sobretudo, C.A.R. Crosland, *The Future of Socialism*, Jonathan Cape, 1956, London.

mecânico-formal ou numa concepção histórico-dialética do processo histórico e social. E assim como a economia clássica exprimia o modo de pensar representativo da situação e das necessidades do capitalismo inglês, pioneiro da Revolução Industrial e predominante na economia do século XIX, assim, em nossos dias, os economistas, historiadores e sociólogos norte-americanos são propensos a adotar uma perspectiva mecânico-formal, ao passo que as concepções histórico-dialéticas são assumidas pelos que manifestam um pensamento representativo de países em fase de transformação ou de crise.

### **A perspectiva mecânico-formal**

Não cabe no âmbito deste trabalho ampla análise da perspectiva mecânico-formal. Basta assinalar o fato de que se caracteriza por compreender o processo histórico-social no quadro de um determinismo físico e de um livre-arbítrio ético. Desse ponto de vista, o tempo surge como pura sucessividade, contida pelo espaço e preenchida pelas decisões livres dos agentes humanos, em si mesmos invariáveis. A história, portanto, é apenas uma referência ao anterior e ao posterior, não implicando, em si mesma, nenhuma transformação qualitativa, uma vez que esta somente advém das decisões humanas, tomadas dentro da margem de liberdade proporcionada pelos fatores naturais. E a sociedade é o campo da dinâmica de grupos, que se processa de acordo com o jogo dos interesses e dos modelos de conduta vigentes, em função da capacidade de interferência de cada qual, numa situação dada.

A perspectiva mecânico-formal, no Brasil, expressamente ou não, conscientemente ou não, é aquela em que se encontram as interpretações cosmopolitas de nossa situação e de nossas necessidades. Concebido em tais termos, o desenvolvimento brasileiro é entendido como o desenvolvimento de um espaço abstrato, em que se apresentam determinados fatores. Trata-se de verificar quais são os modos de combiná-los dotados de máxima eficácia marginal.

Essa concepção, como é natural, conduz, em economia, a uma posição neoclássica. O problema que se apresenta é o de saber, dentro da repartição internacional do trabalho, quais os setores em que o país deve especializar-se; o de verificar, dentro da disponibilidade internacional de fatores, quais os que devem aplicar-se no Brasil; e o de estabelecer, em face da demanda e da oferta internacional, a remuneração necessária para importar, na forma e quantidade devidas, os fatores escassos.

O modelo econômico daí resultante é o de um país cuja principal atividade tem de ser agroextrativa, especializada, atualmente, no café, devendo, para o futuro, diversificar-se com a expansão da produção de carne, óleos vegetais, borracha, minérios etc. À medida que se eleve sua produtividade, o país poderá industrializar-se. O critério para determinar se é ou não conveniente a criação de uma indústria será sua competitividade internacional, dados um câmbio livre de taxa única e uma tarifa aduaneira módica. O capital estrangeiro, podendo entrar e sair livremente, de acordo com seu interesse, tenderá a buscar no país oportunidades de investimento mais escassas nos países plenamente desenvolvidos e assim acelerará nossa capitalização.

Estímulos especiais, particularmente fiscais, poderão ser-lhe atribuídos, se o ingresso não se processar na medida desejada. Os setores internacionalmente explorados em regime de monopólio ou de cartel, como o petróleo, o aço, a química de base etc., serão o campo de eleição do capital estrangeiro, proporcionando ao país a forma mais eficiente de exploração das matérias-primas que para tal disponha. Uma política realista de tarifas, nos serviços de utilidade pública, assegurará, igualmente, os investimentos estrangeiros em transportes, energia elétrica e comunicações, garantido ao público brasileiro a eficiente gestão desses serviços.

### **A perspectiva histórico-dialética**

A perspectiva histórico-dialética, contrariamente à mecânico-formal, se caracteriza pela compreensão da história como processo qualitativo, que transforma, ao mesmo tempo, o homem e a sociedade, alterando, simultaneamente, a imagem da natureza. O homem não é um ente imutável, dotado de essência permanente, que exerça a sua liberdade sempre no mesmo nível de relações com o mundo. O homem é o seu processo de humanização. E se a estrutura psicofísica do homem permanece relativamente inalterada, ocorre que suas relações com o mundo e com os outros homens são sempre mediatizadas pela cultura, que é um produto histórico mutável. Daí o fato de o homem se transformar com a história, porque se alteram seus modos de relacionar-se com o mundo e com os demais homens na sociedade. A história, longe de ser uma simples referência ao anterior e ao posterior, na ordem puramente mecânico-formal

da sucessividade, é um processo dialético que transforma as estruturas sociais e o modo de ser do homem. E a sociedade, longe de ser o puro campo da dinâmica de grupos, é a própria estrutura das relações de convivência.

Tal concepção, no plano econômico, conduz a uma posição nacionalista e socialista, entendida esta, até subsequente qualificação, na sua acepção etimológica, ou seja, no sentido de que a ordem social não decorre da composição das relações interindividuais, mas, ao contrário, preexistindo a estas, as determina. Escaparia aos limites deste estudo analisar, mais minudentemente, as implicações contidas na concepção histórico-dialética, em relação às posições nacionalistas e socialistas. Daquelas, ter-se-á a oportunidade, em seguida, de expor os seus aspectos mais relevantes. Destas, basta assinalar, no momento, que compreendem, em tese, desde as formas correntes do socialismo até as de um ordenamento socialista realizado por intermédio da chamada iniciativa privada, mediante a descentralização e a “desestatização” da função empresarial.

À luz de tal concepção, o modelo econômico do cosmopolitismo, sem prejuízo de sua validade lógica interna, peca ao confundir o espaço abstrato de um processo econômico hipotético com o espaço concreto de um processo econômico histórico.

Ocorre, assim, em primeiro lugar, que a divisão internacional do trabalho, longe de ser um dado natural, é também um produto histórico e, como tal, mutável. Ademais, longe de encontrar-se organizado segundo os critérios puramente

racionais de um *Homo oeconomicus* abstrato, é o resultado de um comportamento preferencial, determinado, entre outros fatores, pela nacionalidade dos outros.

Em segundo lugar, sucede que nada adiantaria, supondo lhe fosse possível, que um país como o Brasil, relativamente heterônomo e exógeno, situado na periferia econômica e cultural do Ocidente, deliberasse acatar os princípios de uma divisão internacional do trabalho fundada na maior produtividade marginal natural, pois se defrontaria com o quadro de uma deliberada mudança de tal divisão do trabalho, em virtude da intervenção política dos Estados estrangeiros.

Essas duas observações invalidam, completamente, o modelo econômico do cosmopolitismo. Por isso que a divisão internacional do trabalho é um produto histórico, os países que se encontram atrasados no processo de elevação de sua produtividade só tenderiam a aumentar o seu desnível se não adotassem medidas que lhes permitissem apressar o incremento dessa produtividade. Além disso, e porque a intervenção dos outros Estados, e também a atuação internacional dos monopólios e cartéis, altera deliberadamente o regime da repartição internacional do trabalho, os países subdesenvolvidos que não protegerem e valorizarem seu próprio trabalho estarão condenados a depreciá-lo em razão mais do que proporcional às relações comparadas de sua produtividade marginal.

O modelo econômico conveniente ao Brasil, portanto, não será o que, pura e simplesmente, nas atuais condições do país e do mundo, lhe proporcione maior produtividade marginal. O modelo conveniente será aquele que tire o máximo partido da



especialização do país, no quadro da repartição internacional do trabalho, compatível com o máximo incremento de sua produtividade, mediante a mais acelerada possível transformação de sua estrutura econômico-social e a mais alta taxa possível de acumulação capitalista. Tal modelo conduz às seguintes consequências:

- a) reaparelhamento, reorganização e expansão dos bens e serviços de infraestrutura;
- b) racionalização da agricultura e do escoamento e comercialização dos produtos da lavoura; e
- c) industrialização acelerada, visando à substituição de importações e à expansão da indústria de base, notadamente a siderurgia, a química de base, a indústria de equipamentos etc.

Esses resultados têm de ser alcançados e somente o poderão ser nas seguintes condições:

- a) utilização ótima da capacidade de exportar por meio de um câmbio realista, da ampliação dos mercados e do melhoramento dos produtos;
- b) seleção das importações em função de sua essencialidade, mediante um sistema tarifário apropriado que se apoie em um sistema de ágios cambiais;
- c) máximo aproveitamento dos recursos naturais existentes, até o limite de sua marginalidade, fixado em função da oferta internacional e de nossa capacidade de importar;

- d) máxima compressão do consumo, particularmente do conspícuo, mediante uma política realista de salários e tarifas e de uma adequada política fiscal; e
- e) ótima utilização da capacidade nacional de investimento, inclusive do capital estrangeiro que possa ser absorvido pelo país, e máximo incremento de nossa taxa de acumulação de capital, mediante uma política fiscal e creditícia conveniente.

### **Ideologia global**

Por isso que o desenvolvimento é um processo social global, a ideologia nacionalista, que tem por fim a aceleração e racionalização desse processo, deve carregar-se de uma significação representativa das aspirações gerais da sociedade. Se tal encargo, de modo geral, pesa sobre toda ideologia, da qual a capacidade de conquistar outras classes, além daquelas cujos interesses situacionais a suscitaram, depende do alcance de que para elas se revista, essa exigência se torna fundamental nas situações, como a nossa, em que a linha de representatividade das aspirações de todas as classes coincide com a linha de sua autenticidade.

Remetendo os leitores a outro texto, em que se procede ao exame analítico da questão<sup>4</sup>, importa assinalar, aqui, seus aspectos mais relevantes. O problema que se apresenta, basicamente, é o seguinte: nos três principais estratos sociais em que se situa o povo brasileiro, verifica-se, em seus

---

4 Ver o citado estudo "Para uma Política de Desenvolvimento Nacional", particularmente o Capítulo IV, in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 5.

setores dinâmicos e produtivos, a mesma necessidade de desenvolvimento econômico e de superação das resistências opostas pelos setores estáticos e parasitários. Se, no entanto, forem referidas apenas aos interesses situacionais de cada classe, tais necessidades se apresentarão em forma distinta, comportando diferentes ordens de prioridade, e acusarão, pois, entre si, divergências que as conduzirão a contradições e a impasse. Mais ainda: referidas apenas aos seus interesses situacionais, as classes sociais experimentam a propensão a resguardar sua solidariedade de classe, o que conduz a uma composição, no âmbito de cada uma, entre o seu setor dinâmico e o estático, cobrando-se o preço de tal composição na forma de reivindicações gerais da classe contra as demais classes.

Exemplificando, observaremos que os setores dinâmicos tanto na burguesia quanto na classe média e no proletariado se encontram, igualmente, vinculados à promoção do desenvolvimento. O desenvolvimento proporciona à burguesia a carreira capitalista e empresarial que não lhe era possibilitada pela estrutura semicolonial antiga. A classe média, com o desenvolvimento, encontra a oportunidade, de que antes não dispunha, de inserir-se no processo produtivo, constituindo os quadros de administradores e técnicos que tripularão os novos empreendimentos. E o proletariado, com o desenvolvimento, se defronta com um aumento da demanda de trabalho e com sua crescente diferenciação e qualificações, que lhe asseguram novos e melhores empregos, com aumento de seus salários reais e de seu padrão de vida.

De forma oposta, os setores estáticos e os parasitários dessas classes enfrentam, com o desenvolvimento, um desafio irremediável, que os força a optar entre uma modificação de seu regime de produção e de seu comportamento, mediante seu reajustamento às novas condições, e sua progressiva eliminação, na medida em que se vão tornando impossíveis as formas parasitárias de existência.

Referido, todavia, aos puros interesses da burguesia, o desenvolvimento tende a ser concebido a partir dos privilégios de classe já conquistados. Procura-se aumentar a acumulação capitalista preservando as situações adquiridas, ou seja, no nível da empresa, protegendo as firmas marginais e de baixa produtividade, cujos altos custos são compensados pelo excessivo preço dos bens e serviços, mediante providências legais cerceadoras da concorrência nacional e estrangeira; no nível dos indivíduos, capitalistas e empresários, proporcionando-se formas de acumulação capitalista e de gestão dos empreendimentos que discriminam a favor da classe contra a concorrência de novos capitalistas e empresários. Assim entendido, o processo de desenvolvimento se converte em seu oposto e a solidariedade de classe alia o capitalista e o empresário produtivos aos improdutivos, ou seja, aos que se apoiam em condições de parasitismo e de privilégio. Defendem-se, assim, medidas malthusianas de contingenciamento e subvenção. Reforçam-se, por outro lado, o clientelismo e o cartorialismo políticos, por meio dos quais se obtêm as desejadas medidas discriminativas e se possibilita a outorga direta ou indireta de meios de produção aos que não se acham qualificadas para recebê-los ou geri-los.

O mesmo se passa em relação à classe média e à proletária. Entendido o desenvolvimento apenas em função dos interesses situacionais dessas classes, as oportunidades de emprego, as garantias que o cerquem e a remuneração que proporcione passam a constituir objetivo primeiro e básico, em lugar de serem decorrência do desenvolvimento. Com isso, inverte-se o processo, porque o regime de custos se organiza em função das expectativas dos assalariados e não em função da ótima utilização dos fatores disponíveis.

A classe média, ciosa de suas prerrogativas e privilégios, entende que o simples fato de ser um *white collar* credencia a determinado padrão de vida. O exército de doutores egresso do patriarcalismo antigo, reforçado pelo contingente de bacharéis oriundo de famílias proletárias que lograram diplomar os filhos, exige a preservação das expectativas de consumo e de honrarias dessa pretensa aristocracia universitária. E assim, igualmente, reforçam o clientelismo e o cartorialismo, de que depende a distribuição de prebendas, na forma de empregos públicos exercidos sem responsabilidades e destituídos de qualquer utilidade social.

O proletariado, impondo a defesa de salários, o pleno emprego e a redução das horas de trabalho, em termos desligados do processo produtivo, força a adoção de medidas trabalhistas baseadas em suposto direito a condições de vida não decorrentes da produtividade. Novamente se inverte o processo de desenvolvimento. E em lugar de sua promoção proporcionar, gradualmente, as vantagens almejadas, a imposição prévia de um regime de vantagens superior ao permitido

pelo nível da produtividade provoca a sua queda e se converte em inflação. Como no caso das outras classes, a solidariedade do proletariado conduz à aliança de seus setores produtivos com os parasitários. Grupos como os portuários e os marítimos, privilegiados por uma legislação compreensível no antigo quadro da estagnação de nossos transportes, mas incompatível com sua expansão e modernização, impedem o reequipamento e a reorganização administrativa desses serviços, por condená-los a custos excessivos. E assim perdura o desaparecimento e a desorganização dos portos e das empresas de navegação, forçando os trabalhadores a pleitearem medidas cada vez mais contrárias à sua expansão e melhoria, para manter artificialmente um regime de trabalho e de salários de bases parasitárias.

Somente, portanto, uma ideologia global do nacionalismo, tendo por fim o desenvolvimento econômico-social, pode enquadrar, em função de tal fim, os interesses situacionais de todas as classes e conduzir à liderança, no âmbito de cada uma delas, seus setores dinâmicos e produtivos. Tal ideologia resulta na composição dos interesses em jogo, para o fim em vista, no nível das exigências culturais de nosso tempo<sup>5</sup>.

---

5 Cf. "Para uma Política de Desenvolvimento Nacional", in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 5, e Helio Jaguaribe, *Condições Institucionais do Desenvolvimento*, ed. Iseb, Rio, 1957.

# CAPÍTULO 5

## ESTATISMO E PRIVATISMO

### Sentido da polêmica

Encerrando esta sucinta análise do sentido que apresenta o nacionalismo brasileiro e da orientação que lhe deve ser emprestada, é necessário examinar a alternativa com que se defronta o país, para a realização de seu desenvolvimento, entre as formas públicas e privadas de gestão da economia nacional. Esse problema, já referido em trecho anterior, quando se consideraram as principais características da perspectiva histórico-dialética, constitui no momento, em nosso país, objeto de apaixonada polêmica em que, de um lado, quase toda a grande imprensa, a maioria dos sindicatos patronais e diversos congressistas, denunciando a imoderada intervenção do Estado na órbita econômica, preconizam o revigoramento do regime da livre iniciativa, enquanto, de outro lado, a maioria dos sindicatos de empregados e muitos parlamentares, defendendo

a intervenção econômica do Estado, sustentam a necessidade de expandir a gestão pública a todos os setores estratégicos, disciplinando-se a iniciativa privada em função do interesse social.

Se a encararmos do ponto de vista de sua oportunidade, essa controvérsia se apresenta bastante deslocada. Não há, realmente, de parte do Estado brasileiro, nenhuma encampação de novas atividades econômicas, desde a promulgação da lei da Petrobras, em outubro de 1953. Ao contrário, as tendências que ultimamente se vêm fazendo sentir são no sentido de desestatizar empreendimentos de há muito submetidos a formas públicas de gestão, como as estradas de ferro (criação da Rede Ferroviária Federal S.A.), o Lóide, a Costeira e os estaleiros da Ilha do Viana (projeto para convertê-los em sociedades de economia mista), a rede portuária (projeto da Rede Portuária Federal S.A.) e outras. Nada mais extemporâneo, pois, do ponto de vista dos fatos, do que a campanha movida, nos últimos anos, contra a expansão da gestão pública<sup>6</sup>. E nada seria, também, menos oportuno, em fase de crescentes e calamitosos déficits públicos, quando a receita da União, dos estados e dos municípios não é sequer suficiente para ocorrer às simples despesas de custeio, do que pretender expandir as atividades industriais do Estado.

Na verdade, porém, a atual campanha movida contra a intervenção econômica do Estado, a despeito do que nela se alegue, não exprime uma repulsa a novos empreendimentos

---

6 A única exceção a essa tendência para o retraimento industrial do Estado é a intenção da Petrobras de dedicar-se também à petroquímica, a que se opõem grupos nacionais e estrangeiros, mas que permanece na área da economia do petróleo.



estatais, mas à reabertura de duas outras antigas polêmicas: a relativa à participação do capital estrangeiro na economia nacional, particularmente no setor do petróleo, e a relativa ao regime de propriedade dos meios de produção. Paralelamente, tal campanha manifesta, do ponto de vista individualista e manchesteriano usualmente assumido pelo cosmopolitismo no Brasil, e com as distorções e os equívocos peculiares a tal perspectiva, a necessidade experimentada por todos os setores produtivos do país de acabar com as formas cartoriais do Estado e de enquadrá-lo, de uma vez por todas, em um regime de funcionalidade e eficácia.

### Os aspectos da questão

Embora, como foi salientado, o Estado brasileiro, na ordem dos fatos, não esteja vivendo uma fase expansiva, mas, ao contrário, revele tendências para exagerado e perigoso retraimento, particularmente na esfera em que não poderia retrair-se sem pôr em risco a organização política do país, que é a do *jus imperium* – a análise, na ordem das ideias, da controvérsia entre o estatismo e o privatismo é sumamente oportuna e se torna indispensável à compreensão do sentido do nacionalismo brasileiro.

Importa excluir da questão, por isso mesmo, os aspectos que a ela se incorporam por motivos que não lhe são inerentes, como é o caso da área de participação que se julgue dever assegurar ou permitir ao capital estrangeiro, com ou sem a inclusão do setor petrolífero. Sendo a regulamentação do capital estrangeiro matéria distinta da forma pela qual se encare a

iniciativa privada, o estudo deste problema não envolve o daquele, convindo, para maior clareza metodológica, fazer abstração da primeira questão ao tratar desta última.

Reduzida a matéria, portanto, às suas linhas fundamentais, os dois aspectos essenciais que apresenta o problema da posição da iniciativa privada em face das atribuições do Estado são os referentes, de um lado, às relações entre o indivíduo e a organização política da sociedade e, de outro, os que dizem respeito ao regime de propriedade e de gestão dos meios de produção. Ambos os aspectos da questão são tão antigos quanto a existência de formas politicamente organizadas de sociedade. Seu enquadramento teórico, no entanto, apesar das importantes antecipações contidas na história do pensamento político, que vêm de Platão aos enciclopedistas e de Babeuf a Proudhon, está associado a dois importantes momentos da prática e da teoria do capitalismo moderno. O primeiro se vincula ao apogeu do capitalismo comercial, no curso dos séculos XVII e XVIII. Foi nesse momento que, reagindo contra as instituições remanescentes do comunitarismo medieval e as decorrentes do absolutismo monárquico, se elaborou a teoria contratual da sociedade, baseada num jusnaturalismo humanista e laico, distinto do medieval. O nome de Rousseau e a Revolução Francesa são os dois pontos de referências para essa eclosão do contratualismo individualista e a sua teorização política. O outro momento está ligado à Revolução Industrial, no curso do século XIX, e à reação que, como efeito da massificação a que foi submetida a mão de obra industrial, movimentou o proletariado contra a propriedade privada dos meios de produção. O nome

de Marx e as diversas correntes da militância e do pensamento socialista são os pontos de referência a esse protesto contra a privacidade dos meios de produção e da função empresarial.

Não seria este, evidentemente, o momento adequado para fazer uma análise teórica dos problemas concernentes às relações entre o indivíduo e o Estado ou ao regime de propriedade e gestão dos meios de produção. O que importa, para o estudo em curso, é esclarecer as linhas fundamentais a que foi conduzido o debate dessas questões, no nível da ciência política contemporânea, a fim de extrair, em função das conclusões a que se chegar, as consequências que interessam à orientação do nacionalismo brasileiro e dispor de critérios para apreciar a atual polêmica em torno do intervencionismo econômico do Estado.

### **Indivíduo e Estado**

Pouco ou nada subsiste, em nossos dias, das teses sustentadas pelos contratualistas do século XVIII. A origem contratual do Estado, que não chegou, contrariamente ao que pensam alguns, a ser sustentada pelos contratualistas como hipótese de fato, mas apenas como hipótese de direito, foi sendo abandonada no curso do próprio século XIX, com o desenvolvimento dos estudos históricos, sociológicos e jurídicos. Assim, a despeito de o liberalismo, predominante nas instituições políticas do século XIX, continuar fundando-se no contratualismo de Rousseau, as duas principais correntes de pensamento de oitocentos – a que, a partir de Hegel, dará margem às concepções histórico-dialéticas da sociedade e a que, a partir de Comte, conduzirá

às concepções mecânico-formais – postulam ambas uma visão social das relações humanas, entendendo a sociedade como um todo orgânico, não constituído pela justaposição de homens que a precedessem e pudessem ser considerados como unidades à parte.

Compreendeu-se, pois, que o Estado é uma forma superior de organização política, de que se encontram, em sentido genérico, exemplos na antiguidade clássica, e que, em sentido específico, se desenvolveu, na cultura ocidental, a partir do Renascimento. Compreendeu-se que a organização política é um fenômeno decorrente da integração social e contemporâneo da sociedade. E compreendeu-se que a oposição indivíduo-sociedade é produto de uma abstração induzida das sociedades derivadas ou contratualistas, que se constituem no âmbito das sociedades primárias ou *naturais*. Nesse sentido, portanto, não cabe falar de antecedência do homem em relação à sociedade, como já o havia assinalado Aristóteles.

O problema do indivíduo em relação ao Estado é pois entendido, em nossos dias, como o problema do estatuto da integração social. De um lado, porque as sociedades diferenciadas são heterogêneas e acusam fenômenos dissociadores, particularmente decorrentes da tensão entre os estratos sociais, o que faz que a integração social seja sempre imperfeita, e, de outro, porque a cultura, proporcionando formas que delimitam a personalidade humana e valores que se constituem em fins para sua realização, criou uma área de privacidade cuja deliberada proteção se converteu em um fim para as sociedades politicamente organizadas; o indivíduo, ainda que absorvido,

constitutivamente, pela sociabilidade, é dotado, pela própria sociedade, de direitos que reconhecem sua personalidade individual e dela fazem um bem jurídico socialmente tutelado.

Sem prolongar mais essa ordem de considerações, cuja tipificação se encontra perfeitamente determinada a partir de Max Weber, basta assinalar que, do ponto de vista das ciências sociais contemporâneas, as relações entre o indivíduo e o Estado se apresentam de forma totalmente distinta da considerada pelos contratualistas. Estes fundaram a validade do ordenamento social no contrato entre os indivíduos-membros, baseados em um direito prévio, a partir do qual a sociedade se constituiria. Em nossos dias, é pacífica a tese de que todo direito é social, dependendo do ordenamento social a validade dos contratos interindividuais. Não se trata, pois, de que haja direitos prévios ao Estado – que é a sociedade politicamente organizada – que o Estado deva respeitar, para conservar-se dentro do direito. Trata-se do fato de que o Estado, como norma e como agente, incorpora as ideias e os valores culturalmente vigentes, e assim institui ordenamentos jurídicos e adota procedimentos administrativos que têm por escopo assegurar o máximo de privacidade compatível com as necessidades sociais.

Se deixarmos de considerar a questão do abuso de poder e contemplarmos as doutrinas políticas tais como se apresentam teoricamente, verificaremos que, no século XX, somente o fascismo pretendeu negar à pessoa individual uma área de privacidade juridicamente tutelada, tentando realizar, por meio do Estado, o ideal de comunidade, no sentido de

Tonnies. Somente para o fascismo, o Estado, como império ou comunidade étnica, absorvia totalmente o indivíduo, por pretender esgotar os seus fins e realizá-los superiormente. E, assim procedendo, não pretendia o próprio fascismo sacrificar o indivíduo ao Estado, porém realizar mais plenamente os fins daquele, mediante uma forma de Estado que supostamente reconstituía a comunidade, como síntese do indivíduo e da sociedade.

O socialismo, mesmo na forma soviética, só é teoricamente totalitário enquanto nega a imperfeição da integração social, sustentando que o Estado socialista – sempre considerado provisório – é o instrumento político de uma sociedade sem classes e, portanto, sem conflitos entre o indivíduo e a ordenação social. Apesar disso, o socialismo marxista e sua modalidade particular, que é o soviético, são, em teoria, essencialmente humanistas. O objetivo da organização social é exigir de cada qual segundo suas possibilidades e dar a cada qual segundo suas necessidades. É o de organizar o mundo e a sociedade em benefício do homem. Essas exigências doutrinárias, aliás, tomaram acentuado sentido prático depois de Stalin, com as campanhas a favor dos direitos do cidadão soviético.

É evidente, do exposto, que o pretenso conflito entre o indivíduo e o Estado não se apresenta como problema para a ciência política contemporânea. O problema – com a mencionada exceção do fascismo, cuja importância efetiva se tornou bastante reduzida, após a derrocada dos principais regimes fascistas, com a última guerra – será o de saber que sentido e conteúdo se deva assegurar à área de privatismo que

as doutrinas e os sistemas políticos de nosso tempo reconhecem como um bem jurídico a ser tutelado.

### **Privatismo natural e privatismo social**

Essencialmente, a questão do sentido e do conteúdo da privacidade, como bem jurídico reconhecido e tutelado, pelo menos enquanto preceito teórico e legal, pelos sistemas políticos do nosso tempo, apresenta dupla faceta: a primeira diz respeito aos fundamentos dessa privacidade, e a segunda se relaciona com o seu conteúdo.

A primeira questão, como logo se nota, é uma decorrência dos problemas ventilados no tópico precedente. O jusnaturalismo e o contratualismo nos legaram, através da liberal-democracia do século XIX, uma série de exigências, imediatamente decorrentes da exigência básica de privatismo, que se tornaram conhecidas como direitos do homem, e costumam, com relativa uniformidade, ser capituladas em todas as Constituições contemporâneas, constando da carta das Nações Unidas. Esses direitos do homem nos foram transmitidos com as características de sua origem jusnaturalista, ou seja, em primeiro lugar, como direitos que se fundamentariam numa ordem jurídica válida *per se*, antes e independentemente de sua sanção social. Em segundo lugar, como direitos dotados de conteúdo próprio e invariável, independente do processo histórico-social, porque diretamente derivados das exigências da natureza humana.

São essas características jusnaturalistas, como já se acentuou, que perderam validade, em face da ciência política contemporânea, embora muitas Constituições, por tradição,

ainda se apresentem nessa perspectiva. Na verdade, o que leva tais direitos a serem tutelados pela ordem jurídica contemporânea é o fato de incorporarem ideias e valores vigentes em nossa cultura, constituindo algumas das aspirações fundamentais para cujo atendimento se admite deva estar orientado o Estado. Não porque decorram dos supostos direitos naturais do homem, mas porque sejam bens reconhecidos como tais pela sociedade e por ela tutelados, é que tais direitos se encontram sancionados pela ordem jurídica. Não pode haver dúvida, portanto, em relação ao fato de que, do ponto de vista dos sistemas políticos do nosso tempo, a ideia de privatismo natural se converteu na de privacidade social e que é por estarem incorporadas à nossa ordem jurídica que as exigências a ela referentes constituem direitos.

### **Conteúdo do privatismo**

Se o sentido político e jurídico da privacidade, em nosso tempo, tampouco comporta qualquer dúvida, o que, efetivamente, permanece problemático é o seu conteúdo.

São unânimes os sistemas político-jurídicos em reconhecê-la como um bem merecedor de tutela social, por constituir uma aspiração socialmente vigente e consagrada. Qual deverá ser, no entanto, seu conteúdo?

Como já se assinalou, o jusnaturalismo nos legou uma resposta a essa questão, pois, de acordo com seu ponto de vista, não somente a privacidade não era um bem histórico, como tampouco seu conteúdo se apresentava como historicamente variável. E o conteúdo, supostamente universal e permanente,



emprestado pelo jusnaturalismo à ideia de privacidade, como não podia deixar de ocorrer, no século XVIII, ao qual se acresceram as notas representativas das aspirações da burguesia industrial do século XIX.

A partir do momento, porém, em que nossos sistemas políticos-jurídicos passam a considerá-la como um bem histórico socialmente tutelado, seu conteúdo perde as características que lhe emprestava o jusnaturalismo para assumir as que decorrem das necessidades do nosso tempo. E aí verificaremos que a ideia de privatismo passa a apresentar dois aspectos distintos, conforme seja considerada em relação às necessidades do homem enquanto consumidor de bens ou ao homem enquanto produtor de bens.

Sem dúvida alguma, em um e outro caso, a concepção, pelos sistemas político-jurídicos, de tal ideia varia de acordo com as relações de classes e com as instituições delas decorrentes. Apesar dessa margem de variação, todavia, verificaremos, empiricamente, mediante a análise comparada dos diversos sistemas político-jurídicos vigentes, que sua concepção de privacidade, enquanto decorrente das exigências do homem como consumidor de bens, tende a se aproximar. Em todos os sistemas, procura-se assegurar ao indivíduo humano, como consumidor de bens, determinados direitos civis, políticos e sociais. Entre os primeiros, avultam a liberdade de ir e vir, de associação, de pensamento e de sua manifestação, de constituir família e educar os filhos, a propriedade de bens destinados ao próprio consumo e o direito de não ser obrigado a fazer ou deixar de fazer senão o que a lei prescreve, todos sendo iguais perante

a mesma lei. Entre os segundos, o direito de votar e ser votado, e os direitos decorrentes da transposição, para o plano político, da liberdade de pensamento e de associação assegurada no campo civil. Entre os sociais, figuram o direito ao trabalho e à sua justa remuneração, à educação e à preservação da saúde e à igualdade de oportunidades e de acesso pelo mérito. Em todas essas três órbitas de franquias, entende-se sempre que os direitos de cada qual são limitados pelos dos outros e pelos interesses gerais da sociedade, tais como os define cada legislação.

Diversamente, no que se refere ao conceito da privacidade enquanto relacionada ao homem como produtor, distinguem-se as concepções capitalistas das socialistas, na medida em que aquelas consideram a propriedade e a gestão dos meios de produção como algo de inerente à área do privatismo e estas dela as excluem, considerando-as questões de caráter social e público. Com isso já nos afastamos, todavia, do primeiro problema que se focalizava, o das relações entre o indivíduo e o Estado, transferindo-se a questão para o problema do regime de propriedade e de gestão dos meios de produção.

Verifica-se, portanto, do exposto que, nos seus devidos limites, a questão das relações entre o indivíduo e o Estado não constitui verdadeiro problema para a ciência política contemporânea, uma vez que o único aspecto que nela permanece controvertido – o de saber se a propriedade e a gestão dos meios de produção devem ou não ser incluídas na área da privacidade – constitui problema à parte, que é o do regime da gestão econômica. Vale assinalar, por isso, antes de abordar, sucintamente, essa outra questão, a margem de

equivoco, deliberado ou não, em que usualmente incide a apreciação cosmopolita da matéria, particularmente na forma pela qual esse ponto de vista é adotado pela grande imprensa brasileira. Desencadeia-se insensata campanha contra o Estado, sem nenhuma relação com o curso dos fatos, e sem nenhuma discriminação entre os atos do Estado em que este, como projeto de ordenação político-jurídica da sociedade, é a primeira vítima do clientelismo e do cartorialismo reinantes e aqueles outros que exprimissem uma consciente e deliberada política de hipertrofia da órbita do poder público. Sustenta-se, assim, uma estulta oposição entre o indivíduo e a sociedade, que só poderia fundamentar-se num jusnaturalismo que perdeu toda validade e qualquer vigência, e que os mais extremados defensores da iniciativa privada jamais pensariam em justificar com os argumentos de Pufendorf ou Rousseau.

### **Regime da gestão econômica**

O verdadeiro problema que se discute, em nossos dias, a respeito do regime da gestão econômica não é, como já foi assinalado, o das relações entre o indivíduo e o Estado, mas o de saber se a privacidade, por todos os sistemas político-jurídicos reconhecida como um bem merecedor de tutela social, deve, ou não, incluir o direito à propriedade e à gestão dos meios de produção.

Como já se indicou, esse problema foi suscitado pela reação das escolas socialistas, em face da acentuação dos desníveis de riqueza decorrente da industrialização, contra o sistema da propriedade privada dos meios de produção. Escaparia

ao âmbito deste trabalho a análise completa da questão, cujo tratamento exigiria alentado estudo. Importa, por isso, como se fez em relação à questão precedente, fixar apenas as linhas fundamentais da matéria.

Para esse efeito, a forma mais clara e sucinta de considerar a questão talvez seja a de distinguir o debate histórico entre o socialismo e o capitalismo do curso efetivo dos acontecimentos, que tendeu, como adiante se verá, a superar o quadro da polêmica original, sob o ditame das necessidades sociais do nosso tempo, tais como as determinaram os novos modos de produção e as condições culturais de nossa época.

### **O debate histórico**

Um dos motivos que mais contribuíram para obscurecer a discussão capitalismo-socialismo é a tendência a travar esse debate nos quadros de suas formulações clássicas. Para isso, intervém, em primeiro lugar, a poderosa influência exercida por Marx e pelos clássicos do marxismo, que, além de haverem relegado a plano secundário todas as outras escolas socialistas, suscitaram sua própria escolástica. Assim, tanto por sua importância teórica como por seu alcance prático, o marxismo se tornou a forma paradigmática do socialismo. E pelo fato de se haver convertido em uma escolástica, o pensamento marxista se dogmatizou e seus textos clássicos se carregaram de sacralidade, impondo uma forma de pensamento mais voltado para a heurística e a hermenêutica daqueles textos do que para uma autêntica dialética da realidade. Em segundo lugar, o fato de se conservar em seu quadro tradicional o debate capitalismo-

-socialismo é devido à circunstância de que os adversários da socialização dos meios de produção partem, usualmente, de uma perspectiva mecânico-formal, que leva a considerar as ideias sem conexão com suas vinculações históricas, sendo levados, assim, a posições oriundas do jusnaturalismo e somente por este fundamentáveis, embora não admitam mais tal pressupostos.

Sem pretender reproduzir ou mesmo esquematizar o debate histórico travado entre o capitalismo e o socialismo, convém, para os fins deste estudo, recordar o fato de que, essencialmente, o desafio socialista representou um desmascaramento das implicações jusnaturalistas em que se fundava o ordenamento político-jurídico burguês e uma refutação histórico-dialética da validade de tal fundamento. Na medida em que não haja direitos pré-sociais e trans-sociais, o direito de propriedade se torna o produto de uma decisão social, submetido à jurisdição da sociedade. Esta poderá tutelá-lo ou não. De qualquer forma, a propriedade terá sempre um fundamento social. Se assim é, seu exercício constitui uma função social, mensurável por seus efeitos sociais. São esses efeitos que Marx, baseado nas considerações de seu tempo, denuncia como lesivos aos interesses econômicos e espirituais da grande maioria da população, composta de assalariados, prejudiciais à coletividade, como um todo, impedida, pelo sistema capitalista, de desenvolver todas as suas possibilidades, e nocivos, inclusive, aos próprios capitalistas, enquanto pessoas humanas, compelidos, como ficam, pelo sistema, a manter um comportamento antissocial que, ao marginalizar o proletariado, também os marginaliza.

E por que são lesivos, para Marx, os efeitos da propriedade capitalista? Em primeiro lugar, porque tal propriedade se funda na mais-valia e a provoca e incrementa, constituindo assim uma espoliação do homem pelo homem. Em segundo lugar, porque conduz à contradição um sistema produtivo em que cada qual considera seu interesse desligado do interesse dos demais, do que resultam a super e a subprodução, o desemprego e a baixa produtividade. Daí o fato de o socialismo ser, para Marx, historicamente inevitável, como consequência final das contradições a que é conduzido, pela sua própria lógica, o capitalismo. A esse desafio o capitalismo respondeu, num primeiro momento, segundo suas implicações jusnaturalistas. Desacreditadas estas, o capitalismo, reconhecendo embora a função social da propriedade, sustentou, dentro dos novos postulados da economia marginalista, que a propriedade privada era a condição necessária à economia de mercado e esta à fixação dos preços. A economia socialista, eliminando o mercado, não poderia determinar seus preços e portanto seus custos, não dispendo assim de condições para regular a oferta e a procura dos bens, o que correspondia a dizer que era uma economia impossível.

### **O processo histórico do socialismo**

Sem embargo do interesse teórico que apresenta o debate entre as teses do capitalismo e do socialismo, referido em linhas gerais, o fato mais relevante, em tal questão, foi o curso histórico seguido pelos acontecimentos. Como já se indicou, tanto a crítica socialista quanto a crítica ao socialismo permaneceram

limitadas pelos termos em que se desenrolou a controvérsia, na segunda metade do século XIX e em função das condições predominantes naquele período, ao passo que as modificações econômicas, sociais, culturais e políticas que se verificaram no mundo, no curso do século XX, alteraram completamente os termos da questão.

A economia socialista, que os teóricos do século passado consideravam impossível, conforme o mencionado argumento<sup>7</sup>, tornou-se uma realidade na União Soviética e mais tarde em amplas áreas do mundo. Com sua conversão à prática, todavia, o socialismo se foi afastando gradualmente, a despeito dos protestos de fidelidade a Marx, de sua formulação original. O principal problema com que se defrontou a União Soviética, passado o agitado período da intervenção estrangeira e da guerra civil, foi a promoção de seu desenvolvimento. Compreenderam, então, os dirigentes soviéticos, que a mais-valia, na qual se concentravam todas as críticas de Marx, não era senão o fenômeno da poupança social, já descoberto pelos clássicos. O que importava não era suprimir a mais-valia, enquanto tal, nem adotar nenhuma das fórmulas distributivistas tão do agrado do socialismo do século passado – como a outorga ao trabalhador do produto total de seu trabalho –, mas regular, de acordo com as necessidades sociais, a aplicação da poupança. Para promover o seu desenvolvimento, a União Soviética teve de incrementar fortemente a poupança, ou seja, a média da mais-valia social,

---

7 É interessante observar, como salienta Schumpeter, que esse argumento se revelou teoricamente irresponsável para os socialistas durante muito tempo, e que só em princípios deste século, com o estudo de Barone "Il Ministro della produzione nello Stato Collettivista", publicado em 1908 no *Giornali degli Economisti*, é que foi validamente contestado.

disciplinando seus investimentos segundo a essencialidade das aplicações. Tanto por causa desse esforço desenvolvimentista como por exigência interna da lógica do regime, a principal atividade do Estado soviético passou a ser o planejamento econômico. Afastando-se, cada vez mais, dos modelos utópicos induzidos da economia da comuna, o socialismo soviético montou um aparelho produtivo e administrativo fortemente centralizado no qual os comitês de fábrica e os sindicatos, longe de determinarem o regime da participação operária nos benefícios da produção, ou de administrarem, coletivamente, as empresas, se converteram em órgãos de fiscalização da boa execução das normas e dos planos ditados pelo poder central. A liberdade política e civil, que o socialismo ideológico visava expandir até os seus máximos limites, se viu extremamente cerceada, pelas necessidades de manter a unidade de pensamento e de ação do poder central, pelas dificuldades que suscitaria para o regime, a despeito do inegável apoio popular que logrou obter, a submissão, à livre escolha dos cidadãos, dos terríveis sacrifícios exigidos pelo rápido desenvolvimento do país e pelo fato de que a centralização política, administrativa e econômica conduzia, inevitavelmente, à formação de pequeno quadro de dirigentes, renovado por cooptação e tendente a hierarquizar-se sob comando único, propenso a concentrar poderes ditatoriais, como ocorreria com Stalin.

Em compensação, além de alcançar extraordinário ritmo de desenvolvimento econômico, o socialismo soviético logrou instaurar uma democracia social em que, executada pequena margem de favoritismo usufruída pelos altos quadros da



burocracia, relativamente desprezível em relação ao conjunto da população, proporcionaram-se oportunidades de educação e de qualificação social, de lazer, de cultura e de assistência médico-hospitalar que beneficiaram, igualmente e em escala crescente, todos os cidadãos.

Conseguiu, assim, a União Soviética, desde que começou a ser posto em prática o sistema de planos quinquenais, organizar uma economia de gestão social dotada de capacidade de crescimento sem precedentes, totalmente orientada para o atendimento das necessidades do país, na base da qual os benefícios da democracia social, a despeito de severa e prolongada compressão do consumo, se estenderam a todos os cidadãos.

Na medida, porém, em que o sistema se realizava, as necessidades de produtividade e de eficiência foram impondo formas de organização e de remuneração de trabalho cada vez mais afastadas do projeto original. À gestão da empresa pelos próprios trabalhadores sucedeu, rapidamente, a administração centralizada, a cargo de diretores designados pelo poder central. A ideia da igualdade de salários foi abandonada por crescente diferenciação das remunerações, não só em vista da hierarquia dos postos como em função da produtividade individual. Além do salário em honrarias e distinções pessoais, o stakhanovismo caminhou, cada vez mais, para compensações econômicas. E a lógica das compensações econômicas, associada à permanente necessidade de elevar, sem inflação, a capacidade de investimento, conduziu à criação de um mercado de títulos públicos cujos rendimentos restabeleceram as formas,

anatematizadas pelo socialismo oitocentista, de rendas não decorrentes do trabalho.

Ademais, conforme se desenvolvia a economia soviética, os estímulos à produtividade do stakhanovismo se foram revelando insuficientes, por isso que operavam apenas no nível dos indivíduos. Criaram-se, então, estímulos destinados a produzir efeitos no nível das empresas, para elevar-lhes a produtividade e conduzi-las ao melhoramento dos produtos, estabelecendo-se com a competição socialista – hoje já em escala internacional – formas competitivas semelhantes às que se constituem numa economia de mercado. Refletindo todas essas transformações, apoiadas e suscitadas pelo crescente desenvolvimento econômico, o burocratismo autoritário do período stalinista cede passo, a olhos vistos, a formas mais democráticas de governo e de administração. A União Soviética se tornou a segunda potência econômica e militar do mundo, habitada por um povo de alto nível cultural médio, em que a educação secundária passou a ser universal e obrigatória e na qual se formam hoje mais engenheiros e técnicos que nos Estados Unidos. Seus padrões de consumo, ainda baixos, comparativamente aos países ocidentais mais desenvolvidos e em relação à própria estrutura econômica da União Soviética, tendem, agora, a elevar-se, o que se tornará tanto mais possível quanto menores forem os dispêndios militares que o país se julgue obrigado a manter. Nessas condições, a Rússia stalinista se converte, acelerada e definitivamente, em coisa do passado, dando margem à formação de uma sociedade cada vez mais próxima dos padrões ocidentais, no que diz respeito ao estatuto

da privacidade e aos valores humanos a ela inerentes, e no que se refere à eficiência administrativa e técnica de suas atividades econômicas e culturais e dos seus serviços públicos.

### **O processo histórico do capitalismo**

O capitalismo manchesteriano, resultado da transformação do capitalismo mercantil pelo advento da revolução tecnológica, se caracteriza, do ponto de vista econômico, pela baixa produtividade de seus meios de produção – limitados aos recursos energéticos da máquina a vapor e às possibilidades físico-químicas de uma tecnologia incipiente. Essa baixa produtividade impunha a exigência de salários baixos e provocava uma correspondente restrição da demanda, ocasionando, a partir da segunda metade do século XIX, a necessidade do imperialismo colonial. Do ponto de vista social, o capitalismo manchesteriano conduzia, no que se refere ao fator trabalho, ao desemprego, provocado pelo excesso de oferta da mão de obra, sempre aumentada pelo deslocamento, para a indústria, dos excedentes demográficos do campo, por sua vez decorrentes da conversão da antiga lavoura feudal ou comunitária em agricultura capitalista, tornando-se, assim, possível o regime de baixos salários, já referido. No que se refere ao capital, essa forma de capitalismo conduzia à sua crescente concentração não apenas no plano da empresa – e menos sensivelmente em tal nível do que no plano da classe capitalista. Isso porque, não permitindo a baixa remuneração do trabalho, nem as dimensões relativamente estreitas do mercado, uma poupança socialmente difundida, somente os

capitalistas que se encontravam à frente da produção industrial dispunham de condições para investir. A figura do investidor, por isso mesmo, era a figura central do sistema, nela tendendo a concentrar-se as funções de empresário. Do ponto de vista político, finalmente, o capitalismo manchesteriano conduziu à implantação de instituições adequadas ao seu funcionamento. Partindo dos pressupostos jusnaturalistas e contratualistas do século anterior, as instituições político-jurídicas da liberal-democracia se encaminharam, acima de tudo, para proteger os direitos do homem, concebidos segundo o modelo burguês, tendo por fundamento a defesa da propriedade e da liberdade de contrato. Diversos países vincularam, além disso, o exercício dos direitos políticos à posse de propriedade ou à percepção de uma renda mínima, excluindo, juridicamente, o proletariado e o campesinato da “cidadania ativa”. E mesmo onde tal legislação não chegou a ser adotada, as condições sociais eram de tal ordem que apenas a burguesia dispunha de meios para selecionar e integrar os quadros políticos dirigentes.

Esse quadro do capitalismo, que foi o conhecido por Marx, e que permaneceu, pelos motivos já expostos, como o modelo abstrato sobre o qual recaem as críticas do socialismo, experimentou, a partir dos fins do século XIX e, particularmente, depois da Primeira Guerra Mundial, profunda transformação, com a irrelevante exceção das áreas que se conservaram particularmente subdesenvolvidas, embora nessas regiões o processo econômico-social seja menos o do capitalismo que o do semifeudalismo colonial.

As grandes transformações experimentadas pelo capitalismo decorrem, em parte, de sua própria evolução interna, determinada pelas novas condições tecnológicas e, em parte, pelas repercussões de toda sorte nele provocadas pela militância e pela ideologia socialista.

Conforme se ampliaram as possibilidades energéticas, e à máquina a vapor se acrescentaram os motores elétricos e os de combustão interna, com o recente acréscimo, de imprevisíveis consequências, da utilização da energia nuclear, e conforme, paralelamente, se desenvolveu a tecnologia físico-química, com a recente contribuição, de efeitos não menos imprevisíveis, da eletrônica e das operações cibernéticas, a produtividade econômica experimentou tal incremento que as condições de produção se tornaram totalmente distintas. A primeira consequência dessas transformações foi a inversão das relações de oferta e procura de trabalho. O próprio reajustamento econômico-social da agricultura aos efeitos da industrialização, mesmo antes das primeiras invenções tecnológicas deste século, reduziu a emigração rural para a indústria, sucedendo, ademais, que o desenvolvimento de áreas novas, nos continentes americanos, abriu, com a emigração para esse hemisfério, uma segunda possibilidade para o desemprego da mão de obra europeia.

O imperialismo colonial teve, assim, nos fins do século passado e princípios deste, de converter-se em captura de novas fontes de trabalho, para reduzir a rápida ascensão dos salários. As inovações tecnológicas deste século, porém, não permitiram que, por meio da mão de obra colonial, se pudesse conservar

o regime manchesteriano de trabalho. E o capitalismo se encaminhou para novos rumos, mediante a produção em massa, e a baixo custo, para um mercado crescente em número de consumidores e em capacidade de consumo *per capita*.

Convertido em consumidor, o proletário se reintegrou na sociedade, passando a participar em escala crescente dos seus benefícios e em termos cada vez mais igualitários. Difundiuse, assim, com a elevação dos salários reais, a capacidade de poupança. E, gradualmente, a poupança social, representada pela acumulação, em grande escala, da economia das classes assalariadas, foi se tornando mais importante do que a poupança acumulável pelos capitalistas individuais. Reduziu-se, conseqüentemente e cada vez mais, a importância do grande investidor. E as crescentes exigências de capital para o custeio e a expansão da indústria passaram a ser atendidas menos pelo apelo aos capitalistas do que pela coordenação da poupança social, por meio dos bancos, para atender às necessidades de capital de giro, e por meio de instituições especializadas, como os *investment trusts*, e as bolsas de valores, para satisfazer às necessidades de capital de investimento. Dissociaram-se, então, as figuras do capitalista e do empresário, contribuindo, cumulativamente, para esse fato a circunstância de se tornar cada vez mais complexa a gestão empresarial, convertida em atividade profissional especializada.

Paralelamente, como se havia assinalado, a militância e a ideologia socialistas contribuíram para transformar, “desde fora”, um capitalismo sujeito, internamente, às profundas modificações apontadas. Organizado em sindicatos, dotados

de crescente poder, o proletariado, por meio deles, logrou participar, em igualdade de condições, do jogo contratualista da democracia liberal. Assim como a empresa, funcionando como centro coordenador do capital, multiplicava o poder de barganha do capitalista no seu trato com trabalhadores dispersos, necessitados de emprego, em qualquer condição, para sobreviver, assim o sindicato, coordenando a força do trabalho, passou a deter um superior poder de barganha no seu trato com empresas dispersas, necessitadas, em qualquer condição, de mão de obra para funcionar. A formação de sindicatos de empregadores e a instituição do sistema dos contratos coletivos do trabalho, e a criação de órgãos estatais para fixar condições gerais de trabalho, exprimem a vitória do proletariado sobre o regime manchesteriano do contrato individual de trabalho, que reduzia os salários ao nível da pura sobrevivência. E os novos métodos de administração da empresa e de regime de trabalho marcam a diferença entre o patrão do século passado e o “executivo” contemporâneo.

Além disso, a coordenação do proletariado pelos sindicatos e pelos partidos socialistas acabou com a possibilidade de fazer funcionar, unilateralmente, o mecanismo político da liberal-democracia. As legislações restritivas do voto operário tiveram de ser revogadas, ou por força das novas condições sociais, ou por força das revoluções liberal-socialistas que irromperam na segunda metade do século XIX e nos princípios deste. O proletariado se converteu no grande eleitor, cuja votação passou a ser disputada pelos próprios políticos de origem e formação burguesas.

O resultado de todas essas transformações se fez sentir não apenas no nível da empresa ou na orientação política dos parlamentos e governos contemporâneos, mas também nas formas de conceber e de organizar o processo econômico-social, em conjunto. O capitalismo deixou de ser o regime econômico destinado a maximizar os lucros dos capitalistas para converter-se no processo produtivo da sociedade global, destinado a satisfazer as crescentes necessidades de um consumo cada vez maior. A coordenação desse processo produtivo exigiu que o Estado abandonasse sua postura de mero fiscal da propriedade e da liberdade contratual, para assumir os encargos da gestão social da economia. A fim de assegurar o nível de emprego, conter a inflação ou a deflação, permitir a expansão de certos setores produtivos e sustar a superprodução dos outros, o Estado precisou intervir na economia, de forma cada vez mais ampla. Caminhou-se para o planejamento econômico. A princípio, como medida destinada sobretudo a evitar as crises cíclicas. Depois, como meio de racionalizar a economia e assegurar sua orientação de acordo com os modelos exigidos pela sociedade. A função produtiva, portanto, tanto na ordem das ideias como na dos fatos, foi convertida em função social, deixando de depender do arbítrio dos indivíduos, o que vale dizer que seus fundamentos e modos de exercício deixaram de ficar restritos à área da privacidade.

Estendida ao plano da economia, na medida em que esta passou a ser objeto de decisões programáticas da sociedade, a democracia política se converteu, também, em democracia social. E isso no duplo sentido da expressão. Democracia social



enquanto o bem-estar social se tornou o principal objetivo da ação pública, com todas as implicações de tal propósito: manutenção do pleno emprego, garantia de padrões mínimos de vida considerados compatíveis com a dignidade humana, estabelecimento de condições e meios capazes de assegurar a todos os níveis mínimos de educação, saúde e divertimento etc. E democracia social, principalmente, no sentido de reconhecer que a divisão da sociedade por classes deve ser abolida ou pelo menos reduzida às suas menores consequências, proporcionando-se a todos iguais oportunidades e fazendo-se depender da capacidade e do mérito o acesso a todas as funções.

### **Convergência dos sistemas**

As rápidas indicações apresentadas, nos dois tópicos precedentes, sobre a marcha histórica do socialismo e do capitalismo evidenciam, como já começam a compreender os homens mais lúcidos dos dois campos, que ambos os sistemas caminharam para uma grande convergência. O debate clássico entre o capitalismo e o socialismo perdeu qualquer sentido, porque nenhum dos dois sistemas coincide mais com seus modelos tradicionais. Seria oportuno, sem dúvida, renovar esse debate no plano das ideias e dos fatos que se tornaram efetivamente vigorantes em ambos os sistemas. Sem pretender, de forma alguma, participar de tal discussão, que extravasaria os limites do presente estudo, ter-se-á, mais adiante, a oportunidade de considerar as linhas fundamentais da opção que se abre, para qualquer país e particularmente para

o Brasil, em face da alternativa do capitalismo e do socialismo contemporâneos, tais como efetivamente se tornaram, e em função das tendências que parecem comandar sua evolução subsequente. Um novo exame comparativo das ideologias e dos processos econômico-sociais do capitalismo e do socialismo contemporâneos, todavia, é tarefa urgente para os estudiosos e para os homens públicos de ambos os campos.

Sejam quais forem, no entanto, as conclusões a que conduza tal investigação, duas observações, sem dúvida, tenderão a se impor. A primeira, já mencionada, é a de que os sistemas caminharam para uma grande convergência. O desenvolvimento econômico-social da União Soviética criou condições para que nela se formasse uma exigência de privacidade que tende a refletir-se nas instituições político-jurídicas daquele país e nas suas aplicações, acarretando correspondentes mudanças na teoria socialista. E a evolução do capitalismo, determinada pelos novos modos de produção e pelas necessidades sociais que provocaram ou que por meio de tais modos lograram impor-se, conduziu o capitalismo a uma exigência crescente de socialização, entendida como reconhecimento de que todas as atividades sociais são funções sociais e como tais devem ser reguladas, e entendida como alargamento e radicalização das ideias e das práticas da democracia, convertida no governo de todos por todos e para todos, em função da capacidade de cada qual e das necessidades coletivas.

A segunda observação que se impõe, na análise comparativa do capitalismo e do socialismo contemporâneos, é a de que o

debate ideológico e o conflito político travados entre os dois sistemas não refletem mais sua realidade e suas necessidades e não decorrem de sua mútua incompatibilidade. A rigor, não há mais países capitalistas e países socialistas. Todos são socialistas, enquanto reconhecem, conforme já se disse, que as atividades sociais são funções sociais e por isso devem ser reguladas. E todos são capitalistas, na medida em que necessitam preservar a acumulação capitalista para manter e expandir seu desenvolvimento, assegurando, para esse efeito, os estímulos individuais necessários, notadamente os econômicos. Ademais, todos reconhecem o privatismo como um bem merecedor de proteção social e visam, como fim último, a instaurar formas superiores de humanidade e de organização social.

O conflito entre o capitalismo e o socialismo, por isso mesmo, constitui, como conflito de regimes, ou bem uma disputa entre formas de gestão econômica, igualmente sociais, mas dotadas de maior ou menor concentração, no nível do Estado, ou bem representa uma competição pela liderança, em função da maior ou menor igualação das oportunidades e dos encargos sociais, ou da maior ou menor formação da poupança. Esse mesmo conflito, como conflito de países ou blocos, longe de exprimir a incompatibilidade dos sistemas, reflete apenas, dos dois lados, as mútuas aspirações e apreensões em face de um processo histórico de unificação do mundo que exige a instauração de um sistema institucional comum para todos os povos, apto a regular seus interesses internacionais na escala correspondente.

## **A função empresarial**

A partir das indicações constantes dos três últimos tópicos deste estudo, pode-se voltar à questão, já referida, do regime da gestão econômica. Como se verificou, tanto a teoria como a prática do capitalismo e do socialismo contemporâneos reconhecem que a função produtiva é uma função social. Não há direitos de propriedade absolutos, fundados em direitos humanos pré-sociais e trans-sociais. Todo direito é social. E a privacidade só constitui um direito porque a sociedade, refletindo as ideias e os valores da cultura vigente, se propõe, como objetivo, assegurar e tutelar uma área de privatismo para os indivíduos. Tal privatismo é um fenômeno histórico que outras culturas não conheceram e que somente na ocidental adquiriu o sentido e a plenitude que atualmente apresenta. Seu conteúdo é igualmente sujeito a variações históricas. O capitalismo clássico, partindo de pressupostos jusnaturalistas, fazia da privacidade um fato e um direito pré-sociais. Abandonadas tais premissas, o capitalismo subsequente passou a entender, de qualquer sorte, que a propriedade constituía, necessariamente, parte integrante do privatismo e era mesmo o seu fundamento. Atualmente, porém, na forma e pelos motivos já expostos, o capitalismo reconhece que a função produtiva é uma função social e como tal a propriedade a ela vinculada.

É nesse ponto que se torna necessário, para os fins deste estudo, um subsequente esclarecimento do problema, tal como teórica e praticamente se apresenta ao capitalismo contemporâneo. Não se admitindo mais a propriedade como direito pré-social, mas apenas como função social, a tese de

que a propriedade dos meios de produção deve integrar os direitos incluídos na área da privacidade só pode ser feita nos termos de uma argumentação igualmente social. Basicamente, por dois motivos. O primeiro seria a invocação de que a propriedade dos meios de produção constituiria uma condição para a maior plenitude da pessoa humana. Na medida em que o privatismo é um bem que se tutela por motivos humanistas e por se reconhecer que a organização social, enquanto obedeça a fins, deve ter por objetivo último a instauração de formas superiores de humanidade, nessa mesma medida deve-se incluir a propriedade dos meios de produção na área do privatismo se for admitido que tal propriedade contribui para a maior plenitude do homem. O segundo motivo seria a alegação de que a propriedade privada dos meios de produção é uma condição de eficiência e de produtividade econômicas, pois de tal propriedade depende a gestão, também privada, das empresas e a economia de mercado. Admitindo-se que ambas assegurassem maior eficiência produtiva, seguir-se-ia, por imperativo de caráter social, que a propriedade privada dos meios de produção deveria ser preservada e tutelada.

Embora, usualmente, as teorias do capitalismo contemporâneo não apresentem a questão em termos tão depurados, em virtude de sua já analisada propensão a sustentar posições que implicam pressupostos jusnaturalistas, a verdade é que, do ponto de vista funcional e social em que se situa o capitalismo dos nossos dias, somente aqueles dois motivos justificam a propriedade privada dos meios de produção.

O primeiro argumento, referido a um ideal humanista e por isso ao futuro abstrato, não apresenta relevância imediata em relação à propriedade como tal, mas apenas à relação de propriedade. Na medida em que se defenda a propriedade por sua contribuição para a plenitude do homem, o que se defende é essa plenitude, como fim, aquela sendo apenas um meio. Ora, se é mais evidente que a plenitude humana depende da propriedade particular dos bens de consumo, reais ou ideais, torna-se discutível a extensão desse princípio à propriedade dos meios de produção, a partir do momento em que, por força desse argumento mesmo, ele só será procedente se tal propriedade for atribuída a todos. Mais do que isso, se a todos for atribuída em termos igualitários, por isso que, participando todos os homens da condição humana, o que se julgar favorável a esta deve também ser franqueado a todos. Tal forma de propriedade privada, como se verifica, se confunde com a forma socialista de propriedade. O que subsiste, portanto, dessa formulação é menos a defesa da propriedade privada dos meios de produção do que a defesa da igualdade das oportunidades de acesso a tal propriedade. Quer isso dizer, em outras palavras, que o capitalismo, nas condições do nosso tempo, só é válido na medida em que se fundamente na igualdade de oportunidades e efetivamente a promova.

A segunda linha de defesa da propriedade particular dos meios de produção, ao contrário, em lugar de referir-se ao futuro abstrato da humanidade se relaciona com o presente concreto de cada comunidade. E em lugar de se fundamentar na “eudaimonia” individual, baseia-se na necessidade de eficiência social. Trata-se, pois, como já se havia assinalado, de outro aspecto, de mais uma

das características do capitalismo contemporâneo que o assentam sobre os mesmos pressupostos do socialismo.

A partir do momento, porém, em que se justifica a propriedade privada dos meios de produção por seus efeitos de eficiência social, além de se reconhecer que a produção é uma função social, se reconhece que toda a economia se encontra sob gestão social. A economia é uma atividade da sociedade para a sociedade, subordinada à sua gestão. Terá de basear-se na propriedade particular dos meios de produção para ser eficiente. Aquilo de que se trata é de gestão privada dos meios de produção, em função das necessidades sociais e da eficiência com que atender a estas, a propriedade particular sendo apenas um pressuposto para a gestão privada.

Reduzida, assim, aos seus fundamentos essenciais, a tese da propriedade privada dos meios de produção se converte em algo distinto: a tese de que a função empresarial deve ser exercida em forma privada, para ser eficiente, só se justificando seu privatismo por sua eficiência. Rigorosamente, portanto, a função empresarial é entendida como devendo ser particular para ser eficiente e somente sob tal condição se justificando sua privacidade, cujo conceito passa a adquirir, em tal caso, sentido distinto. Não se trata mais daquele privatismo do direito de ir e vir, por exemplo, cujos limites são puramente negativos, determinados pela liberdade de locomoção dos outros e pelas necessidades sociais da regulamentação do movimento das pessoas, como as decorrentes do tráfego ou as impostas por motivos de segurança. A privacidade de função empresarial tem limites positivos, que são as de sua própria eficiência. Mais

do que um privatismo, é uma “generalidade”. Indica o fato de que, para assegurar sua eficiência, o processo econômico deve selecionar seus próprios agentes, porque tal seleção se fará, por hipótese, pela capacidade que revelem. A função empresarial, portanto, deve permanecer aberta a todos os que se mostrem aptos a assumi-la, dentro de um sistema que assegure a automática seleção dos mais aptos e a eliminação dos incapazes, permanecendo a economia, como um todo, sujeita à gestão da sociedade, por meio de seus órgãos representativos.

Se atentarmos para essas conclusões, verificaremos, de um lado, que representam o resultado, pelo menos tendencial, a que chegou o capitalismo plenamente desenvolvido. De outro, porém, observaremos que se afastam inteiramente das teses privatistas convencionais com que, usualmente, ainda se procura justificar o capitalismo, particularmente em países como o Brasil. A função empresarial do capitalismo contemporâneo é um socialismo objetivado em que a comunidade, em lugar de escolher um corpo de representantes que, por sua vez, designará os responsáveis pela função produtiva, a constitui em um processo, aberto a todos, que seleciona seus agentes mediante o seu próprio funcionamento, reservando-se, por meio de seus órgãos representativos, a atribuição de orientar e disciplinar esse processo.

### **Regime da função empresarial**

Situado entre o que se poderia designar de socialismo subjetivo e socialismo objetivo, disporá o mundo contemporâneo de algum critério para optar em favor de uma dessas duas formas de organização da sociedade e de suas funções produtivas?



Como é evidente, a possibilidade de opção, embora redutível à sua alternativa teórica, não se apresenta como tal para nenhuma comunidade concreta, condicionada, em sua escolha, por seu processo histórico-social. O curso mesmo de tal processo, no entanto, é altamente elucidativo. Por ele verificamos como o socialismo, contrariamente às previsões de Marx, tendeu a instaurar-se nos países mais subdesenvolvidos, ao passo que se tornou patente que os países plenamente desenvolvidos encontraram, nas formas contemporâneas do capitalismo, o regime mais adequado às suas necessidades.

A razão desse fato é bastante clara e Marx não o previu, principalmente porque não dispunha de condições para antever a transformação do capitalismo manchesteriano por força das inovações tecnológicas e da própria ação sobre ele exercida pelo socialismo. Realmente, a partir de uma acumulação capitalista considerável, os fenômenos de socialização do capitalismo, anteriormente descritos, tendem a verificar-se na medida, entre outros motivos, em que a poupança social, dentro da orientação e da disciplina fixadas pela comunidade, por meio de seus órgãos representativos, vai sendo posta, em escala crescente, à disposição do processo produtivo. Dessa maneira, a função empresarial se torna cada vez mais regulada por princípios de eficiência, dela sendo gradualmente excluídos os que só a exerciam por serem detentores de capital próprio, passando dita função a ser desempenhada pelos que, por sua capacidade e idoneidade, inspiram confiança ao público e dele recebem os capitais destinados a novos investimentos. E assim se vai caracterizando cada vez mais a funcionalização

do empresário e da empresa, ao passo que o desenvolvimento econômico resultante, fortalecendo a democracia política e social, cria condições cada vez mais difíceis para a subsistência dos privilégios de classes e, inversamente, acentua as tendências à igualação de oportunidades e de acesso pelo mérito.

Diversamente, nos países que se defrontam com o problema de incorporar a tecnologia moderna e promover seu desenvolvimento a partir de uma situação de grande atraso econômico-social, especialmente no caso daqueles que, além de muito baixa renda *per capita*, têm vasta população, a adoção de formas privadas de gestão tende a concentrar a capacidade de investimento nas mãos da classe capitalista, acentuando as desigualdades sociais e fortalecendo os privilégios de classe. Será razoável supor, em princípio, se fizermos abstração dos efeitos deteriorantes que a pressão imperialista externa possa causar na economia de tais países, que, dado um prazo, suficientemente amplo, essas regiões passem pela fase manchesteriana de seu capitalismo e, a partir de certa acumulação de capital, venham a ingressar na fase do capitalismo social já descrita. O crescimento da renda tenderá a distribuí-la melhor e sua distribuição a possibilitar a formação de uma poupança social disponível para o processo produtivo e suscitadora de uma ação empresarial eficiente, com os efeitos já mencionados.

Essa carreira de capitalismo progressivo, todavia, se encontra vedada a tais países por diversos motivos. Ocorre, em primeiro lugar, que, confrontadas, como se encontram, com países dotados de padrão de vida muito mais elevado, as comunidades em questão não poderão evitar, nas condições

econômicas e sociais de um capitalismo privatista, que suas populações aspirem a padrões de consumo muito superiores aos de que podem dispor, pressionando seus governos no sentido de desviar para o consumo toda a renda que neles se forme. Esse mesmo efeito de imitação tenderá, por outro lado, a tornar socialmente insuportável a fase manchesteriana do capitalismo nativo, privando os capitalistas do país daquela relativa cooperação que o proletariado do Ocidente, nos primórdios da Revolução Industrial, proporcionou aos capitalistas da época.

Em segundo lugar, verifica-se, ao contrário do que se passou com o capitalismo ocidental, em seu trânsito da fase manchesteriana para a do capitalismo social, que os países subdesenvolvidos não elevarão sua produtividade por meio do progresso tecnológico, mas apenas irão apropriar-se de uma tecnologia já existente, de que ainda não dispunham, enquanto esse progresso, a partir de níveis incomparavelmente mais altos, continua a beneficiar os países desenvolvidos. Assim, seu desnível relativo tende a acentuar-se, condenando-os a permanecer sujeitos aos danosos efeitos de imitação, já indicados, e à pressão imperialista externa.

E aqui surge o terceiro óbice ao desenvolvimento de tais países segundo o modelo do capitalismo privatista. A influência do imperialismo, de que se fez abstração num primeiro momento, far-se-á, no entanto, fortemente sentir. Pode ocorrer, se o mundo chegar a um ordenamento internacional razoável e o conflito norte-americano-soviético for superado mediante uma composição internacionalmente construtiva de seus interesses, que o imperialismo ceda lugar a formas

altamente eficientes de cooperação internacional. Persistindo a tensão internacional, ou então, o que seria ainda mais grave para os países subdesenvolvidos, resolvendo-se o conflito norte-americano-soviético mediante a repartição de áreas de influência, conducente a formas ainda mais predatórias de hegemonia, dentro de cada uma daquelas áreas, o imperialismo externo constituir-se-á em insuperável fator negativo para tais países, impossibilitando-lhes uma carreira de capitalismo privado autóctone.

Para esses países, por isso mesmo, o socialismo, como capitalismo de Estado, desde que consistentemente econômico. E o próprio êxito de tal solução fica na dependência do curso dos acontecimentos internacionais, uma vez que tanto o imperialismo ocidental como a hegemonia soviética, de acordo com as circunstâncias, podem revelar-se obstáculo insuperável.

Pondo de parte, por isso mesmo, essa variável independente, que é a maior ou menor pressão do imperialismo, e admitindo que tal pressão se manifeste em condições semelhantes às que hoje se verificam, observa-se, como já se assinalou, que somente o socialismo, eficientemente aplicado, pode assegurar o desenvolvimento econômico das áreas que ora se encontram econômica e socialmente muito subdesenvolvidas. Concentrando toda a capacidade social de poupança em um órgão da comunidade, o socialismo permite não só uma superior acumulação de recursos aplicáveis, mas também uma orientação planejada do investimento. É certo que, em virtude de múltiplos fatores – e não apenas nem mesmo necessariamente porque o “Estado” seja mau gerente –, a eficiência média dos

empreendimentos, em tal sistema, será muito inferior à dos países capitalistas. Essa ineficiência relativa, no entanto, não decorre da superioridade abstrata do empresário privado sobre o empresário público. Como já se assinalou, tais comparações apresentam um caráter mítico e são feitas entre arquétipos destituídos de relação com a realidade histórica. O empresário privado do capitalismo social de nossos dias não é mais o capitalista que defende seu próprio patrimônio e procura seu máximo lucro, mas um administrador profissional, remunerado na base de salário e comissão, que opera sujeito a um sistema de normas e condições estabelecidas pelo Estado, em matéria fiscal, creditícia, salarial etc. Paralelamente, como também já foi indicado, o empresário público do socialismo competitivo é um administrador profissional que também trabalha na base de salário e comissão, dentro dos critérios e planos fixados pelo Estado. Não se trata, pois, de superioridade abstrata de um sistema sobre o outro, a despeito de cada sistema, em tese, apresentar vantagens e desvantagens específicas. O que conduz a empresa socialista do país subdesenvolvido a uma eficiência menor que a da empresa capitalista do país plenamente desenvolvido é exatamente a diferença dos níveis de desenvolvimento. É o fato de a produtividade média das economias ser diferente que favorece a empresa capitalista dos países desenvolvidos em comparação com a empresa socialista dos atrasados. O que há a fazer, por isso mesmo, para avaliar a eficácia da empresa socialista, não é compará-la com sua congênere capitalista de um país desenvolvido, mas com sua congênere capitalista de países subdesenvolvidos. E assim se

verificará, no caso em apreço, o dos países mais atrasados, em particular dos que têm grande população, que a gestão socialista, desde que eficientemente aplicada, é a única que lhes permite superar seu subdesenvolvimento.

Embora a comprovação analítica dessa tese exigisse complexo exame comparativo das empresas, é evidente que a apreciação macroscópica do fato pode ser feita pela análise global das taxas de crescimento real e de outros índices. Esses dados globais revelam, sem dúvida, desigual êxito setorial para a gestão socialista, as atividades industriais acusando maior incremento ou produtividade do que as agrícolas, onde esta às vezes é insuficiente ou mesmo declinante, e as atividades produtivas apresentando melhores resultados que as de distribuição. Seria importante, no entanto, mesmo do ponto de vista da eficiência setorial, distinguir os efeitos que resultam da gestão socialista dos que decorrem de uma política geral deliberadamente voltada para expandir a industrialização, a expensas da agricultura. Ademais, só recentemente o socialismo logrou realizar formas mais perfeitas de função empresarial (competitividade interna e externa à empresa). E é igualmente recente a experiência, ora levada a cabo na China e na Polônia, de um socialismo democrático, ou de propensão democrática, relativamente aberto à controvérsia a partir das bases. De qualquer sorte, é evidente, em função de índice gerais do crescimento, de renda e de produtividade, que a gestão empresarial na União Soviética, comparada à da Rússia czarista, ou na República Popular Chinesa, comparada à da China do Kuomitang ou à da China Imperial, é muito mais eficiente, acusando, também, posição vantajosa

se for comparada à função empresarial de outros países no mesmo nível de subdesenvolvimento que persistem em regime “capitalista”, como a maior parte dos países muçulmanos.

Onde o problema da eficácia comparada do capitalismo e do socialismo, tal como esses regimes podem ser aplicados em nossos dias a áreas não plenamente desenvolvidas, se apresentaria de solução mais difícil é nos países ainda subdesenvolvidos, mas que acusam acentuada propensão para se desenvolver, como ocorre, de modo geral, com a América Latina, e em particular com o Brasil, a Argentina e o México.

### **O dilema brasileiro**

Como se teve ensejo de observar no início do tópico precedente, a possibilidade de opção entre o capitalismo e o socialismo, embora redutível à sua alternativa teórica, não se apresenta como tal em nenhuma comunidade concreta, condicionada, em sua escolha, por seu processo histórico-social. Por outra parte, como se indicou em trecho anterior, o socialismo, como fenômeno histórico-social, foi submetido a transformações que o afastaram profundamente das concepções igualitário-distributivas que apresentava no século XIX. O socialismo se converteu numa solução possível para a promoção do desenvolvimento econômico-social dos países que não lograram realizá-lo em regime “capitalista”.

Esse é um dos motivos pelos quais, nos países capitalistas que atingiram alto grau de desenvolvimento, o socialismo não se apresenta mais, efetivamente, como solução para o regime vigente, mas apenas como pressão que contribui para apressar

e completar a socialização do capitalismo, no sentido de serem cada vez mais reduzidos os privilégios de classe e cada vez mais igualadas as oportunidades. Por outro lado, nos países não socialistas que permaneceram subdesenvolvidos, o conflito que realmente se trava entre as correntes socialistas e as que a elas se opõem é menos o que decorre das respectivas teses – de ambos os lados deformadas, como se tem indicado, por um “arquetipismo” destituído de historicidade – do que a disputa entre formas possíveis de promoção do desenvolvimento e entre grupos que se excluem na liderança desse processo.

Nesses termos, a questão se apresenta, para o Brasil, como para os países em situação semelhante, de forma extremamente objetiva, em face da qual perdem sentido as controvérsias teóricas. Seria muito difícil, como se observou no fim do tópico precedente, chegar a alguma conclusão, em abstrato, sobre qual dos dois sistemas, o capitalismo ou o socialismo, é preferível, nas condições do nosso tempo, para países como o Brasil ou a Argentina. E seria difícil, como vimos, porque a questão só comporta uma resposta teoricamente válida em relação aos países que se encontram nos extremos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. O capitalismo, na forma que atualmente apresenta, é sem dúvida o regime mais adequado aos Estados Unidos, ou à Inglaterra, assim como o socialismo, na forma de que historicamente se revestiu, foi o regime adequado para atender às necessidades da Rússia, após a Primeira Guerra Mundial e é hoje em dia o sistema mais conveniente para a China. Essa a razão pela qual os partidos socialistas, nos Estados Unidos, não passam de clubes de intelectuais, e a política



socialista do Labour Party consistiu em acentuar a socialização do capitalismo britânico. É essa, também, a razão pela qual, na mesma Grã-Bretanha, os socialistas perderam o apelo popular que despertavam, nos anos 20, e hoje se veem na contingência de agir como a ala mais radicalmente democrática do Partido Conservador.

Assim, pois, voltando à questão precedente, ocorre que em países como o Brasil a opção capitalismo-socialismo escapa a qualquer possibilidade de determinação teórica de uma preferência e se apresenta como um problema histórico-fatual. No regime vigente, que é o do capitalismo possível nas condições do nosso tempo e do nosso país, abre-se para a burguesia brasileira a oportunidade histórica de promover o desenvolvimento econômico-social do país. Essa oportunidade tem um prazo: o da atual geração. Tem condições: a de instaurar-se o desenvolvimento mediante a máxima eficácia da função empresarial, dentro de uma política que conduza o capitalismo brasileiro à maior compatibilidade possível com as exigências de democracia social e de massas, particularmente no sentido de reduzir os privilégios de classe e igualar as oportunidades. Para que essas duas condições se realizem, faz-se mister que os setores dinâmicos da burguesia brasileira assumam a liderança da classe e a transformem numa classe de investidores e de empresários austeros e eficientes. E faz-se mister que a burguesia brasileira logre conquistar a liderança das demais classes sociais, mobilizando os setores dinâmicos da classe média e do proletariado no sentido de nossa transformação econômico-social, conduzindo à rápida liquidação de todas as

formas de privilégios e parasitismo que mantêm vigentes a política de clientela e o Estado cartorial.

Se essas condições não forem preenchidas pela atual geração, a burguesia brasileira perderá irremediavelmente sua oportunidade histórica. E a comunidade brasileira, sob o imperativo de realizar, a qualquer preço e de qualquer forma, seu desenvolvimento econômico-social, será conduzida a optar pelo socialismo, de uma forma tanto mais radical e revolucionária quanto maiores hajam sido o tempo perdido e o malogro da burguesia no cumprimento de sua tarefa.

**SEGUNDA PARTE**

**OS PROBLEMAS CONCRETOS**



## CAPÍTULO 6

### CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A partir do exposto na Primeira Parte deste estudo, pode-se empreender, prosseguindo a análise iniciada nos Capítulos III e IV, o exame da política nacionalista brasileira.

Uma aproximação lógica e sistemática da matéria levaria a considerá-la em função dos quatro grandes planos em que se processa a vida de uma comunidade: o econômico, o social, o cultural e o político. Sem maior exame da validade desse critério, cabe desde logo reconhecer que seria inútil aplicá-lo. O nacionalismo brasileiro, como já se assinalou, se caracteriza pelo seu unilateralismo, encontrando-se suas teses e sua prática comandadas menos pela escolha de determinados fins e dos meios mais adequados à sua realização do que pela escolha de setores ou temas preferenciais, em relação aos quais organiza suas formulações e encaminha sua atuação.

Essa “topicidade” da teoria e da prática do nacionalismo o dispersa entre vários setores e temas preferenciais, tornando-se

impossível, dentro dos limites deste estudo, proceder à análise de cada um deles. Limitar-se-á, por isso, a análise do problema aos setores relativos à política do petróleo, ao regime do capital estrangeiro e à política exterior.

1ª SEÇÃO  
POLÍTICA DO PETRÓLEO

## CAPÍTULO 7

### CRIAÇÃO DA PETROBRAS

#### Constituição da Empresa

A economia do petróleo, no Brasil, se divide, claramente, em duas fases, a anterior e a posterior à criação, por força da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, da Petróleo Brasileiro S.A. A característica da fase que antecedeu à criação da Petrobras foi – a despeito da ação exercida pelo Conselho Nacional do Petróleo – a de o país depender totalmente da importação de óleo bruto. A própria existência de petróleo no Brasil foi negada ou posta em dúvida durante a maior parte do período que precedeu a criação da Petrobras, constituindo tese oficial da maioria dos geólogos estrangeiros e de apreciável corrente dos nacionais uma atitude de extremo pessimismo em relação à possibilidade de ocorrências significativas de petróleo no Brasil, a despeito dos patentes sinais de há muito verificados no Recôncavo baiano. Coube ao Conselho Nacional do Petróleo o mérito de provar, com alguns poços pioneiros, a existência de óleo no

país. E ao governo Dutra se deve a promoção de importante esforço no sentido de dotar o país de meios para proceder, com seus próprios navios, ao transporte de parte apreciável do petróleo importado (20% das necessidades previstas para 1955) e refinar, em território nacional, importante parcela (50% das necessidades previstas para 1955) de seu consumo de gasolina e derivados.

A política seguida pelo governo Dutra, orientada no sentido de congregar a ação do Estado com a iniciativa privada e tendente a permitir a participação do capital estrangeiro, segundo as diretrizes do “Estatuto do Petróleo”, foi modificada com a criação da Petrobras.

Depois das longas e apaixonadas discussões que se travaram em torno da questão, a Lei da Petrobras, incorporando os objetivos já previstos no projeto elaborado pelo presidente Vargas, adotou a forma do monopólio de Estado para o petróleo, dando à nova empresa a exclusividade da pesquisa, lavra e refinação do petróleo, respeitando, apenas, quanto a esta, as concessões já outorgadas às refinarias privadas brasileiras.

### **Programa da Petrobras**

A ideia inicial dos planejadores da Petrobras foi a de conduzir o país à autossuficiência em petróleo no quinquênio 1952-1956. Para esse efeito, previa-se, naquela época, que seriam necessários investimentos líquidos da ordem de Cr\$ 19 bilhões, equivalentes a US\$ 950 milhões e correspondentes a Cr\$ 3,8 bilhões por ano.



Admitindo, posteriormente, que tais cifras excediam as possibilidades do país, previram-se, para a Petrobras e para aquele quinquênio, recursos iniciais e derivados da ordem de Cr\$ 12 bilhões ou US\$ 600 milhões, os quais, somados aos investimentos já efetuados, no valor de cerca de Cr\$ 6 bilhões ou US\$ 300 milhões, permitiriam a execução do seguinte programa:

	Milhões	
	US\$	Cr\$
1) <i>Pesquisa e lavra</i>		
Produção: 180.000 b/d		
Previsão de custo unitário: US\$ 2.500 por barris diários	450	9.000
2) <i>Refino</i>		
Capacidade: 180.000 b/d		
Custo unitário: US\$ 1.000 b/d	180	3.600
3) <i>Transporte, distribuição etc.</i>		
180.000 b/d. Custo US\$ 1.500 b/d	270	5.400
Total	900	18.000

Prevendo-se, para 1956, um consume de 210.000 b/d, o programa da Petrobras proporcionaria ao país a produção e refinação de 85% de suas necessidades de óleo e derivados. Era praticamente a autossuficiência.

Esse programa, baseado em estimativas muito realistas e numa presunção de custo unitário muito alta, calcada nas médias verificadas nos Estados Unidos, que são as mais elevadas do mundo<sup>8</sup>, foi subseqüentemente reajustado, por causa não só

8 Como assinalou o economista Heitor Lima Rocha (*Cadernos do Nosso Tempo*, nº 4, p.43), em lugar dos índices norte-americanos de US\$ 2.500 e US\$ 1.000 por barril diário para, respectivamente, a prospecção e refino, deve-se considerar mais aplicáveis no Brasil os índices médios acusados pela Standard Oil da Califórnia para suas operações em todo o mundo, de US\$ 1.982 a US\$ 588 b/d para, respectivamente, a produção e o refino.

do atraso na votação da lei – em virtude da qual a Petrobras só pôde iniciar suas operações em 1955 –, mas também da desvalorização relativa das receitas atribuídas à Petrobras, por decorrência de taxaço específica em vez de *ad valorem*.

A alternativa que se apresentou à Petrobras, para o quinquênio 1955-1959, era determinada, de uma parte, pela curva de crescimento do consumo e, de outra, pelos recursos à disposição da empresa.

Considerando que o consumo em 1959 deverá ser de 254 mil barris por dia de equivalentes em óleo cru, no valor de cerca de US\$ 500 milhões, as alternativas para a Petrobras<sup>9</sup>, em seu programa para o quinquênio 1955-1959, eram as seguintes:

- 1) atingir a autossuficiência na base de uma produção equivalente a US\$ 500 milhões por ano, em 1959;
- 2) alcançar, em 1959, a redução da importação a 1/3 do consumo, produzindo no país o equivalente a US\$ 330 milhões por ano;
- 3) estabilizar os gastos externos com petróleo no nível de 1955, no valor de US\$ 260 milhões, produzindo em 1959 o equivalente a US\$ 240 milhões;
- 4) manter o crescimento das importações dentro da taxa de crescimento da capacidade nacional de importar, produzindo, em 1959, o equivalente a US\$ 300 milhões; e
- 5) reduzir a taxa de crescimento da importação de petróleo e derivados a, pelo menos, metade da atual, produzindo, em 1959, o equivalente a US\$ 168 milhões.

---

9 Para mais detalhes, ver o citado trabalho "Política de Petróleo", in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 4.

Em face dos recursos disponíveis, o programa da Petrobras se fixou no atendimento do 3º item, dentro da seguinte previsão:

Milhões

		US\$	Cr\$
<i>1) Produção de óleo cru</i>			
Já existente	5.000 b/d		
Programada	85.000 b/d	267	12.000
Total	90.000 b/d		
<i>2) Refino</i>			
Já existente	95.000 b/d		
Programado	80.000 b/d	98	4.400
Total	175.000 b/d		
<i>3) Transporte, distribuição etc.</i>			
	US\$		
Já investidos	250 milhões		
Programados	80 milhões	80	3.600
Total	330 milhões	445	20.000

Esse programa, realista e moderado, já representava, no entanto, um extraordinário progresso e colocava o país, com segurança, no caminho do definitivo atendimento de suas necessidades de petróleo e derivados. A partir de 1959, o Brasil produziria 1/3 do óleo bruto de que precisaria e com tal petróleo atenderia a 60% das necessidades das refinarias nacionais. Estas, por sua vez, atenderiam a 55% do consumo nacional de derivados do petróleo. Ademais, levando em conta que os índices de investimentos por produção ou refino de barril eram muito conservadores, apoiados, como já se indicou, nos índices norte-americanos, que são os mais altos do mundo, o programa da Petrobras dava margem a que se pudesse ultrapassá-lo, em sensível percentagem.



## CAPÍTULO 8

### TESES PRÓ-PETROBRAS

Se considerarmos de modo sistemático e em conjunto os argumentos invocados a favor da Petrobras, na forma pela qual foi constituída, observaremos que se agrupam em torno de três teses fundamentais: I) a exploração do petróleo e derivados deve ser confiada ao capital nacional; II) em regime de monopólio; III) na forma de monopólio de Estado. Antes de analisar, ainda que sucintamente, cada uma dessas teses, importa tomar consciência do fato de que a sua sustentação se apoia em sentimentos e pressupostos que não são puramente racionais. Tampouco são puramente racionais as teses que se opõem à nossa atual política do petróleo. É porque existe o fenômeno do nacionalismo, analisado em capítulo precedente, que surgiram as reivindicações que conduziram à Petrobras, assim como decorrem do fenômeno do cosmopolitismo, também já descrito, as atitudes a ela contrárias. Não teria sentido, do ponto de vista histórico-sociológico, pressupor que o comportamento social se fundasse unicamente em motivos

racionais. E o próprio comportamento individual, como assinalou, entre muitos outros, Max Scheler, é sempre fundado em impulsos psicofísicos, como tais pré-racionais, que suscitam a necessidade de racionalização.

Não se trata, pois, no caso em exame, de pretender esgotar, nos argumentos a favor da Petrobras, as motivações que levaram à sua instituição, como tampouco seria lícita tal exigência em relação aos argumentos contrários ao regime dessa empresa. Trata-se de averiguar as razões das teses favoráveis ou contrárias à atual política brasileira do petróleo, em face da presente situação do país e do mundo e em função dos objetivos que se teve em vista alcançar com tal política.

Prestado esse necessário esclarecimento, considerem-se, resumidamente, as três teses anteriormente enunciadas.

### **I – Tese do capital nacional**

Os argumentos a favor da entrega ao capital nacional, em condições que assegurem sua predominância, do encargo de explorar o petróleo brasileiro se baseiam no fato de que, ante o crescimento do consumo interno de derivados do óleo, que se vem fazendo à taxa média de 12% ao ano, somente o capital nacional pode aplicar-se, nas condições requeridas, ao esforço de pesquisa e lavra do petróleo, pois o capital estrangeiro se interessa apenas pelo alargamento de suas reservas de petróleo ou pelas atividades, praticamente sem riscos e de rentabilidade mais alta, do refino e transporte do óleo e de seu emprego na petroquímica. Essa tese se apoia nas três ordens de considerações que a seguir serão indicadas.

### **A) Superprodução mundial**

Ao contrário do que pensam alguns, o petróleo é combustível relativamente abundante, embora desigualmente distribuído pelas diversas regiões do globo. Assim é que as reservas economicamente utilizáveis do óleo têm crescido à taxa de 16% ao ano, enquanto a procura mundial aumenta apenas de 5% ao ano. A área sedimentar mundial potencialmente petrolífera, sem contar a plataforma marítima, é estimada em 76,8 milhões de acres, com a acumulação provável de óleo de 610 bilhões de barris. Enquanto isso, a área dos campos provados é de apenas 7,57 bilhões de acres, ou seja, 9,8% do total, tendo contribuído com 80 bilhões de barris.

Verifica-se, assim, que são imensas as possibilidades de expansão da produção mundial de óleo e que, ademais, os próprios campos já provados superam as necessidades da procura. Não há, portanto, de parte das grandes companhias internacionais interesse em aumentar a produção mundial de óleo. Seu interesse reside em manter reservas suficientes e bem distribuídas, de sorte a poder programar a prazo longo sua produção e a cobrir-se dos riscos de paralisação das operações em dada região, em virtude de guerras ou de outros incidentes políticos.

### **B) Maior rendimento do Oriente Médio**

Além dos motivos de ordem geral já indicados, ocorre que as grandes companhias não se acham particularmente interessadas na pesquisa e na lavra do petróleo em regiões como o Brasil, graças às condições privilegiadas de que gozam no Oriente

Médio. Politicamente, a despeito dos riscos representados pelo crescente nacionalismo árabe, os trustes ainda conservam naquela região concessões de caráter colonial, que lhes dão ampla liberdade de ação. Do ponto de vista econômico, além disso, os poços do Oriente Médio acusam um rendimento incomparavelmente superior aos de qualquer outra área, como se pode verificar pelo quadro abaixo:

Região	Produção média por poço
Oriente Médio	16.800 b/d
Venezuela	210 b/d
México	149 b/d
Canadá	32 b/d
Peru	15 b/d
Estados Unidos	13 b/d

### C) Relatividade dos investimentos

Por isso que o quadro da economia petrolífera apresenta um crescimento das reservas de óleo acentuadamente superior à procura e que os investimentos já realizados, particularmente no Oriente Médio, asseguram a alta rentabilidade das grandes companhias, a sua política de investimento, contrariamente ao que muitos pensam, não as conduz à maciça concentração de recursos, em curto prazo, nas regiões novas. As grandes companhias, ao contrário, dosam muito parcimoniosamente seus novos investimentos e conduzem suas operações menos em função da situação específica de qualquer área do que em vista de seus interesses de conjunto. Essa é uma das razões pelas quais países produtores de óleo, como os Estados Unidos, têm de importar parcela substancial (mais de 1 milhão de b/d) de seu consumo, enquanto o Canadá, a despeito de haver aberto



a exploração de seu petróleo aos capitais estrangeiros, produz apenas 45% de seu consumo. É igualmente característico, nesse sentido, o fato de que a Standard da Califórnia, quando se propôs a desviar o governo Perón de sua orientação nacionalista, só se comprometeu a efetuar investimentos, no prazo de quatro anos, no montante total de US\$ 13,5 milhões, o que constitui importância inferior ao investimento semestral da Petrobras.

No quadro a seguir<sup>10</sup> relacionam-se os valores e prazos dos mais importantes investimentos petrolíferos das grandes companhias conforme a publicação oficial americana *American Petroleum Interests in Foreign Countries*, de 1946.

Campo	Prazo (anos)	Investimento Total (US\$)	Investimento anual médio (US\$)
Canadá – Turner Valley	12	1.997.413	166.000
Venezuela – Creole Petroleum Co	10	48.335.063	4.834.000
Colômbia – Concessão de Mares, International Petroleum Co	10	48.600.000	4.860.000
Iraque – Campo Kirkuk, Iraq Petroleum Co	9	14.720.000	1.636.000

Confrontados esses dados com o programa da Petrobras anteriormente descrito, cujos investimentos previstos para o quinquênio 1955-1959 montaram a US\$ 45 milhões, apresentando média anual de investimento de cerca de US\$ 90 milhões, verifica-se a modicidade do investimento das companhias internacionais, mesmo levando em conta que essas companhias operam muitos campos em diversas partes do mundo, enquanto a Petrobras investe apenas no Brasil.

10 Cf. *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 4, op. Cit., p. 53.

#### **D) Conclusão nacionalista**

Em face do módico interesse das grandes companhias em investimentos petrolíferos no Brasil, a tese nacionalista conclui pela necessidade de o capital nacional tomar a si a tarefa, de sorte a lograr-se o rápido atendimento das necessidades do nosso consumo. É certo que a conclusão acima não implica a proibição de o capital estrangeiro também participar do empreendimento. Como adiante se verá, esse passou a ser um dos principais argumentos da tese cosmopolita. Contra essa participação, todavia, se ergue a segunda tese nacionalista, favorável ao regime de monopólio.

### **II – Tese do monopólio**

Apartir do reconhecimento de que os trustes internacionais não têm grande interesse em investir no petróleo brasileiro, a prazo curto, os vultosos montantes requeridos pela procura interna, e de que tal encargo deve, portanto, ser assumido pelo capital nacional, os nacionalistas reivindicam para este o regime monopolista. Tal reivindicação se funda em dois principais motivos, que a seguir indicaremos.

#### **A) Máxima eficácia na pesquisa e lavra**

Se o capital nacional deve assumir a maior responsabilidade na expansão de nossa produção de óleos e derivados, segue-se que é necessário assegurar-lhe condições ótimas de eficácia. Essas condições ótimas de eficácia, em setor como o do petróleo, são as do monopólio, a despeito das vantagens que a concorrência possa trazer como fator de dinamização dos

empreendimentos. De fato, onde, para uma procura rígida, haja abundância de fatores e facilidades para seu apropriado emprego, a concorrência força a empresa a operar pelos menores custos e a prestar os melhores serviços, com nítida vantagem para o consumidor, que estaria, em caso de monopólio, sujeito ao arbítrio da oferta, sem poder retrain ou transferir sua demanda. Tal é o caso típico, por exemplo, da oferta de gêneros alimentícios ou dos serviços hoteleiros. Diversamente, quando os fatores são escassos e limitados os meios de seu emprego, o monopólio pode constituir a forma mais conveniente para a oferta, mesmo do ponto de vista do consumidor. No caso do petróleo, os riscos da pesquisa e da lavra serão tanto maiores quanto menor for a área potencialmente petrolífera de que disponha uma empresa. Assegurando-lhe a possibilidade de pesquisar e lavar em todo o território brasileiro, dá-se ao capital nacional a máxima eficácia marginal de investimento, permitindo-lhe que empregue de maneira ótima seus recursos. O mesmo ocorre se, do fator solo, passarmos aos demais: equipamentos e técnica. Sendo relativamente escassa a oferta internacional de ambos, o fato de proporcionar ao capital nacional a capacidade de uso exclusivo desses fatores permite-lhe que concorra, vantajosamente, na procura internacional de equipamentos e *Know-how*, o que não aconteceria se várias empresas, no Brasil, conduzissem a leiloamento a demanda de tais fatores. A experiência da Petrobras, nesse sentido, é elucidativa. Expressão de uma política antitruste, a Petrobras experimentou, inicialmente, no mercado internacional de equipamentos e técnica, a resistência direta ou indiretamente suscitada pelas grandes companhias.

Verificando-se, todavia, que a Petrobras persistia e era a única empresa autorizada a pesquisar e lavrar petróleo no Brasil, essa resistência foi superada, e a Petrobras passou a receber crescentes ofertas de equipamentos, de serviços técnicos e de financiamentos.

### **B) Máxima rentabilidade**

O mesmo princípio, anteriormente invocado, da necessidade de assegurar ao capital nacional condições ótimas de eficácia, além de conduzir ao monopólio horizontal, como já se observou, torna altamente recomendável o monopólio vertical, ou de integração. Como é sabido, essa exigência é sempre formulada por todas as empresas de petróleo, que assinalam a necessidade de distribuir a taxa de risco que incide sobre o investimento petrolífero, diversificando-o setorialmente, de sorte que o menor risco do refino, do transporte e da distribuição compense o da pesquisa e da lavra. Essa diversificação, por outro lado, além de reduzir a taxa de risco, proporciona aos capitais aplicados em petróleo uma rentabilidade líquida maior, não apenas por compensar, com os ganhos no refino, no transporte e na distribuição, as perdas que experimentem na pesquisa e na lavra, mas também porque a relação capital-produto tende a ser mais favorável naqueles setores do que nestes.

Se assim é, segue-se que ao monopólio horizontal do petróleo deve ser acrescido o vertical. É certo, como salientam as teses cosmopolitas, que, enquanto a capacidade nacional de refino e transporte for inferior à demanda, todo acréscimo de investimento, nesse setor, é benéfico à economia nacional e

representa economia de cambiais. Ocorre, todavia, que a política do petróleo deve ser encarada como um todo. Se o verdadeiro ponto de estrangulamento, no caso brasileiro, se encontra na lavra do óleo cru, as vantagens decorrentes de um mais rápido atendimento do consumo nacional de refinados são menores do que as resultantes de um fortalecimento da capacidade nacional de pesquisa e lavra, representadas pelo incremento daquela com a majoração dos lucros líquidos das atividades de refino e transporte.

### **III – Tese do monopólio estatal**

A tese do monopólio estatal é uma decorrência das outras teses, anteriormente enunciadas. Se ao capital nacional cabe a maior responsabilidade na pesquisa e lavra do petróleo e, para esse efeito, se lhe deve conferir os monopólios horizontal e vertical das atividades petrolíferas, segue-se que o regime desses monopólios deve ser estatal. Fundamenta-se tal necessidade em dois principais motivos: o fato de que o Estado detém a maior capacidade de investimento, ao menos nos países subdesenvolvidos, e o de que somente um monopólio de Estado atende às conveniências sociais e estratégicas, que decorrem ou da natureza mesma da economia do petróleo ou das condições peculiares ao regime de monopólio.

O primeiro motivo dispensa maior explanação. O subdesenvolvimento econômico exprime exatamente a subcapitalização e a escassez de poupanças suscetíveis de ser investidas. Somente o Estado, portanto, por meio do mecanismo fiscal e da dosagem orçamentária, pode criar poupanças compulsórias,

arrecadadas em forma de tributo, e aplicá-las nos investimentos requeridos. O segundo motivo também é claro e constitui, aliás, um princípio clássico. Sempre que, por qualquer razão, se criem condições monopolistas da oferta, torna-se necessário que o mecanismo de composição entre a oferta e a demanda, usualmente controlado pelo jogo do mercado, seja controlado por um organismo que possa estabelecer o arbitramento social que deixou de processar-se automaticamente. Quando o objetivo que se tem em vista é manter a livre concorrência, a intervenção do Estado se torna necessária para restabelecê-la. Esse é o fundamento das leis e dos órgãos administrativos destinados, em países como os Estados Unidos, a combater as práticas monopolistas. Diversamente, quando o monopólio é proposital e resulta de uma decisão da comunidade, cabe ao Estado exercê-lo, por ser o organismo capaz, no nível do monopólio de empresa, de conservar a visão de conjunto dos interesses sociais e de assim preservá-los. Esse o mesmo motivo pelo qual, nas condições mais monopolistas que a produção de eletricidade impunha ao Vale do Tennessee, nos Estados Unidos, tal atividade foi confiada a um órgão estatal, a Tennessee Valley Authority. Acrescente-se, no caso do petróleo em países subdesenvolvidos e nas condições do Brasil, que os motivos de ordem estratégica e ligados à segurança nacional também fazem do Estado o agente mais adequado ao exercício do monopólio petrolífero.

## **CAPÍTULO 9**

### **TESES CONTRA A PETROBRAS**

Se considerarmos, agora, de modo igualmente sistemático, e admitindo, também, sua inevitável taxa de irracionalidade, os argumentos dos cosmopolitas contra a Petrobras, observaremos que podem ser distribuídos em três principais teses: I) necessidade da participação de capitais e técnica estrangeiros; II) em regime de livre concorrência; III) na forma de empreendimentos privados.

#### **I – Tese da participação do capital estrangeiro**

O reconhecimento de que o Brasil ainda é um país subdesenvolvido implica, quando se pretende promover e acelerar o seu desenvolvimento, a necessidade de incrementar a capacidade nacional de investimento, nas melhores condições tecnológicas e funcionais. Para esse fim, só há dois meios e uma condição, cujo emprego e atendimento cumulativo se fazem necessários. Os meios são: aumentar a poupança interna e

atrair investimentos externos, na forma de empréstimos ou, de preferência, de participação de capitais. A condição é que, naquele e neste caso, se selecionem os investimentos por ordem de prioridade e pela eficiência específica.

A necessidade do capital estrangeiro é tanto maior quanto mais eficiente se revele em comparação com o investimento nacional possível. Isso resulta da condição acima indicada, em virtude da qual, para investimentos da mesma prioridade, deve ter preferência o que se realizar nas melhores condições tecnológicas e funcionais. Ocorre que determinados investimentos, como os que se fazem em petróleo, não podem ser medidos unicamente por seu valor monetário aparente. Além do puro e simples fator capital, tais investimentos requerem capacidade tecnológica e organizacional que não ostenta o seu valor efetivo, quando incorporado a empresas internacionais dotadas de grandes facilidades e experiência do ramo, mas que logo se apresentariam como problema adicional se o investidor dispusesse apenas dos recursos, em moeda nacional e estrangeira, aparentemente requeridos para o investimento.

Do exposto resulta o seguinte:

- a) o Brasil tem necessidade de aumentar sua capacidade global de investimento, tanto incrementando a poupança interna como incorporando capitais estrangeiros;
- b) os recursos nacionais para investimentos petrolíferos são escassos, por definição. Se, em virtude de uma decisão política, o país concentrar em petróleo a massa



de investimentos requerida por esse setor, estará apenas agravando ainda mais sua insuficiência de investimentos em outros setores; e

- c) ora, como o do setor petróleo apresenta requisitos tecnológicos e organizacionais cujo atendimento, pelo capital estrangeiro, se faz a menor preço e em melhores condições do que para o capital nacional, o investimento mais eficiente possível, em petróleo, é o estrangeiro, devendo o capital nacional ser aproveitado em setores de menor exigência tecnológica e organizacional.

Confrontada a tese pró-capital estrangeiro em petróleo com os fatos apresentados quando da exposição da tese nacionalista, indicativos da baixa propensão do capital estrangeiro a aumentar sua taxa de investimentos petrolíferos, particularmente fora da região privilegiada do Oriente Médio, os partidários do capital estrangeiro retrucam observando que desses fatos não se deve concluir pela interdição da exploração do petróleo brasileiro às companhias internacionais. Tal interdição só viria a agravar os efeitos de uma conjuntura que se reconhece desfavorável. Trata-se, então, de adotar uma posição totalmente distinta, isto é, dadas ao capital estrangeiros as necessárias facilidades para atraí-lo, complementar com investimentos nacionais o esforço de pesquisa e lavra que não for assumido pelas companhias internacionais. Longe de ser excludente de capitais de qualquer origem, particularmente dos estrangeiros, a intervenção do Estado deve fazer-se no sentido de incentivá-los, complementando sua ação na medida em que se revele insuficiente.

## II – Tese da livre concorrência

Além de o capital estrangeiro ser necessário e preferencial para os investimentos petrolíferos, só sendo admissível a participação do capital nacional para complementar o esforço das companhias alienígenas, há que acrescentar a necessidade de manter a exploração do petróleo em regime de concorrência, o que se conjuga com a tese anterior.

Quando se fizesse abstração, na análise de nossa atual política do petróleo, dos inconvenientes oriundos das considerações contidas na tese anterior, nossa atual política apresentaria a desvantagem, não menos grave, da falta de concorrência. Quem poderá assegurar que a Petrobras é bem administrada e opera dentro da máxima eficiência possível? Excluídos todos os pontos de comparação específica, todos os meios de apreciar a ação da Petrobras estão prejudicados pelo fato de se referirem a investimentos em outras áreas sujeitos a condições diferentes, não sendo, por isso, conclusivos. A concorrência não deve ser encarada como um simples requisito de proteção ao consumidor. Há situações, efetivamente, que impõem o monopólio, por motivos diversos. O mérito intrínseco da concorrência, no entanto, é facultar as comparações de eficiência e tender a incrementá-la. Assim é que o monopólio deve ser evitado sempre que se torne possível dar atendimento a alguma necessidade econômica em regime de concorrência, porque o aumento de eficiência dela oriundo ou a possibilidade, que faculta, de medir taxas de eficiência compensam a perda das vantagens da situação monopolista.

O capital estrangeiro, além dos méritos indicados na primeira tese, apresenta a vantagem de operar em regime de concorrência e assim tender à máxima eficiência. Quando, pela já citada possibilidade de os investimentos estrangeiros não bastarem para atender às nossas necessidades de petróleo, houvesse o capital nacional de participar do empreendimento, tal participação, ainda que se devesse fazer por intermédio de uma empresa de economia mista, como a Petrobras, teria de resguardar, de qualquer sorte, o regime de concorrência. Em tal caso, dever-se-iam repartir as concessões pelos diversos interessados, e deixar que cada qual, na defesa de seu próprio interesse, fosse conduzido a operar com a máxima eficiência possível, em proveito geral do país.

### III – Tese da iniciativa privada

A tese da iniciativa privada é, em parte, um corolário da tese da livre concorrência. Somente com a participação da iniciativa privada poderia haver um efetivo regime de concorrência na exploração do petróleo, pois, ainda que se admitisse que o Estado viesse a constituir mais de uma empresa de petróleo, além da Petrobras, a concorrência, no nível das empresas, seria prejudicada pelo monopólio do Estado, como controlador de todas. O Estado passaria a ser a entidade *holding*, monopolista de várias subsidiárias, regime esse, aliás, já previsto na Lei da Petrobras, que pode constituir, com personalidade jurídica e administração próprias, empresas de que detenha o controle.

Além de corolário da tese anterior, a tese da iniciativa privada se fundamenta na atribuição de incapacidade gerencial

ao Estado. De modo geral, sustenta que o Estado é sempre mau administrador econômico. Essa incapacidade gerencial decorre do fato de o Estado ser necessariamente a expressão de um compromisso político que manifesta a média dominante de opiniões e interesses extremamente diversificados. Nessas condições, nem dispõe o Estado da concentração de opiniões e vontades, que, na empresa privada, decorre do fato de a associação das pessoas se ter feito para um fim preciso e dentro de condições e limites determinados contratualmente, nem pode o Estado designar e comandar seus agentes nos termos em que o faz a empresa privada, porque, no Estado, ao contrário do que ocorre nesse tipo de empresa, interferem, em qualquer atividade, motivações distintas das que decorrem especificamente de tal atividade. Ademais, salienta-se que o Estado brasileiro, em particular, é manifesta e comprovadamente péssimo gerente. Dada sua estrutura clientelista e cartorial, suscitada pelo subdesenvolvimento, o Estado brasileiro tende a funcionar como vasto sistema de assistência social comandado por critérios eleitorais. A péssima administração das ferrovias e das companhias estatais de navegação, comparada aos resultados que vêm sendo conseguidos pelas estradas de ferro e companhias de navegação privadas, a despeito de uma legislação prejudicial, que lhes entrava a ação e que é indício a mais da inépcia econômica do Estado, atesta tal incapacidade.

# CAPÍTULO 10

## A AÇÃO DA PETROBRAS

### Os resultados iniciais

Antes de tentar extrair algumas conclusões do debate entre as teses favoráveis e contrárias à Petrobras, expostas de seus respectivos pontos de vista, nos dois capítulos anteriores, é necessário retornar à apreciação objetiva da ação da Petrobras, que constitui, por si mesma, um dos mais importantes elementos de esclarecimento da questão.

Em trecho anterior deste trabalho, teve-se a oportunidade de apresentar o programa inicial da Petrobras, elaborado quando de sua constituição, e, depois, em face das alternativas com que se defrontava, o programa que veio a ser adotado pela empresa para o quinquênio 1955-1959. Impõe-se agora uma rápida apreciação dos resultados obtidos e do novo programa elaborado pela Petrobras para o quinquênio 1957-1961, em virtude da modificação de algumas das premissas em que se baseava o programa anterior.

Como se verifica pelo anterior programa da Petrobras para o quinquênio 1955-1959, seus dados principais eram os seguintes:

Produção de óleo cru	
Preexistente	5.000 b/d
Programada para 1959	85.000 b/d
Média anual de incremento prevista	17.000 b/d
Refino	
Preexistente	95.000 b/d
Programado	80.000 b/d
Média anual de incremento prevista	16.000 b/d

Se confrontarmos com esses dados os resultados obtidos pela Petrobras no biênio 1956-1957, verificaremos o seguinte:

Produção de óleo cru	
Preexistente	6.000 b/d
Fim de 1956	25.000 b/d
Aumento realizado	20.000 b/d
Aumento previsto para o biênio (média aritmética)	34.000 b/d
Déficit sobre o programa	14.000 b/d
Refino	
Preexistente	95.000 b/d
Fim de 1956	125.000 b/d
Aumento realizado	30.000 b/d
Aumento previsto para o biênio (média aritmética)	32.000 b/d
Déficit sobre o programa	2.000 b/d

Em termos puramente quantitativos, observa-se que a Petrobras só cumpriu cerca de 2/3 do aumento de óleo cru programado e atingiu, praticamente, a meta com relação ao refino. Deve-se levar em conta, no entanto, que os aumentos programados eram válidos para um quinquênio, e que a média anual do incremento previsto tinha sentido apenas estatístico, uma vez que, particularmente no setor da produção de óleo cru,

o aumento da produção não se poderia verificar em parcelas iguais, em cada um dos anos do período, mas sim em termos crescentes, à medida que frutificassem os investimentos em pesquisas e em lavra. Assim sendo, parece perfeitamente razoável o resultado obtido, nos dois primeiros anos, na produção de óleo cru, se levarmos em conta o programa de pesquisa abaixo indicado, cujos resultados se farão sentir nos anos seguintes:

Investimentos em pesquisa realizados até 31.12.56	US\$ 95 milhões
Reservas recuperáveis localizadas	35 milhões de barris
Custo médio da descoberta de 1 barril de reserva	US\$ 0,27

### O programa para 1957-1961

Atendendo, entre outras circunstâncias, ao fato de que seus recursos em moeda nacional eram prejudicados por sua fixação específica, em vez de *ad valorem*, e ao fato de que seu orçamento de divisas exigia, também, a adoção de critérios mais apropriados, a Petrobras solicitou ao governo a correção daqueles inconvenientes e, a partir de sua nova estrutura de recursos, elaborou, em substituição ao antigo, só parcialmente realizado, um novo programa para o quinquênio 1957-1961. Tal programa apresenta as seguintes indicações principais:

Cr\$ milhões

<b>I – Recursos Disponíveis para o Quinquênio</b>	
1. Disponibilidade inicial	1.800
2. Recursos de realização de capital	
a) imposto único	13.000
b) outros recursos	2.000
c) contribuições de pesquisa e outros	1.800
3. Financiamentos	3.400
4. Reinversões de lucros líquidos	<u>30.000</u>
Total	52.000
5. Reserva do capital circulante e para projetos eventuais não previstos	<u>-6.000</u>
6. Disponíveis para investimentos	46.000
<b>II – Disponibilidade de Divisas</b>	
1. Esquema cambial	US\$ mil
5% das receitas de câmbio em moedas conversíveis	180.000
3% das receitas de câmbio em moedas de conversibilidade limitada ou inconvertíveis	60.000
Saldo das operações em moedas estrangeiras da frota de petroleiros	40.000
2. Financiamentos externos (saldos)	<u>60.000</u>
Total	340.000

Os recursos em moeda nacional e estrangeira acima indicados, no valor de Cr\$ 46 bilhões, equivalentes a US\$ 940 milhões, ao câmbio de Cr\$ 50,00 por US\$ 1,00, foram previstos para ser aplicados:

Em moeda nacional	Cr\$ 29 bilhões
Em moeda estrangeira	US\$ 340 milhões



Tais recursos serão alocados da seguinte forma:

III – Alocação Aproximada dos Recursos			
	Moeda nacional (Cr\$ milhões)	Moedas Estrangeiras (US\$ milhões)	Total em Cr\$ milhões
1. Exploração (pesquisa)	12.750	105	18.000
2. Desenvolvimento e produção	10.450	91	15.000
3. Refinação	3.000	50	5.500
4. Transportes marítimos	250	65	3.500
5. Indústrias petroquímicas	800	14	1.500
6. Oleodutos e terminais	1.000	12	1.600
7. Formação e aperfeiçoamento de pessoal técnico	750	3	900
Total	29.000	340	46.000

Com essa alocação de recursos, e a partir dos resultados de 1956, já consignados, o programa da Petrobras prevê:

IV – Expansão da Produção			
1. Pesquisa			
a) Reservas existentes	350 milhões	b/d	
b) Reservas a descobrir até fins de 1961	1 bilhão	b/d	
c) Custo médio prospectivo por barril	US\$ 0,36		
d) Reservas disponíveis em 1961, computando as existentes e descontando o consumo	1.230 milhões de barris		
e) Capacidade anual de produção em 1961, na base de 25 anos de exploração possível das reservas	50 milhões	b/d	
f) Capacidade diária de produção em 1961	135 mil	b/d	
2. Produção			
a) Existente	25.000	b/d	
b) Prevista	110.000	b/d	
c) Custo médio previsto para a produção, incluindo aparelhamento dos campos	US\$ 1.800	b/d	
d) Investimento necessário, na base da previsão da alínea "c"	US\$ 300 milhões ou Cr\$ 15 bilhões		
3. Refino			
a) Capacidade existente	125.000	b/d	
b) Capacidade a ser instalada	200.000	b/d	
c) Capacidade prevista para 1960	325.000	b/d	
d) Consumo previsto para 1961	320.000	b/d	

Para alcançar tal capacidade, previu-se:

e) Ampliação de Mataripe, com acréscimo de sua capacidade de	35.000	b/d
f) Ampliação de Cubatão, com acréscimo de	50.000	b/d
g) Construção de nova refinaria, provavelmente em Porto Alegre	25.000	b/d
h) Construção da refinaria do Rio de Janeiro	90.000	b/d
Total (e+f+g+h)	200.000	b/d
i) Custo médio das unidades grandes	US\$550.000	b/d
j) Custo total	US\$ 110 milhões ou Cr\$ 5,5 bilhões	

#### 4. Transportes marítimos

a) Aquisição de 7 superpetroleiros de 33.000 t <i>deadweight</i>	US\$ 55 milhões	
b) Aquisição de 8 petroleiros de 10.000 t <i>deadweight</i>		
c) Substituição-venda de cinco petroleiros tipo Salte de 2.000 toneladas <i>deadweight</i>		

Além disso, a Petrobras previu a execução de amplo programa no setor da petroquímica, compreendendo:

#### 5. Petroquímica

a) Ampliação da fábrica de fertilizantes nitrogenados
b) Adaptação da fábrica à produção de ureia e concentrados nitrogenados (solução N)
c) Fábrica de chumbo tetraetila
d) Fábrica de eteno
e) Fábrica de benzeno
f) Fábrica de butadieno
g) Fábrica de copolímero-borracha sintética Grs
h) Fábrica de <i>carbon black</i>

Como resultado desse programa, a Petrobras previu o alcance das seguintes metas:

6. Metas	
a) Rentabilidade – a partir de 1961, capacidade para reinvestimento mínimo, sem recursos externos, de Cr\$ 12 bilhões, equivalentes a US\$ 240 milhões	
b) Economia de divisas por ano	
Produção – 50 milhões de b/d a US\$ 3,15 p/d	US\$ 157.500 mil
Refino – 90 milhões de b/d ao valor líquido p/b de US\$ 1,90	US\$ 170.000 mil
Transportes marítimos	<u>US\$ 12.500 mil</u>
Total	US\$ 340.000 mil
c) Valor da produção, aos preços internacionais de 1957	
Consumo em 1961	US\$ 550 milhões
Produção nacional	US\$ 340 milhões
Importação provável em 1961	US\$ 210 milhões
Importação nacional em 1955	US\$ 260 milhões



# CAPÍTULO 11

## CONFRONTO CRÍTICO DAS TESES

### Posição do problema

Examinadas as teses conflitantes do nacionalismo e do cosmopolitismo, e comparados, de um lado, a situação e o programa inicial da Petrobras aos resultados alcançados em seus dois primeiros anos de atividade, e, de outro, as previsões contidas em seu novo programa para o quinquênio 1957-1961, pode-se tentar, agora, um confronto crítico dos dois pontos de vista.

A primeira observação a fazer é a de que os fatos, como usualmente ocorre quando as divergências de ideias se travam mais no plano normativo que no descritivo, não conduzem, por si mesmos, a favorecer nenhuma das duas teses. É evidente que, a partir dos invejáveis êxitos alcançados pela Petrobras, perderam qualquer sentido as formas mais radicais do cosmopolitismo, que tendiam, quando se projetou a Petrobras ou quando esta

iniciou suas operações, a negar-lhe qualquer possibilidade de êxito. A não ser alguns extremados, ou os que aparentemente defendem interesses próprios, aqueles e estes privados, atualmente, de qualquer aceitação social, os que sustentam mais consistentemente pontos de vista cosmopolitas são unânimes em proclamar os bons resultados obtidos pela Petrobras e em reconhecer-lhe condições para alcançar novos êxitos. Apenas, argumentam, sem vício lógico, que os resultados poderiam ser muito superiores se outra fosse nossa política do petróleo. A despeito dos motivos já indicados, que justificam o fato de não haver a Petrobras alcançado, no biênio 1956-1957, o incremento na produção de óleo cru correspondente a 2/5 dos resultados previstos para o quinquênio, subsiste, sempre, o fato como tal. Por outro lado, é motivo de razoável apreensão a circunstância de a Petrobras não haver ainda consolidado a descoberta de novas regiões petrolíferas, a despeito dos veementes indícios de que se encontra em vias de fazê-lo, na Amazônia e no Nordeste, e das justificáveis esperanças que suscita o Paraná. Nessa mesma ordem de ideias, permanece sempre alerta à dúvida a eficácia real da Petrobras na gestão de seus recursos. Não poderia a empresa ser ainda mais eficiente? E alguns aspectos do programa da Petrobras se prestam, igualmente, a controvérsia. Até que ponto, em face dos resultados relativamente medianos de suas atividades na pesquisa e na lavra, se justifica a diversificação de investimentos adotada pela Petrobras em seu novo programa? Deveria a Petrobras preocupar-se com a petroquímica, apenas visando a maiores lucros, quando o capital privado parece tão interessado nesse setor? Em que medida não seria mais

razoável para a Petrobras, cujos recursos iniciais serão sempre, predominantemente, de origem tributária, em lugar de visar a obter maiores lucros, por meio de atividades marginais, concentrar mais seus esforços na pesquisa e na lavra?

Como se vê, essas e muitas outras questões podem ser objetivamente arguidas, diante dos resultados obtidos e programados pela Petrobras. Não são tais resultados, portanto, que conduzirão a uma conclusão a controvérsia entre as duas teses. O que os resultados da Petrobras autorizam, sem dúvida, é uma sustentação mais segura, e já agora apoiada em estatísticas suficientes, da tese nacionalista. É forçoso admitir que, salvo imprevistos, a solução nacionalista constitui efetiva solução que proporcionará ao país uma situação de desafogo, em 1961, e, daí em diante, o encaminhará à autossuficiência. Daí não se segue, todavia, que sejam inválidos os argumentos da tese cosmopolita, nem que qualquer outra solução seja necessariamente pior do que a da Petrobras.

Somente, portanto, a discussão dos argumentos de cada uma das duas teses poderá, com apoio nos fatos já comprovados, conduzir a maior esclarecimento. Como já se salientou, no entanto, e a seguir se verificará de modo ainda mais patente, nem as teses nacionalistas nem as cosmopolitas se esgotam na racionalidade de seus argumentos. De fato, ambas constituem – quando adequadamente formuladas – legítimas racionalizações das respectivas posições ideológicas. Tal ordem de questões já tendo sido suficientemente examinada em capítulos anteriores deste trabalho, torna desnecessário voltar à matéria. É importante, todavia, recordar o fato de que as duas teses não se

situam, no caso de nosso país, no mesmo plano de autoridade. O cosmopolitismo brasileiro é uma atitude raramente assumida como tal, ao contrário do nacionalismo brasileiro, que conduz mais facilmente – do ponto de vista estatístico de suas manifestações – a uma declaração de princípios do que a uma enumeração de argumentos. A razão de tal fato é a circunstância, já analisada, de o Brasil ser um país em processo de configuração e consolidação de sua nacionalidade. Enquanto assumir posição nacionalista corresponde, nas atuais condições brasileiras, a adotar tese de integração social e de aceitação dos ônus e riscos de uma personalização histórica própria, assumir atitude cosmopolita importa em alienação. O cosmopolitismo decorre, em geral, de se achar alguém vinculado a uma estrutura de interesses exocêntrica, em relação ao Brasil, ou porque, em proveito das expectativas pessoais de consumo, não deseje pagar o preço de um destino nacional próprio – caso típico dos setores alienados da classe média – ou porque, em defesa de interesses vinculados a nosso antigo semicolonialismo, não possa renunciar às condições de que depende a sua manutenção – caso típico dos setores alienados da burguesia. Fora de tal hipótese, que compreende os casos mais gerais, o cosmopolitismo resulta ou bem de frustrações oriundas de desajustamentos sociais ou bem – o que é o caso particular de alguns intelectuais, mas que se reveste da importância pela influência que exercem – da circunstância de que a concepção mecânico-formal do mundo impede a compreensão dos processos dialéticos de transformação da realidade.

O desenvolvimento é um processo social global que se realiza aos saltos, na passagem de uma para outra fase, por meio



de modificações quantitativas que provocam transformações qualitativas. Para quem se encontre numa perspectiva mecânico-formal, o desenvolvimento tende a ser compreensível somente *a posteriori*. Então, o desenvolvimento de determinada comunidade subdesenvolvida, quando se pretenda considerá-lo projetiva e não retrospectivamente, só se apresenta como possível por indução do desenvolvimento de outra comunidade, já desenvolvida. O fato de a ciência econômica contemporânea ser o produto, principalmente, de pensadores anglo-saxões, caracterizados por sua perspectiva mecânico-formal, é responsável pela atitude inconscientemente cosmopolita de alguns de nossos melhores economistas, que são, quase sem exceção, excelentes cidadãos, dotados do maior espírito público, profundamente integrados na sociedade brasileira e solidários de nosso destino nacional. Por todos esses motivos, era de esperar que deles partisse, exatamente, a maior contribuição no sentido de racionalizar as teses e políticas nacionalistas. Prejudicados, no entanto, pela perspectiva mecânico-formal em que formaram seu espírito, são conduzidos a um cosmopolitismo inconsciente e só concebem nosso desenvolvimento como efeito induzido. Vale assinalar, nessa linha de considerações, e como confirmação do acima observado, que, ao contrário dos intelectuais demasiadamente influenciados pelo pensamento anglo-saxão<sup>11</sup>, os que mantiveram, no próprio campo da economia, maior contato, por exemplo, com o pensamento alemão, em particular naquelas linhas que, em

11 Conviria salientar que, da parte do autor, não há, evidentemente, nenhuma prevenção contra o pensamento anglo-saxão, que ocupa posição de vanguarda em todas as ciências matemático-empíricas, mas apenas a consciência de suas limitações mecânico-formais, a que se escapam, em geral, o pensamento germânico e o latino, embora incidam em outros tipos de limitação.

economia, passam por List e Sombart e, em sociologia, vindo de Hegel, por Marx e Max Weber, manifestam uma inclinação oposta. O mesmo ocorre com os que formaram suas ideias, a partir, sobretudo, de experiências próprias, no campo da administração ou dos negócios.

Voltando, porém, à problemática anterior, temos que o confronto crítico entre as teses do nacionalismo e do cosmopolitismo não pode ser feito sem que se levem em conta suas implicações ideológicas. O cosmopolitismo, além, disso, é uma ideologia inautêntica, nas atuais condições do Brasil. Feitas essas observações, cabe encerrá-las salientando a circunstância de que o fundamento ideológico das duas teses não constitui, como tal, nada que as invalide. Todos os movimentos sociais são ideológicos e somente os movimentos de base ideológica se alçam ao nível de movimentos sociais. O que importa, pois, nas teses em apreço é a maior ou menor autenticidade de seu fundamento ideológico, bem como a maior ou menor racionalidade que emprestam à formulação de tal fundamento.

### **Codificação**

Ainda antes de iniciar o confronto crítico entre as referidas teses, torna-se necessário, para maior clareza e facilidade das citações, proceder à sua codificação. As teses e seus argumentos serão considerados tais como foram formulados neste trabalho. As três teses nacionalistas serão designadas N-I, N-II, N-III, e as três cosmopolitas, C-I, C-II e C-III, respectivamente. As conclusões ou sínteses a que seu confronto crítico permitir chegar serão designadas S-I, S-II e S-III.

A fim de facilitar ao leitor a recordação dos argumentos essenciais de cada tese, dispensando-o de uma incômoda procura retrospectiva, apresenta-se, no início da discussão de cada grupo de teses, uma tabela com a síntese de seus respectivos argumentos.

**Tabela N° 1**

Pró-Petrobras	Anti-Petrobras
N-I	C-I
<p><i>Capital Nacional</i></p> <p>a) O capital estrangeiro não manifesta propensão a aumentar sua taxa de investimento, em virtude de:</p> <p>1 – maior crescimento da taxa de aumento das reservas mundiais do que da taxa de aumento do consumo mundial; e</p> <p>2 – atual superprodução de óleo cru.</p> <p>b) O capital estrangeiro não manifesta verdadeiro interesse pela exploração do petróleo brasileiro, pretendendo apenas obter reservas para o futuro, porque tem muito maior benefício em investimentos alternativos no Oriente Médio, graças ao prodigioso rendimento dos poços dessa área e do regime ainda colonial das concessões.</p> <p>c) Os investimentos estrangeiros são muito mais módicos do que se pensa e tendem a escalonar-se por prazos longos.</p>	<p><i>Capital Estrangeiro</i></p> <p>a) O desenvolvimento brasileiro, a partir de nossa atual subcapitalização, só é possível mediante:</p> <p>1 – maior poupança interna; e</p> <p>2 – atração de capitais estrangeiros.</p> <p>Em ambos os casos, selecionando-se os investimentos por ordem de prioridade e eficiência específica.</p> <p>b) Embora o Brasil pudesse concentrar no petróleo os investimentos requeridos, só poderia fazê-lo agravando o desatendimento de outros setores, onde já investe insuficientemente.</p> <p>c) Ora, no petróleo, o melhor investimento alternativo é o estrangeiro, porque, além de aumentar nossa capacidade global de investimento, apresenta, para um mesmo nível de prioridade, maior eficiência tecnológica e organizacional.</p>
<p>Logo:</p> <p>Terá de ser assumido pelo capital nacional o maior esforço para a prospecção e produção de óleo no Brasil.</p>	<p>Logo:</p> <p>Deve-se atrair o capital estrangeiro para o petróleo, por ser o mais conveniente, funcionando o capital nacional supletivamente.</p>

## Capital nacional e capital estrangeiro

Confrontando, na forma esquemática da Tabela nº 1, os argumentos N-1 com os C-1, observa-se, de início, que cada tese é correta, no desdobramento de suas razões, embora os argumentos de uma não impliquem a invalidade dos da outra. Consideremos, separadamente, as diversas teses.

As observações iniciais (a) de N-I são um fato verificado e quantificado, como se viu. O mesmo ocorre com as duas observações seguintes – (b) e (c). A conclusão, logicamente correta, também o é quanto à matéria de fato. Dá-se, apenas, que, enquanto permaneçam dentro de suas premissas explícitas, os argumentos N-I não podem levar a nenhuma conclusão que importe considerar necessária ou desejável a exclusão do capital estrangeiro, uma vez que, do fato de seu desinteresse relativo pela pesquisa e lavra de nosso petróleo, não se segue deva ser impedido de aplicar-se em tais atividades.

Por sua vez, os argumentos C-I, do ponto de vista formal, são igualmente corretos. É exato (a) que a promoção do desenvolvimento brasileiro, a partir de nossa subcapitalização, terá de fazer-se mediante o incremento da poupança interna e a atração de capitais estrangeiros, selecionando-se, em ambos os casos, os investimentos por ordem de prioridade (eficiência social ou indireta) e pela eficiência específica. É exato (b) que, para concentrar no setor de petróleo os recursos necessários, o Brasil, dada a sua subcapitalização, terá de desatender ainda mais outros setores, onde já é insuficiente a taxa de investimentos. É procedente (c), por fim, de um ponto de vista puramente

econômico, e sujeito a importantes<sup>12</sup> qualificações, a observação de que o investimento estrangeiro, em petróleo, é o melhor possível porque, além de aumentar nossa capacidade global de investimentos, apresenta, no mesmo nível de prioridade, maior eficiência, por dispor de condições mais favoráveis de acesso e de utilização da melhor tecnologia e contar com melhores condições organizacionais<sup>13</sup>.

Se ambas as teses são logicamente corretas e se apoiam, de fato, em dados também corretos, que conclusão se poderá tirar?

A primeira conclusão seria a de adotar a ambas, uma vez que, como já foi salientado, não se excluem. Nesse caso, teríamos que os argumentos C-I apresentam o quadro da preferibilidade econômica, e os argumentos N-I, o da possibilidade econômica. Em tal caso, no entanto, transportaríamos o conflito para as teses seguintes.

### Monopólio e concorrência

Vale a pena acompanhar essa linha de pensamento. Para tal, apresenta-se, na segunda tabela, o resumo das teses N-II e C-II.

---

12 As principais dessas qualificações dizem respeito à forma e às condições segundo as quais o capital estrangeiro *efetivamente* ponha em aplicação os elementos que, em princípio, lhe proporcionam maior eficiência específica. Embora lhe sendo possível, pode ocorrer, como é frequente, que não lhe convenha fazê-lo. Tal é, com razão, o argumento N-I-c. E, assim, pode dar-se, como é usual, que, ocupando certa área e impedindo investimentos alternativos nela, não a explore com a devida intensidade. Isso não prejudica, todavia, nem a validade teórica do argumento C-I-c nem os subseqüentes argumentos da tese cosmopolita.

13 Melhores condições organizacionais não significam, necessariamente, melhor estruturação e funcionamento *internos* da empresa. Não há razões, *a priori*, para que a Standard Oil do Brasil seja internamente mais bem organizada que a Petrobras. Se compararmos as duas empresas, como atualmente se encontram, o contrário será possivelmente mais exato. As melhores condições organizacionais de que dispõem as companhias estrangeiras se referem à sua articulação com o mercado internacional, que lhes proporciona maior capacidade para concorrer na oferta e na demanda internacionais de fatores.

**Tabela Nº2**

Pró-Petrobras	Anti-Petrobras
N-II	C-II
<p><i>Monopólio</i></p> <p>a) Se o capital nacional tem de arcar com a maior responsabilidade pela exploração de nosso petróleo, deve-se proporcionar-lhe condições ótimas de operação.</p> <p>b) O monopólio horizontal, que assegura a máxima eficácia marginal para o investimento em função da área.</p> <p>c) O monopólio vertical, para distribuir setorialmente os riscos, compensar perdas e aumentar os benefícios líquidos.</p>	<p><i>Concorrência</i></p> <p>a) Ainda que o capital estrangeiro não se revele suficiente para atender às nossas necessidades de petróleo, é preciso manter sempre condições para atraí-lo, o que exige regime de concorrência.</p> <p>b) A concorrência, ademais, é por si mesma o regime apropriado, porque:</p> <p>1 – permite controlar a eficiência comparativa das empresas; e</p> <p>2 – incentiva, em proveito do país, a eficiência de cada empresa.</p>
<p>Logo:</p> <p>Deve-se dar o monopólio de exploração do petróleo ao capital nacional.</p>	<p>Logo:</p> <p>Deve-se adotar o regime da livre concorrência, ainda que a Petrobras deva participar da exploração do petróleo, para que, em tal caso, o faça em igualdade de condições com as demais empresas.</p>

Nessa segunda ordem de argumentos, como se vê, termina a compatibilidade das duas teses. Todavia, se ambas partem de premissas corretas e deduzem, com procedência lógica, seus argumentos seguintes, como se tornam agora incompatíveis?

Consideremos, isoladamente, as diversas teses.

A observação (a) inicial de N-II é correta, sobretudo se houvermos reconhecido, como ocorreu, a procedência das observações C-I. Na medida em que nossos capitais sejam escassos e tenham, apesar disso, de assumir o maior encargo na exploração do petróleo brasileiro, importa dotá-los de condições ótimas de operação. Ora – (b) e (c) –, como muito bem o sabe qualquer empresário, nenhuma condição dá maior segurança à empresa que o monopólio. Acrescente-se, no caso de petróleo,

que, além da maior segurança há, certamente, no monopólio, melhores condições de eficácia, pelos próprios argumentos – (b) e (c) – invocados em N-II. Mais ainda, verificada a procedência dos argumentos C-I, o fato de que o capital nacional (C-I-c) experimente maiores dificuldades em concorrer na procura e oferta de fatores internacionais, constitui novo motivo para o monopólio, de sorte que, ao menos no Brasil, não sofra as limitações da concorrência estrangeira, nem seja, em particular, sujeito ao leiloamento de fatores escassos.

Se considerarmos, todavia, os argumentos C-II, não poderemos deixar de reconhecer sua procedência. Admitida, em princípio, a tese de que é preferível o investimento estrangeiro em petróleo, como chegar a resultados que o impedem? Teríamos, então, que a solução monopolista, embora conveniente quando se considerem, apenas, os interesses do capital nacional, não seria conveniente para o adequado tratamento do setor de petróleo, visto globalmente. Isso, porém, não impediria que, renunciando ao monopólio, estivéssemos privando o capital nacional de suas melhores condições de operação, em proveito da vantagem abstrata de um capital estrangeiro cuja propensão para efetivos investimentos no Brasil sabemos ser pequena, e em termos que nos forçam a reconhecer que tais investimentos dificilmente se fariam na escala adequada, permanecendo, sempre, sobre o capital nacional, a principal responsabilidade pela exploração do petróleo brasileiro.

Chegamos, assim, a um dilema. Em tal caso, que decisão tomar?

Poder-se-ia procurar contornar o dilema, que se apresenta entre uma situação de fato e uma vantagem teórica e não traz, assim, de suas origens, necessária incompatibilidade dos dois termos. Apresentar-se-ia então o ensejo de considerar a matéria em dois tempos. Sabemos, em princípio (N-I), que é pequena a propensão, de parte das grandes companhias, a aumentar sua taxa de investimento em petróleo e a concentrar, a curto prazo, grandes investimentos em áreas como o Brasil. Também sabemos, em princípio (C-I), que seria preferível, economicamente, atrair tais companhias para a exploração do nosso petróleo, poupando os capitais nacionais para investimentos menos exigentes. Por que, em tal caso, não abrir, durante prazo razoável, uma concorrência internacional para exploração de nosso petróleo, sujeita a condições mínimas de investimento por ano e a outras cláusulas que assegurassem, sob adequada fiscalização do Estado brasileiro, a conveniente cobertura da questão? Se os capitais estrangeiros, contrariando nossas razoáveis expectativas, que não passam, aliás, de suposições, comparecessem no volume e na forma necessários, estariam prejudicadas as presunções N-I e se poderia, de acordo com os melhores princípios econômicos de C-I, proceder, ativamente, à exploração do nosso petróleo por intermédio dos capitais estrangeiros. Se, ao contrário, confirmando nossas suposições, os capitais estrangeiros que se habilitassem fossem quantitativamente insuficientes ou se recusassem a aceitar as condições que nos assegurariam seu eficiente emprego, a boa doutrina dos argumentos C-I estaria fatalmente prejudicada e, assim sendo, ao dar ao capital nacional um regime de monopólio, de fato não estaríamos excluindo nenhum efetivo concurso estrangeiro apreciável.



Esse modo de considerar a matéria em dois momentos, antes e depois de uma concorrência internacional para a exploração de nosso petróleo, peca, no entanto, pelo mesmo teorismo que afeta os argumentos C-I. Como é sabido, a ideia da concorrência internacional já foi diversas vezes aventada. Ocorre, inclusive, embora do fato não tenha circulado nenhuma versão oficial, que o economista Rômulo de Almeida, quando chefe da Assessoria Econômica da Presidência, durante o último governo Vargas, procedeu, junto à Standard Oil e à Shell, a gestões no sentido de saber se essas companhias se dispunham a conquistar o direito à pesquisa e à lavra do petróleo brasileiro, comprometendo-se a efetuar um programa mínimo concebido em escala suficientemente ampla. Negaram-se a tal as companhias mencionadas, alegando que os riscos inerentes à exploração do petróleo brasileiro e a necessidade em que se achavam de considerar seus investimentos menos em função de certa área do que em vista do conjunto de seus campos produtores e do conjunto da demanda as impediam de assumir, em grande escala, compromissos rígidos de investimento em determinada região.

Ainda que não se generalize demasiadamente o fato citado, ou não o leve em conta por falta de documentação, acontece que, antes da Petrobras, o campo estava aberto para os investimentos estrangeiros em nosso petróleo, e a atitude das grandes companhias, em lugar de procurar fazê-lo, foi, muito ao contrário, a de sustentar a não existência de óleo no Brasil. Dir-se-á que as condições mudam, e o que antes não interessava aos trustes poderá interessar depois. É certo. Mas, por que as

companhias internacionais, apesar de manterem no Brasil, como é notório, grandes campanhas de imprensa e despenderem vultosas somas em publicidade, não tornam pública tal intenção, declarando-se dispostas, em troca da abolição do monopólio da Petrobras, a executar no país, em condições adequadas, um programa de investimentos em grande escala?

Na verdade, a ideia da concorrência internacional para exploração do petróleo é ociosa, porque, embora isso não seja explícito, todos os grandes interesses se encontram sempre sujeitos a uma concorrência potencial. Por outro lado, a ideia de legitimar a Petrobras somente *a posteriori* do malogro de uma grande concorrência internacional incide no defeito de não levar em conta o fato de que é a própria Petrobras a principal variável que afeta a política das companhias internacionais em relação ao petróleo brasileiro. O Brasil interessa aos produtores internacionais de petróleo como mercado consumidor. Tal fato decorre da situação internacional do petróleo, já examinada quando se expôs a primeira tese nacionalista. Assim sendo, interessa a tais produtores, sem dúvida, nosso balanço de pagamentos. O decréscimo de nossa capacidade de importar pode reduzir nossas importações de óleo e derivados, fazendo declinar os negócios. Por esses motivos, convém aos produtores que aumentemos nossas disponibilidades cambiais, e eventualmente se disporão a colaborar conosco para tal fim, dentro do sistema geral de seus interesses e em função dele. Sabem os produtores, no entanto, que, a despeito de sua significação, não é a importação do petróleo que estrangula nossa capacidade

de importar, mas diversos outros fatores, além desse. O que, no entanto, certamente fará descrever nossas importações de petróleo e chegará ao ponto de suprimi-las, seja qual for o nível em que se encontre nossa capacidade de importar, é a lavra do óleo em nosso próprio território. E este é certamente o maior risco que correm as companhias internacionais, risco esse que as forças a interessar-se em investir no Brasil, para manter sua participação no mercado.

Somos conduzidos, então, a verdadeiro paradoxo. A forma teoricamente correta, do ponto de vista econômico, para a exploração de nosso óleo, é algo que só se torna possível com o funcionamento e o êxito da Petrobras, que representa a política oposta. Suprimir a Petrobras é retroagir à fase em que as companhias internacionais só viam no Brasil um mercado consumidor. Enfraquecer a Petrobras ou reduzir-lhe as condições de êxito, abolindo, por exemplo, o monopólio, para atrair investimentos estrangeiros considerados melhores, é aumentar nossa taxa de dependência dos suprimentos externos de óleo e, concomitantemente, reduzir o interesse das companhias internacionais pelos investimentos no Brasil. Persistir no caminho da Petrobras, porém, é agravar uma distorção de investimentos, interditando, legalmente, o concurso estrangeiro que nos pudesse ser proporcionado, afastando, assim, do setor de petróleo, o investimento alternativo melhor, que é o estrangeiro, ao passo que se deslocam os escassos capitais nacionais, com seu maciço investimento em petróleo, de aplicações que lhes seriam mais convenientes.

Que concluir, em tal caso?

Conviria relembrar, de início, a relatividade da antinomia acima formulada, na medida em que só é plenamente correta, mesmo no plano da pura economia, se confirmado de modo cabal o fato de o investimento estrangeiro em petróleo ser melhor que o nacional. Tal fato, como se viu, decorre da maior eficiência específica do investimento petrolífero estrangeiro, mas se encontra sujeito às qualificações, já apontadas, de que depende a concretização dessa superioridade de princípio.

Deixando de lado, no entanto, tal questão, temos que, no plano puramente econômico, o dilema a que conduz o confronto crítico das duas teses não é suscetível de solução racional. Poderão alguns, racionando no concreto e pragmaticamente, sustentar que o caminho mais indicado é levar adiante a solução do monopólio para o capital nacional (N-II), ainda que o custo dessa solução, para a economia do país, possa ser elevado, reduzindo a eficácia marginal de nosso investimento global. Dessa forma, no entanto, pelo menos se soluciona, em prazo razoável, o problema do petróleo e, passada a fase mais onerosa, os lucros auferidos no próprio setor irão tornando cada vez mais compensador o investimento efetuado. Poderão outros, preocupados em utilizar ao máximo o capital estrangeiro disponível (C-I) e em preservar as vantagens da livre concorrência (C-II), sustentar que a Petrobras deve, exatamente, ser o chamariz das companhias internacionais. Forçadas a investir no Brasil, para não perder o mercado, poderão ser conduzidas, inclusive por meio de expressas disposições contratuais, a crescentes aplicações em nosso país, se a Petrobras, em lugar de

constituir irremovível óbice legal ao investimento estrangeiro, for orientada de sorte a suscitá-lo. Para esse efeito, deve-se abolir o regime de monopólio e restabelecer a livre concorrência, em tais condições, no entanto, que se reduza ao mínimo possível a perda de eficiência da Petrobras e ao máximo possível o volume e a eficiência dos investimentos estrangeiros. No tocante à Petrobras, porque uma sensível queda em sua eficiência, além de seus efeitos diretos negativos, acarretaria o efeito indireto, salientado anteriormente, de reduzir o próprio estímulo para o investimento das companhias internacionais. No tocante aos investimentos estrangeiros, porque a maximização de seu montante e eficiência é exatamente o objetivo em vista.

Formulada em tais termos, como se vê, a questão, que assim se apresenta no plano puramente econômico, não é mais resolvida em forma econômica, mas mediante opções determinadas pela escolha da solução preferida e rejeição do risco menos desejado. Chega-se, portanto, após exaustivo esforço de racionalização, a decisões que não são determinadas por sua racionalidade, mas por opções *a priori* favoráveis ou contrárias a cada uma das posições em jogo. Que se deva concluir disso?



# CAPÍTULO 12

## ECONOMIA E DECISÃO

### O pré-econômico e o transeconômico

Na verdade, como o reconhecem todos os economistas qualificados, a ciência econômica não é uma ciência de fundamentos nem de fins, mas de meios. A partir de certos pressupostos e com vista a determinado fim, é possível indicar os meios econômicos mais adequados e estabelecer a validade relativa das diversas opções que se apresentem para o fim em vista, em função dos pressupostos adotados. Diversamente, se o que se encontra em jogo são os pressupostos ou os fins, nenhuma solução econômica pode substituir a necessidade de adotar decisões com respeito àqueles e a estes. Essas decisões são o produto de atos de vontade, no comportamento individual, ou de opções políticas, no comportamento das comunidades.

No caso do petróleo, como já vimos, encontra-se, imanente às teses nacionalistas, a decisão social de fazer do Brasil uma

individualidade histórica própria, assumindo os riscos e pagando o preço dessa decisão. Imanente às teses cosmopolitas se encontra a preferência pela situação colonial, ou, no caso particular dos intelectuais não influenciados por outras motivações, se faz sentir a incapacidade de certa formação de espírito, a mecânico-formal, para conceber dialeticamente o processo do desenvolvimento.

Se retomarmos, à luz desses esclarecimentos, a controvérsia do petróleo, verificaremos como escapam ao âmbito da economia seus pressupostos fundamentais. Assim, por exemplo, os argumentos C-I, embora perfeitamente válidos, não podem se limitados ao setor de petróleo. Não é apenas em petróleo que se faz sentir, de um lado, nossa subcapitalização e, de outro, a superioridade do investimento estrangeiro sobre o nacional, na medida em que, efetivamente, ponha em prática as condições que lhe assegurem maior eficiência específica. Os mesmos argumentos se aplicam, a igual título, a todas as atividades que requeiram o emprego de uma tecnologia especializada e sujeita a constante progresso e exijam concorrência à oferta e à demanda internacionais de fatores. Assim ocorre em certas indústrias de base, como a química, notadamente, e em indústrias de alta tecnologia, como a eletrônica, a atômica etc. Por outro lado, embora com menor rigor quanto às exigências tecnológicas, consideradas do ponto de vista de sua complexidade, mas com igual razão no tocante às posições relativas do capital estrangeiro e do capital nacional, a mesma superioridade eventual, em favor daquele, se verifica em relação a qualquer indústria de grande porte, como as indústrias de base, de modo geral, e como certas



indústrias de transformação – a de automóveis, a de materiais elétricos, a de tecidos etc. A partir do momento em que se torne necessário empregar uma tecnologia em constante progresso e em que, por suas grandes dimensões, uma indústria qualquer tenha de concorrer à oferta e à demanda internacionais de fatores, revela-se a vantagem possível do capital estrangeiro, quando se considere a questão em termos de pura eficiência econômica. Essa preferibilidade se estende aos próprios domínios da agricultura, sempre que se trate de lavouras cuja exploração possa incorporar, em condições economicamente vantajosas, formas tecnológicas superiores. E se estende ao âmbito do comércio, sempre que o fato de dispor de melhores condições organizacionais abra novos mercados ou permita seu maior controle.

Verifica-se, assim, que tal regra conduz a consequências frequentemente insuspeitadas. Sua radical e eficiente aplicação consistiria, na prática, em deslocar para os dois centros mundiais, Estados Unidos e União Soviética, o comando da economia dos respectivos blocos. De fato, tal processo se verifica, por irradiação direta ou indireta desses dois centros. É o processo do imperialismo, no sentido puramente objetivo ou não maquiavélico do termo, ao qual, na prática, se acrescenta o sentido maquiavélico ou manipulacionista, sempre que o controle de determinada atividade se converta em conveniência estratégica de um dos dois centros e a irradiação que deles parta se torne proposital e dirigida. Que papel, em tal hipótese, ficaria reservado ao capital nacional, no caso particular do Brasil? E que sentido teria admitir, em função dos interesses brasileiros, a preferibilidade alternativa do investimento estrangeiro,

quando o processo de que faz parte tal investimento importa, exatamente, em privar o Brasil de personalidade histórica própria, abolindo, por isso mesmo, a possibilidade material e a licitude lógica de considerar a economia brasileira em função da nação brasileira?

Consideremos, agora, o outro lado da questão, representado pelos argumentos N-I. Observaremos que, embora corretos no âmbito em que se situam, tais argumentos se aplicam a vários outros setores. Não é só em petróleo que o Brasil necessita empreender, com seus próprios capitais, um esforço particular de investimento para atender às necessidades do consumo interno. O mesmo se dá em outros setores igualmente vitais, como o dos transportes e o das outras fontes de energia – eletricidade, hulha, energia nuclear. O mesmo se verifica em relação a toda a indústria de base e a todas as indústrias de transformação que devem ser operadas em grande escala. E tanto a agricultura quanto o comércio acusam um desenvolvimento insuficiente que, à falta de investimentos estrangeiros em escala adequada, exige a concentração do capital nacional. É certo que, dentro de uma ordenação racional de prioridades, esses setores não apresentam, todos, a mesma importância e urgência que se verifica no do petróleo. Em igual nível de prioridade, no entanto, situam-se, certamente, os setores de transporte e os relativos às demais formas de energia e à indústria de base. Por que, no entanto, somente no setor de petróleo se adota, com radical consistência, os argumentos da tese nacionalista?

Por que, nos demais – salvo no que se refere à energia atômica –, se procura dar ao Estado uma função supletiva e se

admite a concorrência do capital estrangeiro com o nacional, não se entendendo que a maior responsabilidade que pesa sobre ele também o credencia ao monopólio?

### **O desafio nacional**

A fim de compreender os problemas que ficaram em suspenso no tópico anterior, torna-se necessário voltar a certas observações já formuladas. Temos que o Brasil, como se assinalou em outros capítulos deste estudo, é uma nação, no sentido histórico do termo, que se está convertendo em nação, na acepção política do vocábulo. Temos que os fatores que conduzem a essa transformação são o desenvolvimento econômico-social e a necessidade de adotar quadros institucionais que o tutelem e facilitem sua promoção. Ocorre, no entanto, que o desenvolvimento, como também já se viu, é um processo social global, e não apenas econômico. Somente engajando a sociedade, como um todo, nesse processo de desenvolvimento, é que se pode levá-lo adiante. E o processo mesmo, em seu automatismo social, suscita esse compromisso total da comunidade, independentemente de uma ação dirigida de propósito nesse sentido. Em tais condições, surgem, de um lado, certo repertório de possibilidades reais e ideais – as características geoeconômicas do país, seu contingente demográfico, seu padrões de cultura – e, de outro, determinadas opções político-sociais. Essas opções se escalonam em complexa articulação de relações de meio a fim, apresentando-se algumas delas, todavia, como fins últimos. Se, em sentido mais profundo, o fim último de toda associação natural é, como já se viu, a humanização do

homem, o fim último que se apresenta, politicamente, a uma comunidade em processo de desenvolvimento, que assume sua personalidade histórica própria, é a afirmação de si mesma, ou seja, da comunidade como nação.

Ao propor-se configurar e consolidar a sua própria nação como seu fim último político, a comunidade se defronta com a escolha dos setores ou atividades em que engajará mais radicalmente seu propósito de autodeterminação. O simples processo acumulativo do desenvolvimento não conduz, automaticamente, a esse fim último, porque a consecução de tal fim não é um fato puramente objetivo. Aquilo de que se trata é da assunção da própria liberdade, de criação da nação como centro de decisões próprias. A nação terá, portanto, de pagar o preço de sua liberdade. Esse preço é sempre o risco. A nação que se afirma como tal tem de assumir o risco de sua autodeterminação. A escolha dos setores ou atividades em que se engaje essa luta pela afirmação da liberdade é algo que pode ser feito com maior ou menor razoabilidade. Há nações que se suicidaram, como o Paraguai do século XIX, por haver escolhido um setor em que não podia lograr êxito, e uma atividade de que não poderia auferir vantagens correspondentes ao esforço empenhado. São razoáveis, por isso, aqueles setores que mais de perto interessam à consolidação econômica, social, cultural e política da nação, e aquelas atividades que melhor conduzam a tal efeito. Eventualmente, a guerra, citada como exemplo negativo para o Paraguai do século XIX, pode ser a atividade adequada, como se verificou com a Prússia de Frederico e a Alemanha de Bismarck. No caso brasileiro, o setor eletivo de um

engajamento de nossa capacidade de autodeterminação tinha e tem de ser, necessariamente, econômico<sup>14</sup>, pois é nesse plano que se situam os maiores óbices ao nosso desenvolvimento.

Essa escolha foi feita pela comunidade brasileira, depois de ampla e democrática discussão de que todos participaram, e o setor por ela eleito para travar a luta de sua liberdade foi o do petróleo. Poderia ter sido o setor dos transportes, ou o da eletricidade. Ocorre que foi o do petróleo, em parte, por motivos plenamente racionais, em parte por um dramático ato de arbítrio. Felizmente, para o país, essa escolha, vista *a posteriori*, foi das duas ou três melhores possíveis. Terá sido mesmo, se levarmos em conta suas implicações sociais e psicológicas, a melhor de todas as possíveis. Ante essa escolha, seguem-se, agora, duas consequências. Diretamente, perdem sentido os argumentos cosmopolitas favoráveis ao reconhecimento (C-I) da possível superioridade do investimento estrangeiro em petróleo e ao restabelecimento (C-II) nesse setor do regime da livre concorrência. Indiretamente, avultam as necessidades de elevar a poupança nacional e de completar, com o concurso do capital estrangeiro, nossa capacidade de investimento em outros setores.

### Reexame do petróleo

Deixando para mais tarde o desenvolvimento das demais implicações contidas na decisão nacionalista adotada pela comunidade brasileira, importa encerrar o exame de nossa

---

14 A observação acima exige se leve em conta, como dado implícito, que nenhuma realização é possível, em qualquer plano da vida social, sem seu correlato no plano da cultura.

política do petróleo, à luz dos novos pressupostos e em função dos objetivos anteriormente assinalados.

Para esse efeito, convém resumir, numa terceira tabela, o último argumento de cada uma das teses em confronto.

**Tabela Nº 3**

Pró-Petrobras	Anti-Petrobras
N-III	C-III
<p><i>Monopólio Estatal</i> Se o capital nacional, como maior responsável pela exploração do petróleo brasileiro, deve operar em regime de monopólio, tal monopólio deve ser estatal:</p> <p>a) para ter a máxima capacidade de investimento;</p> <p>b) para regular a oferta em consonância com os demais interesses sociais e nacionais; e</p> <p>c) por motivos de segurança nacional e de ordem estratégica.</p>	<p><i>Iniciativa Privada</i> a) Se a livre concorrência é necessária, o monopólio estatal é contraindicado como monopólio.</p> <p>b) Como o Estado, ademais, é péssimo gerente, particularmente o brasileiro, o monopólio estatal também é contraindicado por ser do Estado.</p>
<p>Logo: A solução para a exploração do petróleo é a Petrobras, em sua forma atual.</p>	<p>Logo: A solução para a exploração do petróleo brasileiro é a da livre concorrência, cabendo ao Estado papel supletivo.</p>

Ante as conclusões anteriores, verifica-se que se encontram prejudicados os argumentos C-III e que são procedentes, ao contrário, os argumentos N-III. Destes não se deve, no entanto, extrair nenhuma conclusão rígida que imobilize a Petrobras em sua forma atual, como se nenhuma outra pudesse lhe ser preferível. E com isso se torna necessário proceder a uma rápida revisão da matéria, à luz dos esclarecimentos trazidos pelo confronto crítico das duas teses.

De fato, afastado o impasse econômico que se formara no confronto entre os argumentos N-II e C-II, temos, voltando aos

primeiros argumentos de cada tese, que, se ao capital nacional compete assumir a maior responsabilidade na exploração do nosso petróleo, não se segue, por isso, que deva ser excluído o capital estrangeiro. Por motivos de caráter transeconômico, como vimos, a regra da preferibilidade alternativa dos investimentos estrangeiros, sempre que efetivamente mais eficientes, deve ser afastada, tanto no que se refere à sua possível aplicação sistemática – que nos conduziria, por nossos próprios pés, a nos submetermos ao imperialismo – como no que diz respeito ao petróleo – por ser esse o setor eletivo de nossa autoafirmação nacional. Isso não obsta, todavia, nem a que nos permitamos uma controlada aplicação de tal regra, sempre que evitemos seus efeitos imperialistas, nem a que nos utilizemos, complementar e subsidiariamente, de capitais estrangeiros na exploração do petróleo. Para tal, a formação mais apropriada – e mais viável do ponto de vista do capital estrangeiro – é a de financiamentos externos, em qualquer moeda. Embora a legislação da Petrobras a autorize a tomar empréstimos estrangeiros, existe certa prevenção, em nosso país, contra tal política, por se recear que introduza indesejável influência dos mutuantes exteriores na condução dos negócios da Petrobras. Na verdade, tal receio não se justifica, em tese, e a única forma possível de assumirmos os riscos da exploração do petróleo é assumi-los plenamente, confiando na capacidade contratual e gerencial de nossos administradores.

Tampouco deve ser afastada, legalmente, a impossibilidade de participação estrangeira no capital da própria Petrobras, desde que minoritária e, sobretudo, sob a forma de ações preferenciais.

A interdição legal de tal participação, além de contrassenso econômico, reflete uma frustração colonial que precisa ser superada, como um dos obstáculos que entorpecem nosso desenvolvimento. E assim se apresenta, nessa linha de ideias, toda uma primeira série de reformas a que é preciso submeter, oportunamente, a legislação e os estatutos da Petrobras. Não se deve subestimar, no entanto, quer no tocante a tais reformas, quer no que diz respeito a outras que serão adiante indicadas, a necessidade de escolher muito criteriosamente a oportunidade para empreendê-las. A despeito dessas e de outras limitações, a Petrobras funciona e pode funcionar. E muito mais grave do que essas impropriedades seria pôr em risco a própria existência da Petrobras ou a eficiência de sua atuação.

Passando, agora, à análise das conclusões a que conduziu o confronto crítico dos argumentos N-II e C-II, temos que, prejudicada pela opção nacional, a tese favorável ao restabelecimento do regime de livre concorrência, impondo-se, ao contrário, como necessária, a solução monopolista, não se deve perder de vista tudo o que há de procedente nos argumentos C-II. Sofre indubitavelmente a Petrobras do defeito de não se poder medir, em função de experiências alternativas, sua eficiência como empresa. Sofre, igualmente, do fato de não se beneficiar dos estímulos peculiares à concorrência. Sofre, finalmente, do fato de se haver concentrado, de direito e, mais ainda, de fato, em uma só organização, vale dizer, nas pessoas de seu presidente e de seus diretores, todas as responsabilidades por nossa economia petrolífera. Tais limitações e, sobretudo, o grau em que se fazem sentir não são conseqüências inevitáveis



de uma política nacionalista do petróleo. Dentro dos requisitos já assinalados (N-I, N-II e N-III) a que esta deve atender, pode-se neutralizar ou minorar os efeitos negativos que tendem a decorrer do monopólio estatal.

Considerando, apenas, neste momento, os inconvenientes usualmente acarretados pelo regime monopolista, seja este estatal ou privado, temos, no que se refere ao monopólio horizontal, a possibilidade de controlar melhor e de estimular ao máximo a eficiência empresarial mediante a repartição das áreas de pesquisa e lavra pelo número de subsidiárias, administrativamente autônomas, da empresa monopolista, que se verifica ser o mais conveniente. O argumento (N-II) contrário à subdivisão de tais áreas, sob fundamento de que assim procedendo se reduza a eficácia marginal do investimento, deixa de ser procedente se os recursos aplicáveis, embora administrados por empresas autônomas, forem controlados pela mesma *holding*. Além disso, o excesso das responsabilidades que pesam sobre a empresa monopolista do petróleo e de seus diretores, que concentram funções distintas, e até certo ponto incompatíveis, pode ser corrigido se, preservando toda a liberdade de ação da empresa e de seus administradores, se repartirem melhor as atribuições entre a Petrobras e suas subsidiárias, de um lado, e o Conselho Nacional do Petróleo, de outro. Essa foi exatamente a razão pela qual a lei preservou o CNP, mantendo-o como órgão de definição de política, ao passo que atribui à Petrobras os encargos empresariais. Na prática, por várias razões, a que não foram estranhas certa inconsistência e debilidade de que deram provas algumas das personalidades integrantes do Conselho,

esse órgão perdeu qualquer ação diretiva, tornando-se uma agência burocrática, afeta às tarefas secundárias, ou um colégio homologador de todas as decisões da Petrobras. Nada seria mais desastroso, evidentemente, do que uma ruptura entre o Conselho e a Petrobras ou a formação de sérias tensões entre essas entidades. É indispensável, todavia, para a maior eficiência da Petrobras, que sejam efetivamente distintas as atribuições dos dois órgãos. O conselho deve ser o órgão, em matéria de petróleo, que ao mesmo tempo assessor e exprima a política do governo, planejando tal política, coordenando sua execução e controlando seus resultados. A Petrobras, diversamente, deve operar cada vez mais como empresa comandada por critérios de eficiência por motivações tipicamente industriais. Dentro das normas de uma boa cooperação para os fins comuns, as funções de ambos se opõem dialeticamente e devem encontrar sua superação sintética não na absorção de um órgão pelo outro, mas na realização da política petrolífera brasileira.

Da mesma forma, os inconvenientes que tendem a resultar do fato de ser o monopólio petrolífero monopólio do Estado podem ser corrigidos se o seu caráter estatal for devidamente compreendido como expressão dos interesses gerais da comunidade brasileira na economia do petróleo. A Petrobras não é empresa estatal para o fim de subtrair à iniciativa privada os lucros que proporcione a exploração do petróleo, assim como, desmascaradas as falácias do jusnaturalismo, a iniciativa privada não se justifica pela oportunidade de lucro que confira aos sócios. As compensações econômicas são apenas estímulos, relativamente insubstituíveis, para o eficiente desempenho de

uma função não se alteram pelo fato de ser exercida pelo Estado ou por agentes privados. No caso da Petrobras, esses propósitos são, essencialmente, o aumento, mediante o adequado esforço de prospecção e lavra, de nossa produção de óleo cru, o próprio monopólio do refino e do transporte constituindo, como já se viu, condição adotada para incrementar aquela produção.

Diversamente da tendência que vem acusando, nada impõe à Petrobras que diversifique, cada vez mais, sua área de ação. Válida, embora, como processo para distribuir seus riscos e maximizar seus benefícios, a diversificação resulta, facilmente, em redução da capacidade de investir no setor preferencial. Daí o fato de ser conveniente deixar a iniciativa privada, que parece manifestar a esse respeito vivo interesse, ocupar-se da petroquímica. Desde que o Conselho do Petróleo, retomando as funções que lhe cabem, discipline a matéria, pouco importa sejam estatais ou privadas as empresas que irão ocupar-se da petroquímica. Enquadradas, pelo Conselho do Petróleo, no programa nacional do petróleo e submetidas às normas determinadas por esse órgão, as empresas privadas que se empenharem em petroquímica estão poupando à Petrobras recursos e energia administrativa que encontram seu melhor emprego na pesquisa e na lavra do petróleo. As vantagens daí decorrentes mais do que compensam a não participação ou a menor participação da Petrobras nos benefícios da química dos derivados do petróleo.

O problema que se apresenta em tal setor, por isso, não é o de saber se a Petrobras deve ou não a ele estender seu monopólio, uma vez que nada o justificaria, mas o de saber se deve ou não

reservar-se ao capital nacional um regime de preferência sobre o estrangeiro. Como se tem várias vezes assinalado, o capital estrangeiro, dadas as condições que de fato asseguram o máximo emprego de sua eficiência e de sua capacidade organizacional, apresenta-se, em petroquímica, como em todas as atividades que requerem complexa tecnologia e ampla articulação de mercado, eventualmente preferível ao nacional. Além disso, como se viu, a generalização dessa regra conduziria o país a se desnacionalizar e tenderia a fixá-lo no estágio semicolonial, o que implica a necessidade de se balancear tal princípio com o da diversificação crescente dos investimentos nacionais. Assim sendo, que orientação adotar, no caso da petroquímica? A questão, evidentemente, não comporta solução abstrata, uma vez que depende do interesse e da capacidade que demonstrem as empresas privadas brasileiras de se aplicarem à petroquímica. Tudo indica, no entanto, que tal interesse existe em apreciável escala e que para o empreendimento se tornariam disponíveis os recursos necessários, dentro de adequadas condições tecnológicas e organizacionais. Nesse caso, a política de preferência em favor do capital nacional é a que apresenta como a mais indicada. Realmente, a petroquímica, no Brasil, constitui uma atividade que se tornou possível em consequência da ação do Estado na pesquisa e lavra do petróleo. Se convém reservar para o capital privado a exploração da petroquímica, para não desviar a Petrobras de sua atividade específica, convém igualmente retirar, da petroquímica, em proveito do capital nacional, todos os benefícios que proporcione e que representam remuneração indireta dos esforços da Petrobras. Acrescente-se

que por meio da petroquímica se pode dar, ao capital nacional, acesso a um dos setores essenciais da economia moderna e mais inacessíveis aos países subdesenvolvidos, que é o da química industrial. Ao contrário, se a petroquímica brasileira for indistintamente franqueada a todos os capitais privados, é inevitável que as grandes companhias internacionais venham a dominar totalmente o setor – com as vantagens, sem dúvida, decorrentes do incremento dos investimentos no país e de uma exploração que, de início, seria sem dúvida mais eficiente<sup>15</sup> – mas com a desvantagem, certamente maior, de dificultar ainda mais ao capital brasileiro o acesso à química industrial. Assim sendo, a política mais indicada para o Brasil, em petroquímica, é a de dar preferência ao capital privado nacional – condicionando, por exemplo, a exploração desse setor à detenção, pelo capital nacional, da maioria patrimonial e votante das ações das empresas que a ele se apliquem –, reservando-se à Petrobras a indispensável ação supletiva e promocional que for requerida.

### **Eficiência e mito**

Uma última análise que se impõe, nesse complexo problema da economia petrolífera, é a relativa à formação dos comportamentos sociais referentes ao petróleo. Paralela ao debate entre nacionalistas e cosmopolitas se processa a oposição entre o racionalismo e a mística do petróleo. Como sempre ocorre, em tais casos, os fatos antecederam às teses e de certa forma ultrapassaram a possibilidade de ser enquadrados,

---

15 Além dos motivos genéricos que tendem a imprimir maior eficiência à empresa estrangeira, há, em química, o motivo específico decorrente da utilização de conhecimentos científicos e tecnológicos em constante expansão.

por uma simples decisão de autoridade, em uma ou em outra orientação. Isso não remove, todavia, a necessidade de compreender esse processo e de procurar encaminhá-lo em função de opções assumidas.

A tendência a fazer do petróleo um mito é inevitável decorrência do fato de se haver constituído em setor e atividade eletivos da vontade de autoafirmação nacional. O nacionalismo, como projeto de configuração e consolidação de uma nacionalidade, por mais racional que se apresente, em dada situação, jamais é a pura expressão de um ato de razão, mas sempre envolve poderosa carga emotiva decorrente, em parte, do impulso psicofísico da sociabilidade e, em parte, do voluntarismo da liberdade, que se afirma como centro de decisões fundadas em si mesma. Ora, o mito consiste, precisamente, numa transrazão, numa razão que fundamenta as razões. O mito é uma proposição cuja validade nem decorre da experiência nem procede, analiticamente, de uma proposição anterior, mas corresponde, no plano das ideias, a uma expectativa da vontade. Sem desenvolver a análise do mito, indique-se apenas que assumem forma mítica todas as manifestações coletivas da vontade nacional. A própria nação é um mito, na medida em que não se apresenta, para os que se acham engajados positiva ou negativamente em relação a ela, como simples associação de pessoa fundada em certos motivos e orientada para certos fins, mas se reveste, ademais, de uma significação que transcende seu processo empírico. Assim, como anteriormente se indicou, todos os empreendimentos que engajam profundamente a vontade nacional, desde uma guerra até uma competição

esportiva, adquirem um sentido mítico, e seu êxito ou malogro envolve ideias como as da invencibilidade do próprio povo, ou da sabotagem interna ou externa de seus inimigos etc.

No caso do petróleo brasileiro, por isso que sua exploração segundo uma fórmula nacionalista decorreu de uma opção de autodefinição nacional, a matéria não podia deixar de revestir-se de caráter mítico. A atitude mítica em relação ao petróleo se manifesta em duplo aspecto. De um lado, quanto à modalidade dos comportamentos, empresta um cunho de sacralidade a tudo o que se refere à exploração do petróleo e ao regime nacionalista em que essa exploração se realiza. As ideias e práticas a respeito dessas questões não são consideradas segundo sua logicidade ou eficiência, mas em termos de bem ou de mal. É bem tudo o que contribuir para assegurar ou acentuar o caráter nacional-estatista de nossa política do petróleo e mal tudo o que conduzir a resultado oposto. De outro, o misticismo do petróleo conduz a uma inabalável confiança no êxito da Petrobras, mesmo em relação aos fatores e às circunstâncias independentes da ação da empresa, como a existência, em escala e em condições apropriadas, de óleo economicamente explorável, ou a vitória da Petrobras sobre todas as pressões internas ou externas a ela contrárias.

Contra essa atitude mítica se insurgem, inclusive nas fileiras nacionalistas, os que consideram a matéria em termos racional-econômicos e veem nossa atual política do petróleo e a entidade encarregada de efetivá-la como algo de mensurável apenas por seus resultados e custos. Essa dualidade de pontos de vista se fez sentir na própria Petrobras, conduzindo uns a

preconizar a necessidade de propaganda e de mobilização da opinião pública (“petróleo é luta”, na frase do cel. Janari Nunes) e outros a reivindicar para a Petrobras um comportamento estrita e essencialmente empresarial.

Na verdade, como se depreende do que já foi dito, essas duas modalidades de comportamento são igualmente requeridas e tendem, ambas, a verificar-se socialmente. Se o petróleo não houvesse suscitado o seu próprio mito, jamais se lograria um empenho coletivo da nação no esforço de sua pesquisa e lavra e o fato já seria, por si mesmo, indicativo de que esse setor e essa atividade não haviam sido objeto da escolha de autoafirmação nacional, que fundamenta o nacionalismo do petróleo. É igualmente óbvio, em termos de cultura ocidental, que essa política e a empresa que a aplica somente poderão ter êxito se, em circunstâncias mínimas favoráveis – existência na escala e em condições adequadas de depósitos economicamente exploráveis e compatibilidade interna e externa de nossa política de petróleo com nossas outras necessidades e possibilidades –, a exploração do petróleo for conduzida com a eficiência requerida, dentro daquelas circunstâncias, pelo empreendimento.

Deixando de lado as circunstâncias geoeconômicas, que apresentam índices suficientemente favoráveis e que só podem ser plenamente conhecidas pela execução mesma de tal política, e remetendo para outro trecho deste estudo as correlações entre nossa política do petróleo e nossa política exterior, temos que, ante a possibilidade, já analisada, de conciliarmos o nacionalismo do petróleo com as demais exigências de nossa economia, é da eficiência da Petrobras que dependerá,



essencialmente, seu êxito. É indubitável, por isso mesmo, que a mística do petróleo pode vir a representar, como já o patenteiam diversos índices, um sério entrave à eficiência empresarial da Petrobras. Sendo a eficiência, como valor e como resultado, um fruto do comportamento racional, todas as formas de “mitificação” da Petrobras, no nível de sua atuação empresarial, tendem à “mitificação”, interna e externamente à Petrobras, do equacionamento de seus problemas e da aferição de seus resultados. Apesar disso, como já foi salientado, nem a mística do petróleo é separável do engajamento nacional na solução de tal problema, nem a própria Petrobras poderia ter sido criada ou lograria sobreviver se desaparecesse esse apelo mítico.

Vemos, assim, que novamente se reconstitui, já agora no plano da ação prática, o impasse que havíamos observado no plano teórico das controvérsias sobre a Petrobras. Ocorre, porém, que esse impasse, como todos os impasses existenciais, tende a resolver-se e só pode resolver-se por um esforço organizador de seus termos e mediante uma opção de resultados últimos. Em outras palavras, somente por meio de uma ação tendente a compor as linhas de racionalidade com as de misticismo, orientada para o objetivo final, que é a máxima e mais produtiva pesquisa e lavra do petróleo, é possível superar o impasse sem prejudicar a necessária coexistência de seus dois termos. E aí veremos, mais uma vez, o acerto da lei ao preservar institucionalmente o Conselho Nacional do Petróleo e a importante missão que lhe incumbe. Representando o Estado com *jus imperium*, enquanto a Petrobras o representa *ad negotia*, o Conselho do Petróleo pode e deve assumir o empresamento

da mística do petróleo, ficando a Petrobras restrita à pura ação empresarial. A racionalidade requerida para que o Conselho do Petróleo exerça sua função de órgão planejador e controlador da política petrolífera é compatível com uma vigorosa ação política e de propaganda destinada a alimentar o mito do petróleo, pois tal mito é um pressuposto da fórmula nacionalista, na qual se funda nossa política petrolífera. O que importa é preservar de qualquer interferência mítica a programação e a execução dessa política, particularmente no seu aspecto empresarial, a cargo da Petrobras.

Essa repartição de funções, se confrontarmos o exposto com a prática corrente, não só não se encontra planejada, mas se vem fazendo de forma inversa. O Conselho do Petróleo se tem revelado, reiteradamente, um órgão pouco convicto da política nacionalista que lhe incumbe supervisionar, enquanto a Petrobras, particularmente sob a presidência do cel. Janari Nunes, se tem manifestado demasiadamente propensa à ação publicitária e ideológica. Importa, evidentemente, reajustar ambos esses órgãos às suas próprias funções, cabendo substituir, no Conselho Nacional do Petróleo, por pessoas totalmente identificadas com a política nacionalista do petróleo aqueles de seus membros que não esposem tal convicção, ao passo que a Petrobras se deve restringir a uma sóbria e dinâmica ação empresarial, preocupada apenas com a eficiência de suas operações.

### **Tabela de confronto crítico**

A fim de permitir, pelo sistema de tabelas anteriormente empregado, uma apreciação global e sintética da discussão da

matéria, apresenta-se, a seguir, concentradamente, a crítica de cada uma das teses confrontadas e a conclusão a que conduz, designando-se as teses nacionalistas, cosmopolitas e as conclusões deste estudo pelos prefixos N, C e S, respectivamente.

**I. Tabela de confronto crítico**

Pró	Anti	Conclusão
<p>N-I</p> <p><i>Capital Nacional</i> Materialmente correta, baseada em dados estatísticos comprovados. Dessa tese, no entanto, nada se pode validamente concluir que conduza à exclusão do capital estrangeiro.</p>	<p>C-I</p> <p><i>Capital Nacional</i> Formalmente correta. Do ponto de vista puramente econômico, correta a conclusão pela preferência ao capital estrangeiro. Não invalida, porém, os fatos arguidos pela tese N-I. Além disso, o ponto de vista puramente econômico não esgota o assunto.</p>	<p>S-I</p> <p><i>Capital Nacional por Opção Global</i> A promoção do desenvolvimento é um processo social global e não apenas econômico. Somente engajando a sociedade como um todo e os quadros especializados (políticos, administrativos, técnicos) é que se formam rapidamente a consciência e as condições sociais necessárias. Sem um saldo histórico, o desenvolvimento pode-se fazer a prazo longo ou à custa da perda da individualidade nacional. Nele há um risco da liberdade, uma opção subjetiva. Não se segue que devesse ser em petróleo a escolha da tomada do risco. Podia ser em química, ou na guerra. Petróleo é muito bom, todavia, para tal. Feita a opção, tem de ser assumida. Em tal caso, inverte-se a preferência. Capital estrangeiro, se necessário e convenientemente subordinado ao nacional.</p>

## II. Tabela de confronto crítico

Pró	Anti	Conclusão
N-II	C-II	S-II
<p><i>Monopólio</i></p> <p>a) Correta a reivindicação de condições ótimas.</p> <p>b) e c) Correta a tese, mas não exclusiva. Também valem os argumentos a favor da concorrência. Necessidade de qualificação, quando possível.</p>	<p><i>Concorrência</i></p> <p>a) Correta, mas prejudicada sua importância pelas razões S-1. Tratamento do capital estrangeiro sujeito a outras condições.</p> <p>b) Correta a tese, mas não exclusiva. Também valem os argumentos monopolistas.</p>	<p><i>Competitividade</i></p> <p>a) Reduzido à função complementar, o capital estrangeiro torna-se imediatamente ótimo:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) participante minoritário; e</li> <li>2) financiador.</li> </ol> <p>Enquanto subsistirem o colonialismo e o cartorialismo, o Estado brasileiro será incapaz de dar concessões.</p> <p>Correta, portanto, a tese do monopólio.</p> <p>b) Incorreta, em sua forma atual. Validade dos argumentos de concorrência.</p> <p>c) Conciliação.</p> <p>Monopólio estatal, com participação minoritária privada, competitivo.</p> <p>Petrobras como <i>holding</i>.</p> <p>Subdivisão das áreas por subsidiárias.</p>
Necessidade de conciliar vantagens patrimoniais do monopólio com vantagens gerenciais da concorrência.	Necessidade apontada à margem.	Fortalecimento do CNP como órgão planejador, controlador e coordenador. Controle de resultados.

**III. Tabela de confronto crítico**

Pró	Anti	Conclusão
N-III	C-III	S-III
<p><i>Estatismo</i></p> <p>a) Correta.</p>	<p><i>Privatismo</i></p> <p>a) Prejudicada, na forma do S-II.</p> <p>b) Correta, em tese. Mas o próprio do Estado cartorial é sua heterogeneidade. Mais apto a operar em regime especial do que a fiscalizar rotineiramente.</p>	<p><i>Funcionalismo</i></p> <p>a) Deve ser monopólio de Estado com as qualificações de S-II.</p> <p>b) O monopólio não se justifica na escala indefinida da integração.</p> <p>Válido – pesquisa Lavra Refino Transporte.</p> <p>Não válido – Venda Petroquímica.</p> <p>c) Atividades não monopolistas em concorrência com a Petrobras, sob fiscalização do CNP.</p> <p>d) Necessidade de concentrar mais os recursos da Petrobras, evitando dispersão de investimentos.</p> <p>e) Necessidade de conciliar clima emocional – definição de destino – com sentido empresarial.</p> <p>Política e mística do petróleo devem passar ao CNP.</p>
	Petrobras não é cartorial.	Petrobras somente empresa.



2ª SEÇÃO  
POLÍTICA DE CAPITAIS ESTRANGEIROS

## CAPÍTULO 13

### O REGIME VIGENTE

#### O problema em foco

Que representam, para o desenvolvimento econômico brasileiro, os capitais estrangeiros? Em relação a esse problema, bem como ao da exploração do petróleo nacional, trava-se a controvérsia entre as posições nacionalistas e cosmopolitas. Sustentam os cosmopolitas que em um país subdesenvolvido, caracterizado pela insuficiente taxa de capitalização e pelo fato de que o consumo tende a absorver a quase totalidade da renda, a despeito de esta se conservar em baixíssimo nível *per capita*, somente as poupanças externas, na forma de investimentos estrangeiros, podem elevar a capacidade nacional de investimento. Atribuem, assim, ao capital estrangeiro, a principal responsabilidade pela promoção do desenvolvimento nacional. Os nacionalistas, ao contrário, acentuando o fato de que o resultado líquido do movimento dos capitais estrangeiros é negativo, os consideram fatores antes adversos do que benéficos,

tanto mais que, além do saldo devedor que apresentam em nosso balanço de pagamentos, constituem, internamente, um fator de desnacionalização que desloca o capital nacional do controle de nossas principais atividades econômicas e dificulta ainda mais a expansão econômica e o desenvolvimento tecnológico das empresas brasileiras.

Para esclarecer essa questão, antes de confrontar criticamente a tese nacionalista e a cosmopolita a respeito dos capitais estrangeiros, importa indicar, brevemente, o regime legal a que se encontram atualmente sujeitos no Brasil.

### **Regime legal**

Depois de longo período de regulamentação mal definida, que proporcionava, particularmente, o direito de os capitais estrangeiros crescerem ilimitadamente pela incorporação de seus lucros e juros, ao passo que a manutenção de uma taxa cambial oficial fixa, desvalorizando artificialmente o dólar, multiplicava o valor patrimonial em cruzeiros daqueles capitais, o país adotou, com a Lei nº 1.807, de 7 de janeiro de 1953, o regime que, basicamente, perdura até o presente.

O novo regime se caracteriza, inicialmente, pela criação de dois mercados cambiais distintos, o oficial e o livre. O mercado oficial se destina às operações relativas ao pagamento da exportação e importação de mercadorias e serviços. O mercado livre, às transações financeiras. Naquele, a taxa cambial é fixa, correspondendo à paridade declarada ao Fundo Monetário Internacional. Neste, a taxa cambial é livre e variável, de acordo com a oferta e a procura.



Criados esses dois mercados, a Lei nº 1.807, de 7-1-1953, com os acréscimos da legislação posterior, classificou os capitais estrangeiros em duas categorias: a dos registráveis e a dos não registráveis. Nessa última se incluem os capitais aplicados em operações comuns de investimento e de financiamento, que se realizam pelo mercado livre, sem quaisquer restrições, assumindo os riscos de variação da taxa. Na categoria dos capitais registráveis, ou seja, dos investimentos de participação e dos financiamentos registrados como capitais estrangeiros pela Sumoc, se incluem os que, de acordo com os critérios legais, se revestem de especial interesse para a economia nacional. Tais capitais têm seu montante fixado na data do registro. Seu ingresso no país terá de fazer-se ou na forma de bens de capital, cujo valor é controlado pela Cacex, ou na forma monetária. Nesse último caso, a regra é proceder à conversão da moeda estrangeira em nacional pela taxa oficial, à qual se acresce, a partir da Instrução 70 da Sumoc, o valor correspondente ao ágio mínimo, as duas parcelas em conjunto constituindo o que se denomina custo do câmbio no mercado oficial. Ver-se-á, a seguir, como se processa o mecanismo cambial no mercado oficial, a partir da Instrução 70. O que importa assinalar, agora, é que, com exceções permitindo o ingresso do capital estrangeiro registrável pelo câmbio livre, exceções essas que ainda não foram completamente regulamentadas pela Sumoc e que, em princípio, se destinam apenas a inversões ou financiamentos aplicados em iniciativas de máxima prioridade, todos os ingressos monetários, para os capitais registráveis, devem fazer-se pelo custo do câmbio. Fixado, então, o valor registrado

do capital estrangeiro, a lei lhe faculta a prática, pelo custo de câmbio, das seguintes operações:

- a) para os investimentos, a remessa de lucros anuais até a taxa de 10% sobre o capital registrado, podendo o lucro não remetido ser incorporado ao capital, com a consequente elevação de seu valor registrado;
- b) para os empréstimos, a amortização do principal em prazo não inferior a cinco anos, e a remessa de juros até 8% ao ano; e
- c) para os investimentos, ademais, o direito ao repatriamento ao cabo de dez anos, contados a partir da data em que o equipamento começou a funcionar, em cotas anuais não superiores a 20% do capital registrado.

### **O mecanismo cambial**

Explanado o regime legal dos capitais estrangeiros, cabe explicar, sucintamente, o modo pelo qual funciona o mercado oficial. Até a Instrução 70, esse mercado se baseava na taxa fixa oficial atribuída ao dólar, de Cr\$ 18,82 para a venda e Cr\$ 18,36 para a compra, e nas taxas correspondentes atribuídas às demais moedas. Como essa taxa, de há muito, não representasse mais a relação do poder aquisitivo das duas moedas, supervalorizando artificialmente o cruzeiro, sua imposição contribuía para aumentar ainda mais nossa propensão a importar acima de nossa capacidade de pagamento em moedas estrangeiras. A fim de evitar o desequilíbrio de nossa balança comercial, sem, por outro lado, elevar o valor oficial do dólar ou aplicar o câmbio livre

também para as transações comerciais, a lei criou no Banco do Brasil um órgão próprio, a Carteira de Exportação e Importação, Cexim, e determinou que as importações ficassem subordinadas ao prévio licenciamento por esse órgão. Competia à Cexim selecionar nossas importações por ordem de essencialidade, mantendo-as, em conjunto, dentro de nossa capacidade anual de pagamento em moedas estrangeiras.

A despeito das acerbas críticas de que foi alvo, a Cexim cumpriu, objetivamente, a sua missão, selecionando as importações de acordo com sua essencialidade e assim permitindo que o país adquirisse, a custos em cruzeiros muito inferiores aos reais, os bens de produção de que necessitava. O sistema, todavia, apresentava sérios e inegáveis defeitos, além de não ter sido dirigido com eficiência, no que concerne à correlação entre o licenciamento das importações e as disponibilidades cambiais. Esse último vício, menos decorrente do sistema, como tal, do que da absurda falta de coordenação que se fez sentir entre as Carteiras de Exportação e Importação e a de Câmbio, deu margem a que se formassem atrasados comerciais, decorrentes de importações efetuadas além dos limites de nossa capacidade cambial de pagamento, prejudicando o crédito do país no exterior.

Os vícios institucionais da Cexim, todavia, eram outros. De um lado – aspecto que mais sensibilizou a opinião pública –, a Cexim, no que se refere à importação de bens de consumo, embora mantendo-a, globalmente, dentro da cota prevista para os artigos não essenciais, foi conduzida a uma política de favorecimento, por clientelismo político e também por

corrupção de alguns de seus agentes, facultando a certas firmas oportunidades de importação de que não gozavam as demais. De outro – o que constituía objetiva e economicamente o defeito mais grave do sistema –, a Cexim manteve e agravou a artificialidade de nossa taxa cambial. Em consequência, os importadores obtinham seus artigos a preços incomparavelmente abaixo dos do mercado, o que permitia, para os artigos destinados à revenda, lucros astronômicos e inflacionários. Para os bens de produção destinados a serem utilizados pelos próprios importados, o sistema, embora com a vantagem de permitir, a baixos custos em cruzeiros, o aparelhamento do país – assim contribuindo, como ocorreu de fato e em apreciável escala, para acelerar seu desenvolvimento –, tinha o sério inconveniente de desestimular a produção nacional de similares, representando um absurdo prêmio, à custa da economia nacional, pago à indústria estrangeira. E se é certo que, *a posteriori*, a existência de uma linha de produção de similares nacionais conduzia a Cexim a não mais autorizar a importação desses artigos, não é menos verdade, como se observou, que as vantagens incomparavelmente superiores que decorriam da importação de qualquer bem, em confronto com as de sua produção no país, constituíam, *ex ante*, um poderoso incentivo para que se continuasse a importar os artigos ainda não fabricados no Brasil, em flagrante contradição com a política de substituição de importações que se procurava realizar. Mais sérios ainda que esses inconvenientes, no entanto, eram os que se manifestavam do lado da exportação. À medida que, em virtude da inflação e de outros fatores, se elevavam os custos em cruzeiros, em face

de uma taxa cambial inalterada, iam-se tornando gravosos, para a exportação, todos os nossos produtos, com o que se estrangulava nossa exportação e se tornava cada vez mais aguda a crise de cambiais.

A fim de remediar esses inconvenientes, o Conselho da Sumoc, na gestão do ministro Osvaldo Aranha, modificou, com a Instrução 70, o regime cambial brasileiro. Conservou-se a ficção do dólar oficial, na mesma paridade já declarada ao Fundo Monetário Internacional. Mas, em lugar de o controle das importações se fazer por contingenciamento físico, passou a fazer-se pelo leilão das cambiais disponíveis. Para esse efeito, estabeleceram-se cinco categorias de importação, organizadas segundo a essencialidade decrescente dos artigos, a cada categoria correspondendo um ágio mínimo, abaixo do qual nenhum câmbio era vendido e a partir do qual se processava seu leilão. As exportações, por sua vez, continuaram a fazer-se, nominalmente, pela taxa oficial, acrescida, no entanto, de estipulada bonificação, em montantes fixos, para cada categoria. Criaram-se quatro categorias de exportação, dotadas de bonificações crescentes, distribuindo-se nossos produtos por essas categorias, de acordo com os seus custos de produção e na ordem crescente destes. O sistema da Instrução 70 estava previsto para assegurar volumoso saldo em cruzeiros no balanço entre as bonificações pagas aos exportadores e os ágios recolhidos dos importadores. Para esse efeito, deu-se ao ágio mínimo o valor correspondente ao da média ponderada das bonificações pagas aos exportadores, de sorte que as importações a tal ágio se fizessem ao custo do câmbio para o Banco do Brasil.

Dispôs, finalmente, a Instrução 70 – e na mesma orientação se manteve a legislação posterior –, que os produtos adquiridos pela União, estados e municípios, assim como os destinados a empreendimentos de relevante interesse para a economia nacional, seriam importados, independentemente de leilão, pelo custo do câmbio, mediante autorização do Conselho da Sumoc, reservando-se para esse fim a necessária cobertura em divisas. Tais operações, compreendendo as importações governamentais e as mais diretamente relacionadas com o desenvolvimento econômico do país, absorveram 2/3 de nossas disponibilidades de divisas, restando apenas 1/3 para a licitação nos leilões de câmbio.

Sem entrar na crítica do sistema, cujos resultados positivos foram e são manifestos, cabe observar que o vultoso saldo previsto, que resultaria do balanço entre ágios e bonificações e destinado ao financiamento da lavoura, jamais pôde ter essa aplicação. Em parte, porque o Conselho da Sumoc, no curso de um processo inflacionário não debelado e tendente ao contínuo encarecimento dos custos, teve, sob pressão dos setores interessados, de reajustar mais de uma vez as bonificações das categorias da exportação e de reclassificar os produtos incluídos em cada qual, sem poder elevar proporcionalmente os ágios, para não agravar ainda mais a pressão inflacionária. Assim, o saldo credor do Banco do Brasil no balanço dos ágios com as bonificações se foi gradualmente reduzindo. De outra parte, a não aplicação do saldo dos ágios no financiamento à lavoura foi devido ao fato de que o governo federal tem lançado mão, sistematicamente, desses recursos para cobrir déficits de custeio da União, a fim de não ser obrigado a novas emissões. Com tal expediente, avoluma-se cada vez mais o

débito do Tesouro Nacional no Banco do Brasil, sem que este, no entanto, tenha de recorrer às emissões da Caixa da Mobilização Bancária enquanto disponha de saldos na conta dos ágios.

Com a nova lei de tarifas aduaneiras, manteve-se, basicamente, o sistema cambial da Instrução 70. O fato, no entanto, de transferir para a tarifa o maior ônus da defesa da produção nacional e da contenção das importações, tende a gradual simplificação do sistema de taxas múltiplas instituído por essa instrução. A nova lei, com exceções limitadas à importação de artigos especiais e de equipamentos destinados a iniciativas de relevante interesse para a economia nacional, reduz a duas as cinco antigas categorias de importação. Ficaram assim estabelecidas as seguintes categorias cambiais:

- a) o câmbio livre, para operações financeiras, cuja taxa varia em função da oferta e da procura;
- b) o câmbio de custo, para importações de artigos e amortizações de empréstimos de relevante interesse para a economia nacional, ou para importações de caráter especial, como os artigos destinados à imprensa;
- c) o câmbio da categoria geral, correspondente às importações de procura necessária e rígida;
- d) o câmbio da categoria especial, para as importações não essenciais; e
- e) os câmbios de exportação, correspondentes ao câmbio oficial simbólico acrescido da bonificação de uma das quatro categorias pelas quais se pode efetuar a exportação.





# CAPÍTULO 14

## A CRÍTICA DO CAPITAL ESTRANGEIRO

### Sistematização das críticas

Se considerarmos as críticas mais consistentes dirigidas ao capital estrangeiro e as integrarmos em um sistema, poderemos classificá-las em três principais teses. A primeira se refere ao efeito espoliativo exercido pelo capital estrangeiro sobre a economia nacional. A segunda diz respeito ao efeito cambial negativo que resulta do movimento dos capitais estrangeiros. E a terceira é concernente ao efeito colonizador desses capitais. Reconhecem os críticos mais qualificados do capital estrangeiro que seus efeitos negativos se apresentam como tais numa apreciação de conjunto que leve em conta, de um lado, os resultados médios ou totais e, de outro, a legislação vigente, bem como os hábitos sociais predominantes nas relações entre o nosso país e os países investidores, particularmente nos círculos especializados na prática, na regulamentação ou no

estudo das operações financeiras. Ressalvam tais críticos, assim, a possibilidade de vir a tornar-se mais favorável ou nitidamente favorável ao Brasil o investimento de capitais estrangeiros, se concebido, regulamentado e praticado de forma diferente e sob controle adequado.

Em face dessa posição, pode-se considerar como relativamente irrelevante a atitude dos adversários radicais do capital estrangeiro, os quais lhe negam, por princípio, qualquer efeito benéfico para o país ou, embora admitindo teoricamente essa possibilidade, não se manifestam, na prática, coerentes com tal reconhecimento e julgam sempre desfavorável qualquer modalidade de investimento estrangeiro.

### **A espoliação econômica**

A tese da espoliação econômica se apoia na premissa de que os capitais estrangeiros, geralmente, não realizam no Brasil verdadeiros investimentos. Passado o período que se encerrou com a Primeira Guerra Mundial, em que a atração de maiores lucros e juros canalizou para os países da América Latina importantes investimentos estrangeiros, oriundos, particularmente, da Grã-Bretanha e orientados, sobretudo, para aplicações infraestruturais – energia elétrica, estradas de ferro, portos etc. –, os capitais estrangeiros que se investiram no Brasil – como de modo geral no restante da América Latina – realizaram, de fato, na maioria dos casos, falsos investimentos. Na verdade, tais capitais, explorando os recursos tecnológicos e organizacionais e o prestígio comercial, financeiro e técnico

das empresas investidoras, ingressaram no país com mínimos recursos, procederam à superavaliação de suas marcas e patentes e à intensiva exploração de seu prestígio, para operar, de fato, com os recursos do próprio país, valendo-se do crédito nacional, diretamente ou na forma de avais garantidos pelo Tesouro, para constituir seus capitais de investimento e de giro.

Como exemplos desses falsos investimentos, citam-se os da Light, da General Motors, da Ford<sup>16</sup> e, de modo geral, os das grandes companhias estrangeiras antes da vigência da Lei nº 1.807. Paralelamente, os bancos estrangeiros, aplicando escassos recursos próprios, mas apoiados no ilimitado crédito de suas matrizes, absorvem importante parcela dos depósitos nacionais, para financiar preferencialmente as filiais de firmas estrangeiras no Brasil, contribuindo assim para que as empresas alienígenas possam operar sobretudo na base do crédito nacional. E tão renitente se manifesta essa prática que mesmo nas ocasiões, como a atual, em que o crédito se torna difícil e seletivo, as empresas estrangeiras preferem recorrer à agiotagem, pagando juros que vão a 3% ou mais por mês, a elevar seus investimentos efetivos. Tal ordem de coisas, no longo período que antecedeu o regime inaugurado com a Lei nº 1.807, de 7 de janeiro de 1953, possibilitou aos capitais estrangeiros extraordinário crescimento em valores nominais e patrimoniais, sem o correspondente ingresso de recursos.

---

16 Esses dois últimos, antes da sistematização, pelo G.E.I.A., da indústria de automóveis.

A partir dessa premissa, a crítica dos capitais estrangeiros assinala como estes, parasitando um crescimento econômico para o qual não contribuíram com o fator capital, transferem à conta desse fator os benefícios acumulados e apresentam valores de investimentos que lhes proporcionam a possibilidade de carrear, para os países de origem, lucros desmesurados com seus ingressos, produzindo assim o alegado efeito de espoliação econômica do país.

### O déficit cambial

Decorrente do primeiro fenômeno, mas apresentando efeitos próprios, registra-se, como consequência não menos nefasta dos capitais estrangeiros, o fato de provocarem apreciável déficit em nosso balanço de pagamentos.

De acordo com levantamentos efetuados pelo Banco do Brasil e publicados no seu relatório de 1953, o movimento de capitais estrangeiros no período 1941-1952 apresentou o seguinte quadro:

Especificação	Cr\$ milhão
Donativos e movimento de capitais privados	+ 1.739
Financiamentos oficiais	- 3.672
Resultado do movimento de capitais	- 1.933
Rendas de investimentos	- 14.577
Resultado geral	- 16.510

Considerando o período subsequente, de 1953 a 1956, já então sob a disciplina da Lei nº 1.807, encontra-se o seguinte quadro:

Especificação	US\$ milhão
<i>Capitais Particulares</i>	
Investimentos	166
Reinvestimentos	114
Empréstimos e financiamentos	179
Outras operações	76
Subtotal	535
Rendas líquidas de investimentos	- 500
Amortizações	- 62
Subtotal	-562
Saldo dos capitais particulares	-27
<i>Capitais Oficiais</i>	
Empréstimos e financiamentos	266
Outras operações	1
Subtotal	267
Amortizações	-263
Saldo dos capitais públicos	4
<i>Saldo global</i>	-23

Fonte – Sumoc.

Esse resultado negativo, para o período 1941-1952, de mais de Cr\$ 16,5 bilhões, correspondentes, à taxa oficial, a mais de US\$ 876 milhões, e, para o período 1953-1956, de US\$ 23 milhões, não constitui um caso isolado do Brasil, o que lhe empresta um caráter ainda mais significativo. Conforme estudos organizados pela Cepal e divulgados, entre outros textos dessa agência econômica, no trabalho publicado nesta cidade em 1944, sob o título “A Cooperação Internacional na Política de Desenvolvimento Latino-Americano”, temos (p.20) o seguinte quadro:

US\$ milhão

Anos	Total das inversões ou fundos públicos e capital privado	Remessas			Saldo devedor ou credor das inversões sobre as remessas
		Repatriações e amortizações	Serviços financeiros	Total	
1950	265	87	554	641	- 376
1951	671	82	685	767	- 96
1952	797	93	637	730	+ 67
1953	714	96	648	744	- 30
Total	2.447	358	2.524	2.882	- 435
Média	611,5	89,5	631	720,5	- 109

Verifica-se, assim, que, no quadriênio 1950-1953, as remessas de capitais da América Latina para o exterior excederam os ingressos do exterior para a América Latina de US\$ 436 milhões, à razão média de US\$ 109 milhões por ano, apresentando, assim, o movimento de capitais estrangeiros, o déficit cambial correspondente.

### O efeito colonizador

O efeito colonizador é um dos resultados paradoxais da aplicação do capital estrangeiro nos países subdesenvolvidos, mesmo quando não se levem em consideração os investimentos tipicamente imperialistas e colonialistas – entendendo-se como tais os direta ou indiretamente vinculados a uma coação externa ou caracterizados pela falta de correspondência entre o investimento e as necessidades econômicas do país em que se realiza. Ora, abstração feita dos casos tipicamente imperialistas e colonialistas, ocorre que o capital estrangeiro produz sempre um efeito colonizador.

Realmente, o que leva um país à demanda de investimentos estrangeiros é a falta de capitais próprios, motivada por

insuficiente taxa de acumulação capitalista, determinada, por sua vez, pelo baixo índice da poupança. Em tal quadro, manifesta-se, no país em questão, uma carência simultânea de bens de produção e de recursos tecnológicos. Ao se processarem os investimentos estrangeiros – admitida a hipótese mais frequente de subdesenvolvimento, que é, como no caso do Brasil, a da existência de excedentes não empregados ou subempregados de mão de obra –, ocorre que o capital estrangeiro contribui para elevar e melhorar as condições do emprego de mão de obra e da oferta de bens, mas canaliza a acumulação capitalista para o país de origem e tende a servir-se dos quadros técnicos alienígenas, tanto pelos naturais vínculos que relacionam o capital àqueles quadros técnicos como por causa da escassez de quadros técnicos nativos e de sua relativa inidoneidade. Assim sendo, incrementa-se a demanda de bens e serviços, como efeito da elevação do nível de emprego, sem incrementar-se proporcionalmente a acumulação capitalista e a formação tecnológica. Em consequência, aumenta o grau de dependência do país em que se processou o investimento em relação aos países exportadores de capitais e de quadros técnicos.

A esse efeito, ademais, há que acrescentar o fato de que a superioridade tecnológica e organizacional do capital estrangeiro tende a fazê-lo adquirir o controle de todas as atividades que requerem alto grau de capitalização e de tecnologia, relegando o capital nativo para os empreendimentos mais elementares, dotados, por isso mesmo, de menor efeito de acumulação capitalista e de formação tecnológica.

No caso brasileiro, os críticos do capital estrangeiro assinalaram que este não somente se beneficia, de fato, das vantagens acima indicadas, mas também é favorecido, de direito, por uma política de discriminação contra o capital nacional. Tal favorecimento decorre da circunstância de a tão citada Instrução 113 do Conselho da Sumoc só ser aplicada em benefício do investidor estrangeiro, a este, por isso, se restringindo a vantagem, concedida por essa instrução, da importação de equipamentos sem cobertura cambial, o que equivale à sua importação pelo dólar livre.

Por todas essas razões, observa-se que os capitais estrangeiros tendem a ocupar uma posição cada vez mais importante nas empresas privadas brasileiras. E o empresário brasileiro, enfrentando a falta de capitais nacionais investíveis e as limitações do crédito de investimento no mercado interno, é forçado, para expandir seus empreendimentos, a associar-se ao capital estrangeiro, transferindo-lhe, na maioria dos casos, o controle das empresas.



# CAPÍTULO 15

## A DEFESA DO CAPITAL ESTRANGEIRO

### Sistematização das teses

Em oposição a esses pontos de vista, os defensores mais qualificados do capital estrangeiro sustentam que este, ressalvados os casos tipicamente espoliativos de falsos investimentos ou de investimentos associados à pressão imperialista, acarreta sempre benefícios apreciáveis e líquidos para o país subdesenvolvido em que se aplica. Como ocorre em relação à posição nacionalista, cujas formas mais radicais perderam idoneidade cultural e mesmo audiência pública, assim também, em relação à posição cosmopolita, seus setores mais extremados se encontram em franco descrédito. Na prática, apenas alguns órgãos da grande imprensa e certas entidades patronais de caráter acentuadamente latifúndio-mercantilista, aqueles e estas frente às grandes empresas estrangeiras, persistem proclamando a conveniência incondicional do capital alienígena.

Fazendo abstração, portanto, das formulações irresponsáveis, temos que a defesa do capital estrangeiro pode também ser integrada e sistematizada em três principais teses. A primeira se relaciona com a necessidade de elevação da capacidade de investimento no país. A segunda diz respeito ao incremento mais que proporcional da produtividade que decorre do investimento estrangeiro. E a terceira se refere ao alto efeito germinativo de tais investimentos.

### **Aumento da capacidade de investimento**

Como já se tem reiteradamente observado neste estudo, o subdesenvolvimento acusa sempre insuficiente taxa de poupança, acompanhada de padrão médio de consumo de baixíssimo nível. Se é certo que, a despeito disso, é sempre possível comprimir ainda mais o consumo – mediante a penalização do consumo conspícuo das classes abastadas e da imposição de novos sacrifícios ao conjunto da população –, libertando-se, assim, capitais nacionais investíveis, não é menos verdade que a promoção do desenvolvimento sem nenhum concurso externo se tem revelado ou inviável ou extremamente penosa. Ora, excluídas, mediante legislação sensata e equânime, as formas espoliativas ou fictícias de investimento estrangeiro, não somente nada se opõe a tal investimento, como tudo conduz a desejá-lo, parecendo óbvio que o melhor meio de promover o desenvolvimento consiste na máxima utilização cumulativa dos recursos internos poupados ao consumo e dos capitais estrangeiros que se disponham a ingressar no país.

Realmente, desde que efetivo, todo investimento estrangeiro representa um acréscimo líquido à capacidade de investimento do país e como tal contribui para seu desenvolvimento, com a vantagem adicional de não exigir, para a formação do capital, que se comprima ainda mais um nível de consumo já tão baixo. Muito ao contrário, o investimento estrangeiro proporciona, ao país em que se aplica, o benefício de utilizar-se dos esforços de poupança do país de procedência, facultando-lhe uma disponibilidade de capital sem nenhum ônus prévio.

Confrontados com os críticos nacionalistas quanto à circunstância de que os investimentos estrangeiros, na prática, quase nunca se apresentam como efetivo ingresso de capitais, mas constituem, sobretudo, a partir das facilidades organizacionais e tecnológicas e do prestígio e crédito de que dispõem as grandes empresas estrangeiras, uma manipulação dos recursos nacionais, os defensores mais qualificados do capital estrangeiro reconhecem, inicialmente, a necessidade de distinguir as formas especulativas ou fictícias do investimento estrangeiro das sadias e autênticas. As primeiras, por motivos que se relacionam com a segunda tese cosmopolita, não são necessariamente inconvenientes, mas não merecem tratamento favorecido. Em seguida, salientam que, se é certo, por precedente falta de discriminação, que o país sofreu, no passado, dos inconvenientes, particularmente de ordem cambial, decorrentes do investimento especulativo, não é menos verdade que a atual legislação impede esses abusos. Só gozam de vantagens, para remessas de lucros e juros e de cotas de repatriamento e de amortizações, os capitais efetivamente entrados no país e nele

aplicados em empreendimentos relevantes. Os demais têm de operar pelo câmbio livre, no qual se processa, pela elevação da taxa, um automático corretivo do excesso de remessas sobre ingressos. Quanto aos investimentos estrangeiros efetivamente aplicados no país em empreendimentos de alta prioridade, nada é mais razoável do que a criação de estímulos para atraí-los, tendo em vista nossa necessidade de empreender, urgentemente, tais atividades e nossa incapacidade de todas atacar unicamente com recursos próprios.

### **Elevação mais que proporcional da produtividade**

Além de representarem acréscimo líquido à nossa capacidade de investimento – incrementando assim nossa produtividade –, os capitais estrangeiros proporcionam ao país uma elevação de sua produtividade mais que proporcional ao valor dos investimentos alienígenas. Já se teve ocasião de considerar esse argumento quando, a respeito de nossa política do petróleo, se observou que o investimento estrangeiro, considerado abstratamente, é preferível ao investimento nacional. Como se viu, tal fato é devido à superioridade da capacidade organizacional e tecnológica do capital estrangeiro.

Esse o motivo pelo qual não se deve subestimar as vantagens do próprio investimento estrangeiro especulativo, isto é, o que se vale menos dos recursos próprios que dos nacionais que logra coordenar. Reconhecem os mais lúcidos e idôneos defensores do capital estrangeiro, como anteriormente se indicou, que a legislação e a prática administrativa brasileiras não devem proporcionar a tais capitais condições que lhe

permitam indevida transferência, à conta do capital estrangeiro, de recursos acumulados no país com a utilização do capital nacional. Daí não se segue, todavia, devam ser proscritos tais investimentos, que só conseguem mobilizar fatores internos de produção porque apresentam alto índice de produtividade. Mas, por isso mesmo, desde que se neutralizem seus possíveis efeitos negativos, forçando-os a movimentar-se pelo câmbio livre, contribuem para elevar a produtividade nacional, o que implica desenvolvimento econômico.

Confrontados com os dados e as críticas que revelam o déficit cambial do movimento de capitais estrangeiros, no Brasil ou na América Latina, em conjunto, os defensores do capital forâneo insistem na necessidade de distinguir, em primeiro lugar, as remessas correspondentes a lucros, juros e cotas de repatriamento de investimentos efetivos, dos relativos a valores injustificavelmente incorporados ao capital estrangeiro, que representam menos um ônus específico do investimento alienígena que uma deficiência da legislação dos países em que se efetuou o investimento. Em seguida, observam que o saldo credor, no movimento de capitais estrangeiros, embora altamente desejável, constitui aspecto distinto da conveniência do investimento estrangeiro como tal. Dado um investimento estrangeiro, quer na forma de investimento de participação, quer na forma de empréstimo, é óbvio que o valor agregado, no primeiro caso, do repatriamento e dos lucros e, no segundo, da amortização do principal e dos juros será sempre superior ao valor investido. Esse excedente é a remuneração do capital. Não se trata, pois, de estranhar que os capitais estrangeiros

tenham remuneração, mas apenas de averiguar se os benefícios decorrentes de sua aplicação são superiores a essa remuneração. Ora, como é sabido, a utilidade social marginal de um investimento é decrescente, na escala ascendente, e crescente, na escala descendente, da renda *per capita*. Em razão disso, é tanto maior a utilidade social marginal do capital estrangeiro quanto mais subdesenvolvido for o país de aplicação.

Assim sendo, parece evidente que nos países da América Latina o capital estrangeiro proporciona benefícios muito superiores à sua remuneração, que se traduzem na elevação da produtividade da região. O fato de que, em dado período, ainda que extenso, o saldo da movimentação de capitais estrangeiros seja negativo do ponto de vista cambial não quer dizer que o investimento estrangeiro seja fator igualmente negativo para a região. Tal saldo devedor – sobretudo quando se faz abstração da parcela devida a especulações suscetíveis de corretivo mediante legislação adequada – manifesta apenas a circunstância de que o montante dos novos capitais que afluíram para a região é inferior ao montante agregado correspondente às remessas de repatriação, lucros, amortizações e juros de capitais anteriormente investidos. Em face de tal saldo devedor cabe, de um lado, reconhecer que exprime menos do que, proporcionalmente, os benefícios acumulados pela região até a data, o que indica que a situação econômica dessa região seria ainda mais desfavorável se tais investimentos não houvessem sido realizados. De outro lado, esse saldo devedor acusa uma queda relativa na propensão para investimentos no exterior por parte dos capitais estrangeiros, que cabe procurar corrigir. Não

será proibindo a imigração de capitais estrangeiros, no entanto, que se corrigirá tal fenômeno, pois, muito ao contrário, as medidas restritivas do ingresso de novos capitais só farão acentuar o desequilíbrio entre os novos investimentos e o serviço de repatriamento, lucros e amortização dos investimentos anteriores. O que importa, ao contrário, é estimular os novos investimentos, tanto para elevar a capacidade global de investimento e, correspondentemente, o nível da produtividade, como para equilibrar o movimento de capital.

### **Efeito germinativo**

Do ponto de vista favorável ao capital alienígena, a terceira vantagem que apresenta o investimento estrangeiro é o seu elevado efeito germinativo. Opondo-se à tese do efeito colonizador, os defensores do capital estrangeiro sustentam que esse último efeito só se verifica naquelas condições especulativas que podem ser corrigidas mediante uma legislação adequada. Dadas condições legais razoáveis, porém, os efeitos do capital estrangeiro tendem a ser, além dos já apontados, os de contribuir, mais do que proporcionalmente à sua produtividade direta, para o desenvolvimento econômico da região, em virtude de seu alto efeito germinativo já referido.

Como é sabido, efeito germinativo é o que provoca, em certa área ou em dado ramo, a elevação das condições de produtividade econômica. No caso dos investimentos estrangeiros em países subdesenvolvidos, a mobilização de uma superior capacidade organizacional e tecnológica, além de sua repercussão direta no aumento da produtividade de tais países, será um incremento

induzido, pelo fato de proporcionar novas e melhores condições de investimento e de emprego de mão de obra.

Confrontados com a tese de que, ao elevar e diversificar a demanda, em consequência do aumento do nível de emprego, sem produzir uma correlata acumulação capitalista – por remeter seus lucros para o país de origem –, o capital estrangeiro provoca aumento crescente do grau de dependência do país subdesenvolvido para com os países econômica e tecnologicamente mais adiantados, ou seja, provoca um efeito colonizador, os defensores do capital estrangeiro contestam a procedência de tal conclusão, embora admitam a parcial validade das premissas. Realmente, o aumento do nível de emprego tende a elevar a demanda. E é certo que a remessa para o país de origem dos lucros dos capitais estrangeiros impede o país em que se aplicam de beneficiar-se da decorrente acumulação capitalista. Ocorre, todavia, que o aumento da demanda produzido pela elevação quantitativa e qualitativa do nível de emprego não implica, necessariamente, aumento, à mesma taxa, do consumo. Ao contrário, à medida que se eleva a taxa de utilização e de remuneração de fatores, com a consequente elevação do produto nacional, expande-se a capacidade de poupança, gerando crescente taxa de capitalização interna e, portanto, de capacidade nacional de investimento. Conseqüentemente, embora o acréscimo da demanda se reflita, também, em termos de aumento da procura de fatores externos, a crescente capacidade nacional de investimento tende a suprir uma parcela cada vez maior desse aumento. Em tal caso, em lugar de predominar o efeito colonizador, tende a predominar



o efeito germinativo dos investimentos estrangeiros, o que acelera o processo de desenvolvimento econômico. Acrescente-se, no que diz respeito à remessa de lucros, que a crítica ao capital estrangeiro confunde remessa de lucros com remessa de dividendos ou cotas de participação. O que é remetido pelos capitais estrangeiros – pelo menos dentro dos limites de 10% que gozam da facilidade cambial – são os lucros distribuídos e não os realizados. Destes, a maior parte fica retida para a renovação de estoques e reinvestimentos em capital fixo, com o que se processa no país, também para os capitais estrangeiros, uma parte importante do processo de acumulação do capital.

A mesma ordem de ideias se aplica aos efeitos colonizadores indiretos do capital estrangeiro. Só aparentemente, e num primeiro momento, tende este a controlar as principais atividades econômicas do país de aplicação. Na medida em que o processo se desenvolve, conforme se eleva o nível de emprego e a produtividade, a crescente capacidade nacional de investimento conduz o capital nacional a competir com o estrangeiro e, gradualmente, a substituí-lo. De fato, a partir do momento em que o capital nacional se torna competitivo com o estrangeiro, tanto este tende a retrair-se para outras áreas, de menor competitividade e, portanto, de maior lucratividade quanto aquele tende a operar em condições mais vantajosas, porque mais apto, em virtude de sua maior ambientação às condições locais, a conseguir os mesmos fatores a menores custos. E assim se processa uma gradual nacionalização da economia, como resultado dialético do fenômeno do investimento estrangeiro.



# CAPÍTULO 16

## DISCUSSÃO DO PROBLEMA

### Posição dos capitais estrangeiros

Segundo estimativa das Nações Unidas<sup>17</sup>, o capital estrangeiro aplicado no Brasil orçava, em 1950, em cerca de US\$ 1.342,5 milhões. De acordo com os dados da Sumoc, incluindo apenas as operações registradas, o capital estrangeiro aplicado no Brasil, na base dos demonstrativos fechados em 31-12-1955, montava a mais de US\$ 1.800 milhões, sendo US\$ 1.637,5 milhões correspondentes a financiamentos e US\$ 162,6 milhões, aos principais investimentos.

Os capitais registrados, investidos em empreendimentos prioritários, sobretudo em produção de energia elétrica, comunicações, transportes urbanos e portos, apresentavam o seguinte quadro em 31-12-55:

---

17 *Foreign Capital in Latin América*, nº 4, 1955, citado por Zacarias Carvalho in "Capitais Estrangeiros no Brasil", *Revista Brasiliense*, nº 12.

### Capitais estrangeiros registrados, de especial interesse para a economia nacional

Investidores	Capital registrado (Valor equivalente em US\$ 1.000)
International Telephone and Telegraph Co., EUA	2.985,3
Brazilian Electric Power Comp., EUA	61.128,9
Binder Hamlyn & Comp., Inglaterra	217,3
All America Cables and Radio Inc., EUA	250,0
Braniff Airways, Inc., EUA	25,0
Manaos Harbour, Ltd., Inglaterra	1.400,0
Brazilian Traction, Light & Power Co., Ltd. Canadá	<u>96.546,0</u>
Total	162.552,5

Fonte – Sumoc, *An. Est. Br.*, 1956.

Os financiamentos, apresentando cifras muito superiores, que caracterizam, nitidamente, a preferência do capital estrangeiro por essa modalidade de aplicação, em relação aos investimentos de participação, apresentam, por país de origem, o seguinte quadro:

### Financiamentos estrangeiros registrados (pela origem)

Especificação	US\$ 1.000.000 Saldo devedor em 31-12-1955
Para desenvolvimento econômico	588,5
<i>Entidades Oficiais</i>	
Bird	38,5
Eximbank	178,1
<i>Entidades Particulares</i>	
Canadá	256,8
França	65,0
EUA	14,4
Itália	10,4
Alemanha	9,5
Inglaterra	6,3
Suíça	3,3
Suécia	2,4
Japão	1,9
Bélgica	1,1
Outros	0,5
Para outros fins	684,0
FMI	65,5
<i>EUA</i>	
Fonte oficial	290,6
Fonte particular	271,0
<i>Inglaterra</i>	
Fonte particular	56,9

Fonte Sumoc, *Na. Est. Br.*, 1956.

Como se verifica no quadro acima, os financiamentos concedidos ao Brasil se distribuem em dois grupos distintos: o primeiro relacionado com projetos específicos de desenvolvimento e o segundo para fins de regularização do nosso balanço de pagamentos. No quadro seguinte, destacam-se as principais destinações dadas aos financiamentos para projetos de desenvolvimento econômico.

## Financiamentos estrangeiros registrados (pela aplicação)

Valor (US\$ 1.000.000)

	Crédito aberto			Total das amortizações pagas até 21-12-1955	Saldo devedor em 31-12-1955
	Total	Total Sacado até 21-12-1955	Saldo a Sacar		
Para desenvolvimento econômico	849,2	753,0	96,2	164,7	588,5
Indústria de base	578,2	493,9	84,3	76,8	417,2
Agricultura e pecuária	18,0	16,3	1,8	5,1	11,1
Indústrias leves	5,9	5,9	-	2,6	3,3
Transportes	146,2	136,0	10,1	71,2	64,9
Comunicações	68,7	68,7	-	3,0	65,8
Serviços públicos	32,2	32,2	-	6,0	26,2
Para outros fins	788,3	758,3	30,0	74,3	684,0
Total	1.637,5	1.511,3	126,2	239,0	1.272,5

Fonte – Sumoc, *An. Est. Br.*, 1956.

Os déficits acumulados, de ano para ano, em nosso balanço de pagamentos, em parte, por causa do saldo negativo do movimento dos capitais estrangeiros e dos serviços de fretes e seguros internacionais e, em parte, por desequilíbrio da própria balança comercial, como foi o caso de 1952, quando acumulamos atrasados comerciais da ordem de US\$ 540 milhões, nos forçaram a contrair empréstimos para a regularização e consolidação daqueles déficits. Essa a principal aplicação dada ao montante de US\$ 788,3 milhões que figura, neste quadro, como o total de empréstimos “para outros fins” contraídos pelo Brasil (ver quadro anterior) nos Estados Unidos e na Inglaterra.

Dados mais recentes, coordenados pelo economista Sidney Latini<sup>18</sup>, apresentam, para os empréstimos registrados na Sumoc até 31-3-1957, o quadro a seguir.

Para completar esta breve discriminação da posição dos capitais estrangeiros, indicam-se, ainda, para o último triênio, as aplicações de recursos alienígenas efetuadas na forma de investimentos e financiamentos (ver quadro da página 170), assim como os bens de capital que ingressaram no país nos termos da Instrução 113.

**Financiamentos concedidos ao Brasil em 31-3-1957  
(US\$ 1.000.000)**

Entidade Financiada	Eximbank		
	Desenv.	Outros fins	Total
Entidades oficiais	405,1	409,6	814,7
Entidades particulares	243,8	-	243,8
Operações liquidadas até 30.6.45, sem elementos para classificação	-	-	109,8
<b>Total</b>	<b>648,9</b>	<b>409,6</b>	<b>1.168,3</b>

Entidade Financiada	Bird		
	Desenv.	Outros fins	Total
Entidades oficiais	85,3	-	85,3
Entidades particulares	108,8	-	108,8
Operações liquidadas até 30.6.45, sem elementos para classificação	-	-	-
<b>Total</b>	<b>194,1</b>	<b>-</b>	<b>194,1</b>

Entidade Financiada	Outros financiadores		
	Desenv.	Outros fins	Total
Entidades oficiais	206,2	405,8	612,0
Entidades particulares	669,8	-	669,8
Operações liquidadas até 30.6.45, sem elementos para classificação	-	-	-
<b>Total</b>	<b>876,0</b>	<b>405,8</b>	<b>1.281,8</b>

18 Cf. "Recursos em Divisas para o Desenvolvimento", *Desenvolvimento & Conjuntura*, nº 1.

**Financiamentos concedidos ao Brasil em 31-3-1957  
(US\$ 1.000.000)**

Entidade	Totais		
	Desenv.	Outros fins	Total
Entidades oficiais	696,6	815,4	1.512,0
Entidades particulares	1.022,4	-	1.022,4
Operações liquidadas até 30.6.45, sem elementos para classificação	-	-	109,8
Total	1.719,0	815,4	2.644,2

**Investimentos e financiamentos estrangeiros 1954-1956<sup>19</sup>  
(Us\$ 1.000)**

Beneficiário	Financiamentos de			Investimentos	Total
	Entidades oficiais	Entidades particulares	Total		
<i>Particulares</i>					
1954	23.088	20.649	43.737	-	43.737
1955	37.796	377	38.173	31.313	69.486
1956	164.793	7.533	172.236	55.709	228.035
Total	225.677	28.559	254.146	87.022	341.258
<i>Oficiais</i>					
1954	69.464	161.966	231.430	-	231.430
1955	16.396	32.873	49.269	-	49.269
1956	54.425	75.316	129.741	-	129.741
Total	140.285	270.155	410.440	-	410.440

Às aplicações constantes do quadro supra se acrescentam, como foi mencionado, os bens de capital entrados no país nos termos da Instrução 113, que apresentam o seguinte quadro:

<sup>19</sup> Cf. Sidney Latini, *op. cit.*



**Investimentos estrangeiros autorizados nos termos da Instrução 113 (por aplicação e país de origem)**

Ramos de aplicação	Investimentos autorizados (US\$ 1.000)					
	Total	País de origem				
		EUA	Alemanha	Inglaterra	Itália	Outros
Indústria de base	19.883,2	5.791,4	5.807,4	3.356,7	2.096,6	2.831,1
Indústrias leves	10.205,3	5.547,1	1.287,7	1.228,8	71,2	2.070,5
Transportes	42,0	-	-	42,0	-	-
Comunicações	1.183,9	693,0	-	490,9	-	-
Total geral	31.314,4	12.031,5	7.095,1	5.118,4	2.167,8	4.901,6

Fonte – Sumoc, *Na. Est.Br.*, 1956.

Do exposto, observa-se que a principal forma de aplicação de recursos estrangeiros no Brasil é a de empréstimos registrados, com a amortização de principal e juros até 8% pelo câmbio de custo e aval de garantia do BNDE ou, para as operações que antecederam a criação desse Banco, do Banco do Brasil ou do próprio Tesouro Nacional. A esses empréstimos, que totalizaram, em 31-3-1957, mais de US\$ 2,6 bilhões, dos quais, até 31-12-1955, já haviam sido amortizados cerca de US\$ 240 milhões, somam-se investimentos de participação. Enquanto as principais operações de financiamento foram contraídas nos últimos anos, a maior parte dos investimentos relacionados no quadro da página 166 foi aplicada há muito mais tempo, muitos deles antes da Primeira Guerra Mundial, e exprime formas de investimentos peculiares a uma situação econômica, tanto no exterior como no Brasil, bem diversa da atual. Deles se distinguem, igualmente, os investimentos da Instrução 113, que apresentam montante bem inferior

(US\$ 31,3 milhões) e que se orientaram, quase totalmente, para as indústrias de base (US\$ 19,9 milhões) e para as indústrias leves (US\$ 10,2 milhões), que se desenvolveram no país a partir da Segunda II Guerra Mundial.

Apresentados os principais dados relativos à forma e ao montante dos capitais estrangeiros aplicados no país, importa confrontar, agora, os argumentos contrários e favoráveis ao capital estrangeiro indicados nos dois capítulos anteriores.

### **Confronto das teses**

Diversamente do que ocorre em matéria de petróleo, em que a tese nacionalista e a cosmopolita são efetivamente contraditórias e reciprocamente incompatíveis, e em que os motivos que conduzem à preferência pelas teses nacionalistas são transeconômicos, a questão dos capitais estrangeiros nem se apresenta cindida entre duas posições irreconciliáveis nem se situa, essencialmente, em terreno não econômico. As formas radicais de repúdio ou defesa do capital estrangeiro caíram em justo descrédito. E se, infelizmente, alguns órgãos da grande imprensa continuam alimentando ilusões a respeito do capital estrangeiro – principalmente pela falta de qualificação técnica de seus responsáveis e redatores<sup>20</sup> –, a opinião se tem mostrado

---

20 Importa relativamente pouco investigar as motivações subjetivas de alguns órgãos da grande imprensa na defesa incondicional do capital estrangeiro. Tudo indica que o cosmopolitismo radical desses órgãos se relaciona, frequentemente, com seus interesses de veículos de propaganda das grandes firmas estrangeiras e até mesmo com formas menos confessáveis de advocacia política. O que é patente, no entanto, é o fato de que os jornais, rádios e estações de televisão engajados nessa linha acusam alarmante falta de preparo técnico e são nitidamente induzidos a erros por desconhecimento dos problemas de que tratam. Os mesmos propósitos, por mais maliciosos que fossem, os conduziram a formulações muito mais equilibradas, se os responsáveis e redatores desses órgãos de divulgação dispusessem de um pouco mais de informação econômica e sociológica.

pouco influenciada por tais pressões, cujos efeitos, muito ao contrário, são os de vivificar a consciência crítica em relação ao capital estrangeiro, contribuindo, também, para que perdurem as formas mais insensatas de repúdio ao capital alienígena.

### **Efeito espoliativo e capacidade de investimento**

Na verdade, a partir da Lei nº 1.807, o indiscutível efeito espoliativo gerado pelos investimentos estrangeiros de participação foi basicamente controlado. Subsistem os danos causados ao país pela prática anterior e pelo fato de que, graças a ela, ao ser instituído um adequado sistema de registro, os capitais estrangeiros puderam apresentar montantes desproporcionados aos seus efetivos ingressos. Tal inconveniente, porém, limitado aos seus efeitos passados, tende a diluir-se no tempo e suas consequências se tornam cada vez menos sensíveis. A controvérsia sobre a matéria, por isso, apresenta caráter predominantemente histórico.

Sem embargo de tal observação, cabe assinalar o fato de que ainda não foram totalmente eliminados os efeitos espoliativos do capital estrangeiro. Isso porque, admitindo a lei que os capitais registráveis remetam, pelo câmbio de custo, lucros até a taxa de 10% ao ano sobre o montante registrado, ou a este incorporem, dentro daquela taxa, os lucros não remetidos pelo câmbio de custo, nenhum prazo se fixou para o gozo desse benefício, que se torna, assim, permanente. Ora, sem entrar, no momento, no debate sobre a questão do favorecimento cambial, que posteriormente se examinará, é evidente, pela simples análise do mecanismo legal em apreço, que a atribuição, por

prazo ilimitado, do direito à remessa de lucros pelo câmbio de custo contraria o objetivo, acolhido pela mesma lei, de cancelar tal benefício depois do repatriamento do capital investido. Prevê a lei que, após o prazo da carência – dez anos, contados da data de entrada em funcionamento das instalações objeto do investimento estrangeiro –, o capital pode ser repatriado em cotas anuais não superiores a 20% de seu valor registrado, o que vale dizer, em cinco anos, a partir do término dos primeiros dez anos. Se, em lugar de repatriar-se ostensivamente, o capital estrangeiro, como ocorre na maioria dos casos, se limitar, pelo câmbio de custo, à remessa dos lucros de 10%, tem-se que, após dez anos, está de fato repatriado e, a partir dessa data, passa a gozar, indefinidamente, do favorecimento cambial para a remessa de lucros de 10% ao ano sobre um acervo já repatriado. Impõe-se, assim, dentro do próprio sistema legal vigente, uma reforma que, na mais favorável das hipóteses, limite a determinado prazo o direito à remessa de lucros pelo câmbio de custo, prazo esse menor ou maior, conforme, respectivamente, o investidor proceda ou não à repatriação do capital. Ou então, dentro de um critério mais estrito, que afetaria relativamente pouco o capital estrangeiro e seria extremamente vantajoso do ponto de vista cambial brasileiro, que suprima o instituto da repatriação pelo câmbio de custo, e se restrinja a atribuir o direito, por aquele câmbio, à remessa de lucros até o valor acumulado de, por exemplo, 200% do capital registrado, em parcelas anuais não superiores a 10% do montante deste.

Com as modificações indicadas, o regime do investimento estrangeiro fica plenamente enquadrado tanto nos interesses nacionais como nos interesses dos investidores.

De fato, no tocante aos investimentos não registáveis, a livre movimentação dos capitais, gozando dos mesmos direitos do capital nacional, salvo no que se refere às aplicações privativas deste, assegura aos investidores todas as garantias de que possam carecer, uma vez que lhes cabe, por hipótese, assumir o risco das variações de taxa no câmbio livre. Essa mesma livre movimentação é inócua, no que tange aos interesses cambiais do país, desde que se mantenha o câmbio livre reservado, unicamente, às operações financeiras, uma vez que, em tal caso, o excesso de remessas sobre ingressos se corrige, automaticamente, com a elevação da taxa. E é proveitosa para a economia nacional, por constituir o direito à livre movimentação um atrativo e uma segurança para os investimentos estrangeiros sem onerar as divisas de nossa exportação.

É indispensável, no entanto, para esse efeito, que se ponha termo, de modo rápido e definitivo, a certas práticas abusivas em que ultimamente tem incidido o Conselho da Sumoc, no sentido de utilizar, em parte, o câmbio livre para a venda das cambiais de exportação. A livre movimentação dos capitais estrangeiros é o único meio de que dispõe o país para atraí-los sem contrair responsabilidades cambiais quanto aos seus lucros e ao seu retorno. Tal meio, porém, só se conserva cambialmente inócuo quando se mantém rígida a separação entre o mercado financeiro e o comercial. Não importa, ao contrário do que muitos continuam pensando, que venha a tornar-se muito alta a cotação do dólar no mercado livre. Tal cotação não exprime a verdadeira relação do poder aquisitivo das duas moedas, nem reflete nossa paridade de custos com as economias externas.

A taxa livre, se e enquanto permanecer restrita às operações puramente financeiras, manifesta, apenas, a relação entre ingressos e saídas de fundos. O dólar baixo, no câmbio livre, é sinal de que os ingressos de fundos excedem as remessas e acusa um processo de capitalização favorável ao país. O dólar alto é sinal de que o acúmulo de remessas tornou essa moeda mais escassa e, se acusa uma descapitalização que não nos é favorável, reflete, em compensação, o crescente encarecimento a que fica sujeita essa descapitalização, tendente, por isso mesmo, a contê-la e a conduzir à inversão do processo.

Considerada a matéria do ponto de vista dos capitais registráveis, temos que a limitação, a um prazo razoável, do direito à remessa de 10% ao ano de lucros pelo câmbio de custo, evitando a ilimitada oneração de nosso sistema cambial, preserva os interesses dos investidores. De fato, os que aplicarem seus recursos em empreendimentos prioritários, além de gozarem dos direitos comuns a todos os capitais, inclusive sua livre movimentação pelo câmbio livre, disporão de prazo suficiente para amortizar o investimento e remeter seus lucros pelo câmbio de custo e, findo esse prazo, permanecerão com irrestrito acesso ao câmbio livre, que lhes permitirá dar ao seu capital e aos seus lucros a aplicação que quiserem.

Importa acrescentar, a esse respeito, o fato de que, tanto do ponto de vista do capital estrangeiro quanto do ponto de vista dos interesses nacionais, as aplicações em forma de empréstimo são mais convenientes do que na forma de investimento direto. Daí o fato de se congregarem, atualmente, as tendências, de ambos os lados, no sentido de substituir o

investimento de participação pelo financiamento. Ter-se-á, posteriormente, ensejo de examinar mais de perto esse importante aspecto da questão.

### **Efeito cambial e produtividade**

O indiscutível e impressionante efeito cambial negativo do movimento dos capitais estrangeiros reflete, até certo ponto, as falhas da legislação anterior à Lei nº 1.807 e acusa, depois dessa lei, as deficiências que ainda subsistem na regulamentação da matéria. Na medida em que a movimentação do capital estrangeiro se processe pelo câmbio livre, como se assinalou, desaparecem totalmente os inconvenientes de as saídas de capital excederem as suas entradas. Prevê a legislação atual, porém, tanto para os investimentos como para os financiamentos registráveis, que sua movimentação, dentro dos limites que estabelece, se fará pelo câmbio de custo. Que consequências poderão daí advir e que juízo se deve ter sobre tal sistema?

Antes de mais nada, como observam com acerto os defensores do capital estrangeiro, é preciso distinguir seus efeitos cambiais negativos de seus efeitos econômicos globais. É indiscutível que o investimento estrangeiro efetivo constitui um fator muito favorável ao desenvolvimento econômico do país, quer por elevar sua capacidade global de inversão quer por incrementar mais do que proporcionalmente ao seu valor a produtividade nacional, sem falar no efeito germinativo, que será considerado no tópico subsequente. Ademais, também é óbvio que o valor agregado da amortização ou do repatriamento do capital estrangeiro e de seus juros ou lucros terá sempre

de exceder o seu valor de ingresso, tal excesso constituindo a remuneração do capital. Contidos os lucros na atual taxa de 10% ao ano e os juros na de 8% ao ano, para efeito de remessa pelo câmbio de custo, e adotadas as medidas indicadas, no sentido de estabelecer um limite global para a remessa de lucros, a remuneração do capital estrangeiro, na parte em que afeta o orçamento cambial brasileiro, fica contida em termos muito razoáveis, acarretando os efeitos de sua aplicação benefícios muito superiores aos seus ônus.

Subsiste, no entanto, sem prejuízo do exposto, o fato de que o excesso de remessa sobre os ingressos, que continua tendendo a verificar-se, constitui sério risco para o equilíbrio de nosso balanço de pagamentos e pesado encargo sobre nossa receita cambial. Tal aspecto da matéria ainda não recebeu tratamento adequado, principalmente por estender-se, para a área cambial, a distinção entre investimentos e empréstimos.

Realmente, do ponto de vista de aplicação do capital, a distinção referida é óbvia. Acrescente-se que, no caso dos investimentos, a empresa responsável pelo empreendimento é sempre estrangeira, ainda que associada a empresas nacionais, enquanto, no caso dos empréstimos, é uma empresa sediada no Brasil, ainda que estrangeira ou associada a capitais estrangeiros, que assume a responsabilidade pela aplicação do capital. Ocorre, no entanto, que, do ponto de vista cambial, a distinção é quase irrelevante. Em ambos os casos, de fato, a autoridade monetária brasileira, ao conceder o registro, se responsabiliza pelo câmbio, nos montantes e prazos devidos. Nas duas hipóteses, um capital determinado, ingressando no



país na forma monetária ou por seu equivalente em bens de produção, recebe uma garantia de retorno – repatriamento ou amortização – e de remuneração – lucros e juros. A única distinção é que a apuração dos lucros dependerá e o vencimento dos juros não dependerá do êxito do empreendimento. Ora, tal distinção, para o conjunto das operações, é estatisticamente irrelevante, porquanto as operações de investimento, em conjunto, apresentam sempre lucro, tanto mais que a alta eficiência dos investimentos estrangeiros lhes assegura, em média, uma lucratividade correspondente. Verifica-se, portanto, que, do ponto de vista cambial, o ingresso de capitais estrangeiros tem sempre os efeitos de um empréstimo. Assim sendo, o aspecto que se torna predominante, em relação à nossa política econômica, em geral, é o que consiste em saber o que mais convém ao país, se os investimentos, se os empréstimos.

Analisando a matéria à luz da legislação vigente, o economista Sidney Latini<sup>21</sup> mostrou como, admitida a ilimitação do direito de remessa de lucros, até 10% ao ano pelo câmbio de custo, os investimentos têm um impacto cambial menor a curto prazo, mas incomparavelmente maior a prazo longo. Assim, para um empréstimo a vinte anos de prazo, vencendo juros de 8% ao ano, e para um investimento do mesmo montante, o valor das remessas dos lucros do investimento ultrapassa o valor da amortização e dos juros do empréstimo a partir de meados do 14º ano e ao passo que o empréstimo, uma vez amortizado, deixa de onerar o balanço de pagamentos, o investimento sempre manterá sua oneração cambial.

---

21 Cf. citado trabalho in *Desenvolvimento & Conjuntura*, nº 1, p. 43 e segs.

Diante de tais conclusões, resulta óbvio que, salvo quanto aos efeitos cambiais a curto prazo e quanto às consequências vantajosas que possam advir da manutenção dos vínculos entre a empresa sediada no país e a estrangeira – efeitos e consequências esses não desprezíveis –, o regime de investimento, considerado em conjunto, é menos favorável que o de empréstimos.

Se, ao contrário, viessem a ser adotadas as modificações sugeridas no presente trabalho, no sentido de ser fixado um limite para as remessas globais de lucros pelo câmbio de custo, a posição relativa do investimento, em face do empréstimo, modificar-se-ia correspondentemente, podendo, também, tornar-se mais vantajosa, conforme o limite que se fixasse para as remessas.

De qualquer modo, ao contrário do que se supõe, todo investimento estrangeiro registrável representa um endividamento cambial, muito embora os efeitos do investimento possam ser muito benéficos, inclusive na formação ou poupança de divisas. Nessas condições, a circunstância de que o investimento se apresente como altamente prioritário não exclui a necessidade de considerá-lo em termos puramente cambiais e em função das previsões de futuras disponibilidades de divisas. Já no caso dos investimentos não registráveis, como se assinalou, o excesso de remessas sobre ingressos se torna cambialmente indiferente, se o mercado livre for conservado independente do mercado comercial.

Diante do exposto, o problema que subsistiria, do ponto de vista cambial, seria o de determinar o mérito intrínseco da política de favorecimento cambial para os investimentos e

empréstimos registráveis. Como é óbvio, se fosse suprimido o instituto do registro e encaminhadas para o câmbio livre todas as operações financeiras, desapareceriam os riscos de falta de disponibilidades cambiais. Em tal caso, no entanto, desapareceriam, igualmente, os estímulos criados pela lei visando atrair capitais para as aplicações prioritárias e fomentar o desenvolvimento dos setores básicos da economia. Como facilmente se vê, a matéria ultrapassa a área dos problemas puramente cambiais, razão pela qual se remete para trecho posterior deste estudo a sua sucinta apreciação.

### **Efeito colonizador e efeito germinativo**

A controvérsia sobre o efeito colonizador ou germinativo do capital estrangeiro extravasa, em parte, o âmbito da economia, envolvendo questões de caráter histórico-sociológico e decisões de natureza política. Considerada em termos puramente econômicos, depende sobretudo do fator tempo.

Realmente, a prazo curto ou médio, o investimento estrangeiro – mesmo não considerando suas formas imperialistas ou colonizadoras – tende a agravar a dependência do país para com o exterior. A imagem mais imediata do fato é dada pelas reações do balanço de pagamentos. Por isso que o valor agregado da reposição do capital e de sua remuneração excede, por definição, o seu valor de ingresso, somente um crescente fluxo de novos capitais poderia evitar a formação de déficits entre os ingressos e saídas de capital estrangeiro. Observe-se que a dependência crescente gerada pelo capital estrangeiro em relação aos países exportadores de capitais não é apenas

cambial, como já foi assinalado, mas se constitui, igualmente, na relação entre a elevação da demanda – suscitada pela aplicação do capital estrangeiro – e a elevação da necessidade de investimentos externos. É certo, como observam os defensores do capital estrangeiro, que este é dotado de grande poder germinativo. Assim, a elevação do nível de emprego e da produtividade acarreta incremento do produto nacional e, portanto, da capacidade de poupança. Ocorre, no entanto, de um lado, que a propensão a consumir tende a elevar-se em taxa crescente, na medida em que parcelas igualmente crescentes da população passam da economia natural para a de mercado, sofrendo, ademais, a influência dos padrões de consumo das comunidades mais desenvolvidas. Por outro lado, o alargamento do mercado e da concorrência torna as necessidades da produção cada vez mais exigentes de capital. Agrava-se, assim, a prazos curto e médio, a demanda de bens de capital externos, a uma taxa tendencialmente superior à do crescimento da capacidade de importar.

Esse processo, no entanto, admitindo-se, entre outros pressupostos, conveniente e continuado afluxo de capitais estrangeiros, tende a inverter-se, a prazo longo, como o indica a evolução de países como os Estados Unidos. A partir de certo ponto do crescimento nacional, e dadas condições externas favoráveis, ou pelo menos não impeditivas, a taxa de crescimento da poupança passa a exceder a do consumo. Equilibram-se a demanda e a oferta internas de capital, e a poupança nacional passa a suprir, cada vez mais, as necessidades de investimento, com a gradual substituição do investimento estrangeiro pelo nacional.

Colocada em seus devidos termos, portanto, a controvérsia a respeito dos efeitos colonizador e germinativo do capital estrangeiro é uma função, principalmente, do prazo no curso do qual se considerem tais efeitos, ou, melhor ainda, a predominância de um deles. Ambos se fazem sentir. O efeito colonizador, no entanto, é predominante, enquanto, dado o baixo nível de renda *per capita*, o incremento da demanda tenha de ser atendido com bens de capital externos. O efeito germinativo passa a predominar quando, a partir de uma renda *per capita* mais elevada, o acréscimo da demanda é acompanhado ou superado pelo da poupança. A partir desse ponto, os efeitos do capital estrangeiro tendem a igualar-se aos do capital nacional, que acaba por se substituir àquele.

Quer isso significar, então, que a controvérsia em apreço não tem sentido e que os efeitos do capital estrangeiro são, inicialmente, colonizadores, para, depois, se tornarem germinativos e, finalmente, irrelevantes? Colocada a questão em seus devidos termos, tal seria, sem dúvida, a conclusão a que se deveria chegar. Ocorre, no entanto, que a questão se encontra mal formulada. O que efetivamente não tem sentido é discutir em abstrato, a favor ou contra o capital estrangeiro, salientando-se seus teóricos efeitos vantajosos ou nocivos, sem saber, previamente, a necessidade que o país tenha de capitais estrangeiros e as possibilidades e condições de seu afluxo para o país. Realmente, o efeito colonizador ou germinativo se apresenta como tal em função de variáveis determinadas. Na medida em que, a fim de atingir a taxa de investimento requerida para manter ou acelerar seu desenvolvimento

econômico, o país se defronte com a alternativa ou de uma drástica e talvez socialmente inviável compressão de seu consumo, de nível já extremamente baixo, ou de uma intensa incorporação de capitais estrangeiros, os efeitos colonizadores que estes apresentam se revestem de significação totalmente distinta da que se manifestaria se a formação de capitais nacionais se pudesse fazer em condições menos drásticas e mais viáveis. Por outro lado, na medida em que, embora assumindo todos os riscos e ônus do efeito colonizador, o país se defronte com uma conjuntura internacional de tal ordem que o afluxo de capitais estrangeiros se revele insignificante e não incremente, substancialmente, sua taxa de investimentos, a incorporação de capitais estrangeiros se torna uma fórmula puramente teórica, e nenhuma outra solução resta para o país senão atingir, com os sacrifícios que se fizerem necessários, o índice de poupança requerido para lhe proporcionar a apropriada taxa de investimento.

A questão em apreço, como se vê, constitui a chave de todo o problema, dela dependendo a ordem de importância dos demais aspectos até agora considerados.

### **Necessidade do capital estrangeiro na América Latina**

Estudando um dos aspectos da questão anteriormente ventilada, a Cepal chegou à conclusão, para a América Latina em conjunto, de que, embora se pudesse admitir maior severidade no consumo e, portanto, maior taxa de investimento próprio, a capacidade de incremento desta dependia, sobretudo, de fatores externos.

Em um primeiro documento sobre a matéria, “Medidas para Fomentar o Desenvolvimento Econômico de Países Insuficientemente Desenvolvidos”, publicado em 1951, a Cepal formulou, baseada em dados de 1949, a seguinte estimativa para as necessidades de capital estrangeiro da América Latina, previstas de sorte a assegurar, cumulativamente com o investimento dos capitais nacionais, a manutenção de um aumento da renda *per capita* de 2% ao ano:

População (milhões)	158	Em US\$ 1.000.000
Taxa anual de crescimento	2,25	
Renda Nacional	24.000	
Renda Nacional líquida	1.990	
<i>Investimentos Necessários</i>		
Industrialização	1.580	
Agricultura	960	
Total	2.540	
Necessidade de capital estrangeiro	550	

A mesma Cepal, em estudo posterior, “A Cooperação Internacional na Política de Desenvolvimento Latino-Americano”, publicado às vésperas da Conferência do Rio de Janeiro, em 1954, observou que a taxa de crescimento da renda nacional *per capita* da América Latina, no período de 1945-1952, fora de 3,3%, o que representava excelente índice. Tal resultado, porém, refletia a influência benéfica de fatores externos, particularmente a melhoria dos termos de troca. Para que se mantivessem nesse ritmo, os investimentos brutos teriam de atingir 20% da renda nacional. Ora, como observou a Cepal, a partir de 1953 o coeficiente latino-americano de poupança sobre a renda nacional se reduziu a 14%, em face do que o crescimento da renda nacional *per capita* se restringiu

à taxa de 0,9% ao ano. Para manter em 2% ao ano essa taxa, calculou a Cepal que se fariam necessários investimentos estrangeiros representando 6% da renda nacional da América Latina. Pelos dados de 1953, esse montante importaria em US\$ 2,8 bilhões por ano. Reconhecendo a inviabilidade, pelo menos a curto prazo, de alcançar tal cifra, a Cepal já considerou como suficiente um investimento mínimo, na região, de US\$ 1 bilhão por ano.

Contrastando, todavia, com essas necessidades, observa-se que o capital estrangeiro não tem revelado interesse nem de longe compatível com a ordem de grandeza dos investimentos de que necessita a região. Conforme o citado documento da Cepal, as inversões líquidas na América Latina oriundas dos EUA são as seguintes:

**Inversões líquidas dos EUA na América Latina**  
(US\$ 1.000.000)

Anos	Capital privado	Instituições de crédito internacional	Total
1950	116	43	159
1951	447	55	502
1952	585	119	704
1953	<u>222</u>	<u>100</u>	<u>322</u>
Total	1.370	317	1.687
Índice anual	342,5	79,2	421,7

Desdobrando, por sua origem, as inversões privadas, observa-se, ademais, em quadro também da Cepal, que a maior parte decorre de reinvestimentos realizados quase sempre pelas subsidiárias norte-americanas.



**Inversões líquidas do capital privado dos EUA na América Latina**  
**(US\$ 1.000.000)**

Anos	Diretas (novas)	Reinversões	Total	Repatriações	Inversões líquidas
1950	47	105	152	36	116
1951	209	276	485	38	447
1952	324	305	629	44	585
1953	93	172	265	43	222
Total	673	858	1.531	161	1.370

Em termos de América Latina, portanto, a questão se apresenta com extrema gravidade, uma vez que, de acordo com a Cepal, a área precisaria, de qualquer modo, dispor-se a receber, com todos os efeitos colonizadores que pudessem ter, vultosos investimentos estrangeiros, sem que, em contrapartida, se manifeste, da parte dos capitais estrangeiros, propensão correspondente para investir em tal área.



# CAPÍTULO 17

## O CAPITAL ESTRANGEIRO E A ECONOMIA NACIONAL

### O Brasil e o capital estrangeiro

Examinando o caso do Brasil, verifica-se que, além de apresentar um dos melhores índices de crescimento da América Latina, não se encontra tão sujeito, como a maior parte dos países da região, aos influxos externos para seu desenvolvimento. De acordo com os dados coordenados, sob a direção do economista Roberto Campos, por um conjunto de técnicos de diversas agências econômicas oficiais<sup>22</sup>, observa-se que, de 1947 a 1954, a renda nacional do país cresceu Cr\$ 142 bilhões. Eliminando o efeito inflacionário, apura-se que o crescimento real da renda foi de 60% para o período indicado, o que representa uma taxa anual de crescimento de 6,9%. Atendendo a que a população,

---

22 Cf. "Situação Atual e Perspectivas Imediatas da Economia Brasileira", publicação interna do BNDE, de dezembro de 1955.

nesse mesmo período, aumentou à razão de 2,4% ao ano, temos que o crescimento real, *per capita*, da renda nacional foi de 4,4% ao ano. Em face desse crescimento da renda, a do produto real acusa uma taxa de 5,8% ao ano. Como esse último exprime a produção efetiva do país em bens e serviços, temos que os efeitos externos, principalmente a melhoria das relações de troca, são os responsáveis pelo excedente da taxa anual de crescimento da renda sobre a do produto real.

Analisando o comportamento da economia brasileira durante esse período e para o quinquênio 1950-1954, em que mais se fez sentir o ritmo do crescimento, verifica-se que a relação entre investimento e produto apresentou as seguintes posições:

#### Investimento em capital fixo

Ano	Bruto		Depreciação	Líquido	
	Cr\$ 1 bilhão	% PNB	Cr\$ 1 bilhão	Cr\$ 1 bilhão	% PNB
1950	34,7	13,7	13,4	21,3	8,9
1951	46,3	15,1	14,9	31,4	10,8
1952	56,5	16,1	17,0	39,5	11,8
1953	61,0	14,2	20,2	40,3	10,0
1954	83,0	15,0	26,3	56,7	10,8

Fonte – Roberto Campos, *op. cit.*

De acordo com esses dados, observa-se que o país logrou manter uma taxa de crescimento para o produto real de 5,8% ao ano, o que constitui índice de crescimento mais que satisfatório, na base de investimentos brutos que representaram um índice de 14,8% do produto bruto, e de investimentos líquidos correspondentes, em média, a 10,46% do produto líquido.

Ora, como se verifica pelo quadro, foi a seguinte a relação entre investimentos totais e investimentos financiados pelo país:

Anos	Investimento total no país	Investimento financiado pelo país
1950	13,0	14,4
1951	15,9	13,1
1952	17,7	13,9
1953	15,3	15,6
1954	17,7	16,6

Fonte – Roberto Campos, *op. cit.*

A relação acima, como se vê, indica que a quase totalidade do peso dos investimentos foi suportada pela poupança interna, havendo inclusive desinvestimento no ano de 1950. De fato, a média do investimento total, por ano, foi de 16,04%, enquanto a do investimento financiado pelo país foi de 14,72%. Verifica-se, assim, que os financiamentos externos contribuíram, apenas, com 1,32% para o aumento do coeficiente de investimento sobre o Produto Nacional Bruto.

Na base dessas observações, cabe reconhecer que as necessidades de capital estrangeiro, por parte da economia brasileira, são moderadas. É certo que, embora as conclusões baseadas sobre o produto real excluam as vantagens decorrentes da melhoria dos termos de intercâmbio, não excluam as relações de pagamentos entre nosso país e o exterior. Assim, uma queda na receita de exportação – suscetível de ocorrer neste e nos próximos anos –, reduzindo nossa capacidade de importação, prejudicaria o crescimento do produto, porque nos privaria de fatores de produção. Não é menos verdade, no entanto, que o país está longe de haver atingido a máxima utilização de suas

possibilidades internas, quer em termos de poupança, quer em termos de produtividade do capital e do trabalho, quer, finalmente, em termos de adequada utilização de seus recursos naturais, cuja maior parte ainda se acha mal pesquisada e mínima parte dos quais se encontra sujeita a uma exploração econômica.

Daí não se deve concluir, sem dúvida, que convenha ao país rejeitar o concurso dos capitais estrangeiros. Muito ao contrário, como adiante se verá, esses capitais, além das vantagens já assinaladas, constituem, para o país, entre outras coisas, e desde que convenientemente regulados, um fator de equilíbrio e de incremento de sua capacidade de importação. Mas, se não seria procedente extrair, dos dados apresentados, conclusões contrárias ao capital estrangeiro, tampouco seria procedente concluir no sentido de que sem o seu concurso o país não poderia prosseguir em seu desenvolvimento, ou que ao capital estrangeiro é que incumbe a maior parcela de responsabilidade pelo crescimento econômico brasileiro.

Na verdade, os dados apresentados revelam que o país está em condições de ter confiança nas próprias possibilidades. Não se trata, pois, como ocorre para certos países, inclusive da América Latina, de encarar o capital estrangeiro como o único e fundamental fator de nosso desenvolvimento econômico, tornando assim aceitáveis quase todas as condições que imponha. Trata-se de considerá-lo como valioso fator auxiliar, tanto mais útil quanto mais possível nos for enquadrar a sua participação na linha de nossas conveniências nacionais.

O que se impõe, portanto, a partir dessa conclusão, é uma análise objetiva das formas pelas quais o capital estrangeiro possa aplicar-se no Brasil, análise que permita encaminhá-lo para o regime que mais corresponda aos nossos interesses.

### **Atuais objetivos do capital estrangeiro**

Se compararmos os objetivos que atualmente perseguem os capitais estrangeiros com os que tiveram em vista até a Primeira Guerra Mundial, observaremos completa mudança do quadro. Até então, o movimento de capitais estrangeiros era essencialmente financeiro, determinado pela procura de maiores taxas de lucros e de juros. Atualmente, o móvel financeiro desapareceu quase por completo, restringindo-se ao âmbito dos investimentos internos dos países plenamente desenvolvidos. O investimento estrangeiro passou a ser comandado por propósitos econômicos ou políticos.

O fenômeno é conhecido e sua interpretação é relativamente pacífica. As crises econômico-sociais subsequentes à Primeira Guerra Mundial, que afetaram tanto a Europa como as áreas subdesenvolvidas, atingiram profundamente naquela a economia de rendas e nestas provocaram tal instabilidade e tal falta de garantias que afugentaram os capitais estrangeiros, cujas fontes tradicionais de suprimento – a poupança das classes médias europeias – se encontravam em declínio. Os Estados Unidos, que foram ocupando gradualmente as posições antes controladas pelo capitalismo europeu, particularmente o inglês, além de haverem permanecido, até a Segunda Guerra Mundial, voltados para o próprio mercado interno, tiveram de

enfrentar, ademais, no curso dos anos 30, os efeitos da grande depressão de 1929. Os preparativos e a deflagração da Segunda Guerra Mundial constituíram, subseqüentemente, outro fator de entrave para os investimentos estrangeiros. Passada a guerra, o esforço de reconstrução absorveu, na própria Europa, a quase totalidade dos investimentos disponíveis para aplicação fora dos Estados Unidos. Logo a seguir, tornaram-se cada vez maiores as solicitações de capital determinadas ou pelas exigências da Guerra Fria e dos preparativos ligados à eventualidade de um conflito militar entre o bloco norte-americano e o soviético, ou pelas necessidades de renovação tecnológica, que vêm caracterizando os meados deste século, com a extraordinária expansão das técnicas eletrônico-cibernéticas e das aplicações da energia nuclear.

Parece definitivamente encerrado, assim, o que podemos designar de ciclo financeiro dos investimentos internacionais. Em seu lugar, como foi dito, surgiu o ciclo econômico-político. Se analisarmos as novas motivações do investimento estrangeiro, verificaremos que se dividem em dois grandes grupos: as relacionadas com a proteção do sistema produtivo das grandes potências capitalistas e as que dizem respeito à segurança dos sistemas políticos dos dois blocos.

No que concerne à proteção do sistema produtivo das grandes potências capitalistas, deparamo-nos, em primeiro lugar, com a necessidade de assegurar a exportação de produtos acabados e de equipamentos. Defrontando-se com uma capacidade produtiva muito superior à demanda interna, os principais países industriais europeus tiveram



de organizar sistemas financeiros que facilitassem aos países subdesenvolvidos, geralmente em luta com a própria escassez de cambiais, a importação desses artigos e equipamentos. Para tal, criaram, sobretudo, mecanismos de redesconto de exportação, apoiados por recursos públicos, que permitem aos exportadores a abertura de *supplier's credits* em favor dos importadores, a prazos que a concorrência internacional foi tornando crescentes e hoje atingem, geralmente, cinco anos e vão até oito anos para equipamentos mais complexos. Ademais, foram compelidos, em determinadas circunstâncias, a complementar, com investimentos de participação, a débil capacidade aquisitiva de seus clientes. Tais práticas acabaram se refletindo no mercado produtivo norte-americano, em relação ao qual a exportação passou a adquirir importância crescente, nos últimos dez anos, embora a indústria norte-americana continue basicamente voltada para o mercado interno. Reagindo ao desafio europeu, os Estados Unidos criaram o Banco de Exportação e Importação, mundialmente conhecido pela abreviação Eximbank, e passaram a proporcionar créditos em prazo ainda maior aos importadores de materiais e equipamentos norte-americanos, assim compensando a relativa superioridade de preço de seus produtos. Acrescente-se, no caso norte-americano, a necessidade de que se ressentia aquele país de dar escoamento, sem provocar a queda interna dos preços, a seus excedentes agrícolas, cuja superprodução é estimulada pela política de paridade entre preços agrícolas e industriais, imposta pela pressão política dos lavradores norte-americanos.

O segundo objetivo dos investimentos estrangeiros, igualmente relacionado com a proteção de seus sistemas produtivos, é a procura de recursos naturais. Apesar de suas grandes riquezas naturais, os Estados Unidos são importadores de petróleo, de minérios etc. Tais matérias-primas são igualmente importadas pelos países industrializados da Europa, que nem sempre as encontram em suas colônias, nas quais, além disso, enfrentam crescentes dificuldades para a manutenção do colonialismo tradicional. Cria-se, assim, um fluxo de empréstimos e de investimentos destinados a fomentar a capacidade de exportação de tais matérias-primas pelos países subdesenvolvidos que as possuem. Processa-se, ademais, particularmente no caso do petróleo, como já se analisou na seção precedente deste estudo, um esforço orientado para a conquista e a manutenção do controle sobre as reservas de óleo bruto, quer para sua futura utilização, quer para evitar, no presente, que a exploração de tais recursos agrave a superprodução de petróleo.

O terceiro aspecto de que se revestem os investimentos estrangeiros relacionados com a proteção dos sistemas produtivos das grandes potências capitalistas, particularmente com relação aos Estados Unidos, é a procura de fatores de produção mais baratos, notadamente mão de obra e matérias-primas, ou a busca de moedas de exportações mais fracas que facilitem a importação do produto acabado pelos clientes estrangeiros. Movidos por esse propósito, os industriais norte-americanos se interessam, frequentemente, em descentralizar a produção de certas peças, sempre que resulta mais econômico o pagamento de mão de obra estrangeira em baixo nível salarial

do que a utilização de equipamentos custosos. O mesmo princípio se aplica à montagem de equipamentos, cujas peças são exportadas para o exterior, para lá serem montadas e de lá reexportadas para o resto do mundo, inclusive para os Estados Unidos, quando o seu sistema tarifário o permita.

A essas três formas de investimento estrangeiro relacionado com a proteção do próprio sistema produtivo se acrescentam as formas de exportação de capital determinadas por propósitos políticos, visando a manter o país destinatário na órbita de influência de uma das duas superpotências, ou as relacionadas com o sistema colonial dos países europeus e, em menor escala, dos próprios Estados Unidos (América Central, Filipinas etc.).

### **Antagonismos e coincidências**

Como se observa pelo exposto, o que distingue o novo regime de investimento estrangeiro do que vigorava até a Primeira Guerra Mundial é o fato de que as atuais aplicações de capitais estrangeiros nada ou quase nada têm a ver com a economia interna da empresa e do país em que se aplicam. Pode ocorrer, como efetivamente ocorre, que o investimento estrangeiro se dedique a atividades que interessem ao país de aplicação e se revista de modalidades que lhe convenham. Pode ocorrer, como efetivamente ocorre, que o investimento constitua um quisto econômico sem nenhuma relação com as necessidades do país de aplicação, além de ser nocivo aos seus interesses.

De qualquer sorte, coincidindo com os interesses econômicos do país de aplicação ou contrariando esses interesses, os investimentos estrangeiros atuais se caracterizam pelo fato de

que as motivações dos países exportadores de capital se situam em plano distinto das motivações dos países importadores.

Sem embargo dessa distinção de planos, no nível das motivações, as operações de investimento e financiamento se constituem, objetivamente, enquanto operações financeiras, num plano comum aos países exportadores e importadores de capitais, o que possibilita a apreciação de tais operações, por ambas as partes, em função de seus respectivos interesses. Assim consideradas, tais operações apresentam aspectos e modalidades em que os interesses dos países em jogo são antagônicos e outros em que são coincidentes. Tendem a ser antagônicos os interesses quando o objetivo do país investidor é sobretudo o de assegurar-se o controle de reservas naturais do país de destino do investimento, como no caso do petróleo brasileiro, ou quando o investimento tem por fim a utilização de fatores mais baratos para a produção de artigos que não satisfazem a nenhuma necessidade do país em que se realiza o investimento, como era o caso, por exemplo, da fabricação de lanternas portáteis na China. Os interesses, ao contrário, tendem a coincidir quando a aplicação de capitais estrangeiros, embora ditada pelo propósito de fomentar a exportação de certos produtos, como os equipamentos, por exemplo, vem de encontro às necessidades produtivas do país de aplicação.

### **Situação brasileira**

Como se verifica pelo que foi exposto, há uma linha de coincidência de interesses entre investidores estrangeiros e países como o Brasil que permite a fixação de uma política

de investimentos estrangeiros ao mesmo tempo realista e vantajosa. Apesar da pequena proporção que apresenta a inversão estrangeira na formação do investimento nacional bruto, subsiste, obviamente, de parte do Brasil, o maior interesse em conservar e incrementar o mais possível essa taxa de investimentos alienígenas, desde que ressalvadas as conveniências nacionais a que fizemos referência. Tanto as críticas quanto os encômios dirigidos ao capital estrangeiro são, portanto, procedentes. O problema consiste em neutralizar os inconvenientes do capital estrangeiro (efeitos espoliativo, cambialmente deficitário e colonizador) para que o país se possa beneficiar das vantagens que acarretam os investimentos e financiamentos externos, já analisadas. A medida do equilíbrio, como vimos, não pode ser considerada abstratamente, mas exige que se leve em conta, de um lado, as necessidades de investimento estrangeiro e, de outro, as possibilidades de obtê-lo.

Esse último aspecto da questão, analisado nos tópicos precedentes, embora longe de confirmar as esperanças dos que entendem que o capital estrangeiro deve ser o principal fator do desenvolvimento brasileiro, apresenta, no entanto, um quadro satisfatório. De todas as motivações que conduzem os capitais estrangeiros a investimentos ou financiamentos no exterior, a mais importante, do ponto de vista do volume e da frequência das operações que possa determinar, sobretudo em forma de empréstimos a médio e longo prazos, é a que se relaciona com a exportação de equipamentos. Ora, essa modalidade de aplicação do capital estrangeiro, considerada a matéria, em seu outro aspecto, em função dos interesses brasileiros, é a que mais

nos convém. Como já se verificou, os financiamentos são, em princípio, mais vantajosos para nosso país que os investimentos. E é exatamente com relação aos equipamentos que precisamos importar que mais necessários se fazem tais financiamentos, por incrementarem nossa capacidade de importação.

Posto em termos objetivos, portanto, o problema dos capitais estrangeiros parece suscetível de ser plena e satisfatoriamente resolvido. Em síntese, de acordo com o que foi analisado, a questão apresenta as seguintes linhas principais:

**a) Eliminação do efeito espoliativo**

Já conseguida em grande parte, com a Lei nº 1.807, pode ser plenamente atingido o resultado mediante uma correção do sistema que confere aos investimentos registráveis privilégio de remessas ilimitadas de lucros, pelo câmbio de custo, correspondente à taxa de 10% ao ano do capital registrado. Tal correção poderá ser feita mediante a fixação de um limite de remessas, pelo câmbio de custo, sobre o capital registrado, estipulado de tal sorte que proporcione aos investimentos a transferência, para o exterior, de um montante correspondente à repatriação do capital e a uma razoável remuneração do investimento. A partir desse ponto, basta assegurar a tais capitais o direito, de que já dispõem, de movimentação pelo câmbio livre.

**b) Déficit cambial**

Como foi assinalado, as vantagens do capital estrangeiro não são determinadas unicamente pela formação de saldos

cambiais favoráveis. É indubitável, no entanto, que tais saldos se revestem da maior importância para o Brasil, enquanto persistirem os desequilíbrios estruturais que afetam nosso balanço de pagamentos. Para corrigir o efeito cambialmente negativo dos capitais estrangeiros, a mais importante medida é a manutenção da independência entre o mercado livre e o oficial, restringindo-se aquele às operações financeiras. Nesse sentido, é indispensável e urgente revogar as concessões que ultimamente vêm sendo feitas pelo Conselho da Sumoc, de que resulta o desvio, para o mercado livre, de uma parcela das cambiais de nossa exportação. É igualmente indispensável, mediante a adoção de um câmbio mais realistas e o aperfeiçoamento do controle de exportação, acabar com a prática do subfaturamento das exportações, principalmente do café, por alimentar clandestinamente o mercado livre e torná-lo consumidor de cambiais da exportação. Reduzido à sua função de mercado cambial financeiro e transferida para tal mercado a movimentação dos capitais estrangeiros, com a exceção dos registráveis, ter-se-á atingido um grau perfeitamente apropriado de controle dos efeitos cambialmente negativos da movimentação de capitais estrangeiros.

### **c) Efeito colonizador**

Eliminadas as causas que fazem o investimento estrangeiro produzir efeitos espoliativos, a supressão do efeito colonizador se torna uma decorrência, sobretudo, da organização do mercado nacional de capitais e da instauração de um sistema que estimule e auxilie o empresário nacional. Nas condições

hoje prevaletes, as aplicações de capital estrangeiro, como foi observado, se fazem quase exclusivamente na forma de financiamentos. O fato de que, a despeito disso, se verifique uma inconveniente propensão para que as principais atividades produtivas do país sejam transferidas para o controle estrangeiro (indústrias de base) ou sob ele permaneçam (empresas de energia elétrica) se deve à circunstância de que o empresário nacional não dispõe de condições mínimas de ação e assim se encontra obrigado a transferir para o controle estrangeiro empreendimentos que, na maioria das vezes, os capitais estrangeiros não desejariam assumir, preferindo, de muito, manter-se na posição de exportadores de equipamentos, de financiadores e de prestadores, sob contrato, de assistência técnica.

Essa questão é de tal relevância para o país, não apenas do ponto de vista econômico, mas principalmente no que se refere à definitiva consolidação de nossa nacionalidade, que é necessário considerá-la mais detidamente. É o que se fará nos tópicos subsequentes deste estudo. Para os fins do presente item, basta assinalar que em relação a um país que já o grau de desenvolvimento do Brasil, e apresenta um investimento bruto da ordem de 14% do produto bruto, o efeito colonizador dos capitais estrangeiros está longe de ser inevitável e pode, sem nenhum prejuízo para a atração de tais capitais, ser reduzido a proporções irrelevantes. Para esse efeito, basta organizar e disciplinar, de um lado, o mercado nacional de capitais e, de outro, a função empresarial.



## O empresário nacional

Se analisarmos mais detidamente a função empresarial no Brasil, verificaremos que ainda não se liberou de suas características manchesterianas. Tal fato, produto e expressão do subdesenvolvimento brasileiro, já não se encontra em correspondência com o nível de desenvolvimento atingido pelo país a partir dos anos 50.

Em que consiste o manchesterianismo da função empresarial no Brasil? Poder-se-á resumir a resposta a tal questão assinalando suas duas principais características. A primeira, de caráter financeiro, diz respeito ao fato de que, basicamente, o empresário brasileiro ainda é o empresário de próprio capital, o que identifica a função do investidor à função do empresário. A segunda característica, de caráter social, e decorrente da primeira, se refere ao fato de que o empresário é um membro da classe burguesa, por identificar-se com o capitalista, que por sua vez se distingue, pelos seus padrões de consumo, do resto da população. Tais fatos, como vimos na primeira parte deste trabalho, não são, em si mesmos, maus ou bons, diversamente do que pensaram Marx e os socialistas do século passado, que neles vislumbraram uma dolorosa manipulação de mais-valia, em detrimento da classe operária, esquecidos do condicionamento faseológico a que se achava sujeito esse processo. Tais fatos, no entanto, por motivos diversos dos invocados por Marx, passam a ser extremamente nocivos, a partir do momento em que o crescimento do produto nacional e a dilatação do mercado fazem que a capacidade de poupança e de investimento da classe capitalista seja inferior

à capacidade de poupança, voluntária ou não, do conjunto da população. Quando esse último estágio é atingido, passa-se do capitalismo manchesteriano para o capitalismo social do século XX, em que o substantivo capitalismo não designa mais um sistema produtivo baseado na poupança de poucos proprietários, mas designa um sistema produtivo baseado na máxima acumulação social de capital e na sua ótima utilização.

Limitado à manipulação do próprio capital, o empresário brasileiro padece de crescente descompasso entre as possibilidades de investimento de que dispõe e as necessidades de investimento determinadas pelo quadro econômico do país. À desproporção quantitativa entre os investimentos realizados e os necessários se acresce uma desproporção qualitativa. Esse último aspecto da questão se relaciona com os efeitos socialmente negativos do empresariado manchesteriano, nas condições já atingidas pelo Brasil. O empresário de próprio capital, condenado a uma crescente marginalidade no processo produtivo, e vinculado aos padrões estilísticos da burguesia tradicional, é conduzido a ter, como principal estímulo de sua atividade, a manutenção e a elevação de seus padrões de consumo. Com isso se desenvolve um processo “weberiano” de condescendência que induz o empresário-capitalista às atividades de alta lucratividade por unidade de produto ou de serviço, afastando-o das atividades de base, que são então assumidas ou pelo capital estrangeiro ou pelo Estado, com os decorrentes riscos quanto aos efeitos alienantes ou burocratizantes. Por outra parte, identificado com a burguesia conspícua, o empresário adquire uma conotação parasitária e um sentido de

privilégio que o incompatibilizam com a população laboriosa, privando-o da confiança do público para a gestão das economias populares e suscitando um antagonismo entre o capital e o trabalho que não tem mais sentido nas condições do nosso tempo e do nosso país e que acarreta, direta ou indiretamente, uma perda de produtividade.

Essa modalidade de empresariado, no entanto, por não corresponder mais ao contexto econômico-social do país, pode ser substituída por outra. Já chegou o momento, no Brasil, de o empresário ser, cada vez mais, um coordenador de fatores produtivos, que opera com os recursos de que um coordenador de fatores produtivos, que opera com os recursos de que dispõe a comunidade, sem distinguir-se dela por seus estilos de consumo, mas apenas por sua capacidade profissional. O empresariado é a profissão liberal do nosso tempo. Enquanto as profissões liberais tradicionais tendem a só poder ser exercidas como atividades relacionadas, por vínculos de emprego, à empresa ou ao Estado, o empresariado é a nova profissão liberal da economia contemporânea, integrada por homens egressos das antigas profissões liberais, da prática industrial, comercial e agrícola ou saídos do serviço público, que põe sua habilidade na criação e direção de empresas a serviço da poupança social. O novo empresário não é um dono de empresas, cuja propriedade tende a ser cada vez mais anonimizada e distribuída pelo público, mas é o homem que concebe e torna possível a execução de novos empreendimentos ou a expansão dos já existentes.

Para esse efeito, no que se refere às suas condições pessoais, necessita, profissionalmente, inspirar confiança ao

público, como ocorria com o advogado e o médico tradicionais. Tal confiança, além dos requisitos de capacidade técnica para a organização e direção dos negócios, implica requisitos de austeridade pessoal que induzam à convicção de que os recursos postos à disposição do empresário terão aplicação ótima em relação ao empreendimento e façam desaparecer aquilo que, no antagonismo entre o capital e o trabalho, decorre do privilégio e do unilateralismo na remuneração dos fatores.

Além desses requisitos, no entanto, o empresariado brasileiro, para consolidar-se e exercer a missão “schumpeteriana” que lhe cabe, deve poder dispor de condições institucionais adequadas. Enquanto não se formar um verdadeiro mercado de capitais, o que exige certas condições que ainda não se verificam, cabe ao Estado adotar medidas que tornem possível a função empresarial. E aí nos deparamos, de novo, com o problema amplamente considerado na primeira parte deste estudo. Assim como o empresário contemporâneo não e nem pode ser o capitalista, assim também o Estado contemporâneo, salvo nos casos em que a exceção se imponha por motivos de interesse público, não é nem pode mais ser o empresário direto. A função do capitalista, no capitalismo do nosso tempo, sofreu, simultaneamente, um processo de dispersão e de concentração. Em parte, dispersou-se pela comunidade, na medida em que a elevação da renda *per capita* fez de cada cidadão um poupador e um investidor de recursos. Em parte, concentrou-se nas mãos do Estado, ao qual compete, pela tributação e imposição de empréstimos compulsórios, conduzir a poupança ao grau máximo permitido pelas condições econômico-sociais existentes. Essa função, em grande parte, é complementar da poupança privada.

Quanto menos for possível, em determinadas condições, criar um grande mercado de capitais, tanto mais acentuada deve ser a função capitalista do Estado, desviando do consumo a maior parcela que as condições econômico-sociais permitam e colocando esses recursos a serviço da função empresarial.

As duas ordens de requisitos indicados constituem as condições de possibilidade da formação e do aperfeiçoamento do empresariado nacional. Ambas podem ser realizadas nas condições atuais do Brasil, e de sua realização depende a promoção do desenvolvimento do país e sua própria sobrevivência, como nação independente e civilizada. Realizadas tais condições, no entanto, verificar-se-ão, entre as muitas e extraordinárias consequências que advirão de um empresariado dinâmico e austero, que se tornam irrelevantes, no tocante aos capitais estrangeiros, seus possíveis efeitos colonizadores.

De fato, a maioria dos empreendimentos recentemente organizados, no Brasil, na base de capitais estrangeiros, só se encontra submetida ao controle destes porque os empresários brasileiros que os organizaram ou se associaram aos fundadores estrangeiros não dispuseram de recursos nacionais para integrar o capital social das novas empresas. Estas, todavia, se constituíram, geralmente, com um capital social reduzido, em relação ao vulto do empreendimento, atendida a maior parte dos custos de investimento com o financiamento da maquinaria pelos exportadores ou pelos bancos estrangeiros. Apesar disso, dada a inexistência de um mercado de capitais e de um sistema estatal substitutivo, raramente foi possível reunir, com recursos nacionais, os montantes requeridos para

a formação do capital dessas empresas, a despeito de sua escala relativamente modesta e do fato de que os recursos necessários se encontrassem perfeitamente à altura da capacidade nacional de investimento. Somente por tal razão, na maioria dos casos, é que o capital estrangeiro se aplicou não só no financiamento, mas também na tomada de ações de tais empresas.

Não significa isso, evidentemente, que todos os investimentos estrangeiros mais recentes resultem da inexistência de capitais nacionais aplicáveis. Os investimentos que se fazem pelo câmbio livre, desde logo, não obedecem a tal regra. Mas também não interessam à questão em exame, uma vez que seus efeitos não se fazem sentir sobre o mercado de taxa oficial. Neste, porém, há investimentos comandados pelo propósito, por parte dos investidores, de se apoderarem do controle das empresas que fundam, o que é particularmente frequente no caso dos capitais norte-americanos e, de modo geral, no caso das empresas estrangeiras que instalam, no Brasil, filiais ou subsidiárias. Tal fato, todavia, não invalida o que anteriormente se assinalou. Se os empresários brasileiros dispusessem de acesso a capitais outros que não os próprios, grande número de empresas, hoje sob controle estrangeiro, se encontraria sob controle nacional. Acrescente-se que, se o investimento estrangeiro com o controle das empresas, embora desejável, com as qualificações anteriormente expostas, é menos interessante para o país que os investimentos representados por financiamentos e participação minoritária de capital estrangeiro, o decréscimo percentual daqueles em relação a estes seria facilmente obtido com o fortalecimento do empresário nacional.

## O mercado de capitais

São conhecidas as razões pelas quais não existe, no Brasil, um mercado de capitais: baixa renda *per capita*, desvalorização contínua da moeda, com seu correlato que é a maior atratividade do investimento imobiliário, e concorrência dos títulos da dívida pública.

A primeira causa, efeito e expressão do que ainda resta no Brasil de subdesenvolvimento, estabelece, evidentemente, uma limitação global à nossa capacidade de investimento. Daí não se segue, todavia, que seja impossível a existência de um mercado de capitais no Brasil, uma vez que o país investe a uma taxa razoável, em relação ao seu produto, que este já atingiu uma expressiva ordem de grandeza<sup>23</sup> e que as necessidades imediatas de investimento são condicionadas pelo montante do produto bruto. A terceira causa, ligada à concorrência que fazem aos investimentos reprodutivos os títulos da dívida pública, quase sempre vinculados a destinações de simples custeio, não representa, tampouco, um impedimento sério para a criação de um mercado de capitais. De um lado, porque a desmoralização que atingiu os empréstimos públicos impede os governos de recorrer com facilidade a esse expediente. E a prática demonstra que o público, a despeito das vantagens fiscais e outras asseguradas a tais títulos, prefere os investimentos imobiliários e até, mesmo nas presentes condições desfavoráveis, as ações de empresas com boa tradição de dividendos. De outro lado, porque, na medida em que a criação do mercado de capitais se

---

23 O Brasil é o oitavo país, em ordem de grandeza absoluta de seu produto bruto, entre os países fora da área soviética.

torne objeto de uma consistente política do governo, a União pode disciplinar as emissões dos próprios empréstimos e dos estaduais e municipais.

É a segunda causa, por isso, que efetivamente constitui um óbice à criação do mercado de capitais e somente por meio de medidas que reduzam a atratividade do investimento imobiliário é que se pode deslocar a poupança popular para os investimentos reprodutivos. Sem desenvolver a análise desse complexo fenômeno, pode-se observar, sucintamente, que o objetivo em vista só pode ser alcançado mediante duas linhas cumulativas de providências. A primeira, evidentemente, diz respeito à contenção da inflação, que hoje se identifica, praticamente, à contenção, ao nível das possibilidades determinadas por suas receitas, das despesas de custeio da União, dos estados e dos municípios. A segunda linha de providências se refere à penalização do investimento imobiliário, conjugada com a criação de outras oportunidades de investimento. O investimento imobiliário, além da taxa correspondente às construções para residência própria, está hoje ligado, predominantemente, ao propósito de defesa da poupança acumulada contra a inflação. Se o governo lograr conter a inflação, o que poderia alcançar, sem dúvida alguma, em apreciável medida, a atratividade do investimento imobiliário sofreria o correspondente declínio. E esse, também sem a menor dúvida, é o único meio definitivo e correto de distorcer o investimento popular para fins reprodutivos. Enquanto persistirem, todavia, estímulos exagerados para o investimento imobiliário, somente a conjugação de medidas penalizadoras de tal investimento – como as que majorem



fortemente a tributação do lucro imobiliário e impeçam a evasão fiscal, tornando tal lucro ao arbitramento da autoridade arrecadadora – com medidas que favoreçam outras formas de investimento pode alcançar efeito positivo. Importante trabalho pioneiro<sup>24</sup>, nesse sentido, foi organizado pelo Conselho Nacional do Desenvolvimento. Infelizmente, esses estudos não tiveram continuidade, permanecendo a matéria, até hoje, sem tratamento adequado. É certo, no entanto, que a criação do mercado de capitais se reveste, para o desenvolvimento do país, de prioridade mais alta que a realização de qualquer uma das metas, considerada isoladamente, do programa do presidente Kubitschek. Daí a imperiosa e urgente necessidade de o Conselho Nacional do Desenvolvimento juntamente com o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico chegarem a uma fórmula prática para regular a matéria.

Seja qual for, porém, a fórmula que venha a ser adotada a fim de deslocar o investimento popular do setor imobiliário para finalidades reprodutivas, é evidente, enquanto não se consolidar o mercado de capitais e não surgirem empresas dotadas de suficiente idoneidade e confiança pública para orientar os investidores nas suas aplicações, que estas deverão ser dirigidas por um organismo público do tipo do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Cabe a esse banco a urgente tarefa de criar uma carteira especializada para tal fim e, mediante a utilização dos recursos, inclusive de origem tributária, que lograr reunir para essa destinação, operar como um banco de investimentos, tomando ações de empresas que se

---

24 Documento de Trabalho nº 1, edição mimeografada, de circulação reservada no CND.

constituírem ou se expandirem para a realização de atividades prioritárias, dentro dos requisitos de idoneidade que aquele banco pode fiscalizar. Somente assim é possível romper o círculo vicioso que vem impedindo a formação de um mercado de capitais e apressar a transformação do empresariado brasileiro, convertendo-o à sua verdadeira função. As repercussões de semelhantes medidas seriam de tal ordem, tão amplas e profundas, que a partir delas se poderia, sem nenhum exagero, considerar definitivamente assegurado tanto o desenvolvimento brasileiro quanto a consolidação, em nosso país, das instituições democráticas e da forma representativa de governo.

3ª SEÇÃO  
POLÍTICA EXTERIOR

## CAPÍTULO 18

### A DIPLOMACIA BRASILEIRA

#### A crise do Itamaraty

A opinião pública brasileira, a partir da última guerra, experimentou sensíveis e profundas modificações a respeito da política exterior do Brasil. A principal característica dessas modificações foi a tomada de consciência, por círculos cada vez mais amplos da população e de forma cada vez mais nítida, da relação existente entre o desenvolvimento econômico-social do país e sua política exterior.

As relações internacionais deixaram de ser consideradas expressão de meras afinidades ou incompatibilidades entre povos para serem entendidas como um esforço global para o atendimento, na área internacional, das necessidades de cada país. E a política exterior deixou de ser concebida como assunto privativo das chancelarias para tornar-se objeto da preocupação pública.

Submetido a uma concentração de atenções a que não estava habituado, e constantemente convocado a explicar e justificar os fundamentos e propósitos de nossa política exterior, o Itamaraty perdeu sua segurança e discrição tradicionais, com repercussões negativas, sem dúvida, sobre o rendimento de seu trabalho. Em compensação, tornou-se patente o fato de que o país não dispunha, realmente, de uma política externa e que o Ministério das Relações Exteriores, a despeito de contar com um corpo de funcionários de elevada média de qualificação, especialmente entre os diplomatas das gerações mais novas, se encontrava adstrito à rotineira aplicação dos precedentes, quase sempre remontando à época de Rio Branco e que, por isso, correspondiam a uma correlação entre o Brasil e as demais nações totalmente distinta da que hoje se verifica. Tornou-se também patente que a diplomacia brasileira ainda conservava, embora já revelasse a presença de um novo espírito, o sentido ornamental e aristocrático-cosmopolita que trouxera de República Velha. Finalmente, na medida em que nossa política exterior, apesar de sua carência de fundamentação e de finalidades e a despeito da elegante gratuidade de nossos embaixadores, vise a propósitos deliberados, observa-se uma fatal contradição entre esses objetivos e as condições de que depende a sua consecução.

Realmente, se procurarmos sistematizar os propósitos mais constantes da política exterior brasileira, a partir da Segunda Guerra Mundial, observaremos que se reduzem a três principais aspirações: a colaboração com os Estados Unidos, o combate ao colonialismo e o estreitamento dos vínculos que nos unem à comunidade latino-americana, particularmente à América

do Sul. Analisando essas três linhas políticas, observa-se, em relação à primeira, que nem se traduz numa política consistente nem encontra, internamente, os necessários suportes. Falta consistência à política americanista brasileira porque, seja qual for o grau de conveniência ou inconveniência que apresente para o país, tal orientação não é formulada nem seguida de forma coerente e continuada. Nossos pronunciamentos pró-Estados Unidos, no âmbito da ONU ou da OEA, ou nas declarações a esse respeito, são contrariados por manifestações que se opõem a tal orientação em diversos outros setores – petróleo, energia atômica, política cafeeira etc. E as manifestações contrárias a tal orientação são frequentes e significativas porque exprimem a falta de suportes internos de nossa política americanista, contra a qual se insurge o nacionalismo brasileiro.

Assim também, o anticolonialismo oficialmente assumido pelo país se encontra em contradição com o fato de que não temos qualquer articulação, quer em termos bilaterais, quer no nível da ONU, com os países em luta contra o colonialismo, que integram, de modo geral, os blocos afro-asiático e árabe, ao passo que são os mais estreitos possíveis os vínculos que nos unem às potências coloniais, como a França, a Inglaterra, ou Portugal.

Nossa política latino-americanista, finalmente, é contrariada pelo fato de que, tanto no nível das chancelarias como no da opinião pública, subsiste a tradição que nos isolava das demais repúblicas latino-americanas ou a elas nos opunha por rivalidades que datam da Colônia.

Se a essas três linhas políticas tradicionais acrescentarmos uma quarta, mais recente, que diz respeito ao propósito de buscarmos, na área internacional, fatores e condições destinados a contribuir para o desenvolvimento do país, observaremos que se fazem sentir as mesmas contradições já apontadas. No plano de sua formulação, a política desenvolvimentista é incompatível com um americanismo incondicional. No plano de sua aplicação, tal política é prejudicada pela inconsistência de que padece, na prática, nossa política exterior, decorrente das mencionadas contradições.

Essa sucinta análise revela que nossa política exterior nem é, internamente, consistente – pela falta de recíproca adequação entre seus propósitos e pela desconexão entre a formulação daqueles e sua prática –, nem é, em confronto com as tendências e necessidades do país, uma política representativa e autêntica.

Carece de representatividade nossa política exterior porque não correspondente aos interesses das principais correntes sociais do país nem exprime as tendências dos principais setores da opinião pública. Os cosmopolitas a condenam por sua falta de vitalidade na defesa da posição do bloco ocidental, acusando-a de contínuas infidelidades aos interesses de tal bloco. Os nacionalistas a consideram completamente submetida à orientação dos Estados Unidos e a acusam de trair sistematicamente os interesses nacionais. Essa falta de representatividade se faz sentir no próprio nível de sua formulação oficial. O Itamaraty perdeu a autonomia de que desfrutava, na República Velha, na elaboração e execução de nossa política exterior, em virtude da crescente interferência

de outros órgãos administrativos (CSN, BNDE, Petrobras etc.), da Presidência da República, do Congresso, da imprensa e dos órgãos de classe, na *policy making* de nossas relações exteriores. Os outros órgãos que nela passaram a intervir não exprimem pontos de vista homogêneos e não encontram, nem no próprio Itamaraty, nem na Presidência da República, nem no Congresso, a instância coordenadora e decisória que pudesse introduzir a necessária unidade entre os diversos pontos de vista. Com isso, a falta de representatividade que se verifica quanto aos fundamentos de nossa política exterior se completa pela falta de representatividade que se manifesta no nível político-administrativo de sua elaboração e execução.

Carece nossa política exterior, por outro lado, de autenticidade, por que, em virtude dos fatores e das condições apontadas, não exprime nem orienta os interesses brasileiros em função de nosso processo evolutivo, no âmbito das circunstâncias determinadas pela fase em que nos encontramos e pelos elementos reais e ideais que integram nossa situação global.

Ante essa completa inadequação que afeta, em todos os planos, a política exterior brasileira, duas ordens de questões se encontram em jogo. De um lado, apresenta-se o problema da formulação ou reformulação, em termos consistentes, de uma política exterior para o Brasil e de sua adequada execução. De outro, impõe-se a necessidade de determinar quem a formulará e de que modo será tal política formulada e executada. Na primeira ordem de questões, trava-se o debate entre a posição cosmopolita e a nacionalista. Na segunda, desenrola-se uma

disputa pela detenção do poder de formulação, de que participam a administração, o Congresso e as forças sociais representadas pela imprensa e pelos órgãos de classe, travando-se, dentro da própria administração, o conflito entre o propósito, por parte do Itamaraty, de recuperar sua autonomia como órgão de *policy making*, a intenção, por parte do presidente, de submeter tal função ao seu comando direto, e a expectativa, por parte de certos órgãos administrativos, de interferir na formulação da política exterior brasileira na parte que se relaciona com suas atribuições.

### **As três fases de nossa política exterior**

Antes de analisar o debate entre as posições cosmopolita e nacionalista e as formulações de cada qual para nossa política exterior, e intentar, a partir de um confronto crítico dessas posições, chegar a algumas conclusões a respeito da orientação mais condizente com as atuais necessidades do país, inclusive no tocante às responsabilidades pela formulação de nossa política exterior, e à forma pela qual se poderia realizá-la, importa considerar, sucintamente, a evolução histórica da diplomacia brasileira. Somente a partir de uma apreciação histórica de nossa política exterior se poderá compreender os fatores que a conduziam à crise atual e se disporá de elementos para o confronto crítico das novas formulações propostas pela corrente cosmopolita e pela nacionalista.

Se observarmos o curso da política exterior brasileira, a partir da colonização, verificaremos que apresenta três fases distintas: a que vai da Colônia ao Barão do Rio Branco, a que,



seguindo-se a este, vai até à Segunda Guerra Mundial e a que, a partir desse conflito, vem até nossos dias.

Há algo de arbitrário, evidentemente, em classificar na mesma fase o longo período que se estende da Colônia ao último Ministério Rio Branco, em 1912. Todavia, apesar das profundas transformações experimentadas pelo Brasil, em todos os níveis de sua existência histórico-social, no curso desses três séculos, há algo comum entre a política exterior portuguesa na Colônia, a do Império e a dos três primeiros decênios republicanos, até a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Essa característica comum é o propósito da defesa e consolidação de nossa integridade territorial, dentro de uma política orientada no sentido da formação ou preservação, na América do Sul, de um sistema de forças favorável ao Brasil. Desde cedo compreenderam os portugueses que a precária divisão do mundo determinada pelo Tratado de Tordesilhas exigia, com relação à colônia brasileira, que a Coroa se apressasse em resguardar as fronteiras ocidentais da nova possessão, de sorte que, ao se dar o inevitável encontro entre os colonizadores lusitanos, partindo do Atlântico, e os espanhóis, vindo do Pacífico, lograsse deslocar o mais possível para o oeste as fronteiras de sua colônia, apoiando suas reivindicações territoriais menos na remota divisão papal do mundo que na efetiva ocupação do território. O princípio do *uti possidetis*, consagrado pelo tratado de 1750, tornou-se o fundamento para dirimir as controvérsias de fronteira até Rio Branco. Assim também, a política colonial portuguesa, visando a estabelecer na América do Sul um equilíbrio de poderes que resguardasse o Brasil da adversa coligação dos povos hispânicos,

foi continuada pelo Império e pela República, até Rio Branco. Em todo esse longo período, com as naturais alternativas de brilho e de mediocridade, a política exterior brasileira perseguiu, consistentemente, os objetivos que lhe impunha a preservação dos principais interesses do país.

A segunda fase de nossa política exterior abrange o período que medeia entre a Primeira e Segunda Guerra Mundial. Consolidada a integridade territorial do país e sua posição entre os Estados da América do Sul, o Brasil da República Velha procurou, no plano internacional, valorizar sua civilização aos olhos da Europa. O país trazia, dos últimos decênios do Império e dos primeiros da República, uma posição econômica estável, como supridor de café e demais matérias-primas dos mercados europeus e deles importador de produtos acabados. Ajustados, na América do Sul, os dissídios de fronteira e o equilíbrio de forças entre o Brasil e a Argentina, o país não tinha sérios e urgentes interesses a defender na órbita internacional. A estrutura semicolonial do Brasil, naquela época, ainda não lhe proporcionava condições para um significativo desenvolvimento industrial, processando-se o movimento econômico do país, sobretudo, pela expansão da lavoura cafeeira. Nessas condições, a diplomacia brasileira foi conduzida a uma atitude essencialmente ornamental e aristocrática, que tendia, ao mesmo tempo, a proporcionar às elites dirigentes uma participação nos estilos de vida das classes superiores europeias e a apresentar o país em ângulo favorável, valorizando seus padrões de civilização. Essa atitude ornamental, contrastando com o sentido pragmático e com o dinamismo de nossa política exterior da fase precedente,

embora parcialmente justificada pelas condições do país, marcou o início de nossa decadência diplomática, instaurando, no Itamaraty, hábitos que o esterilizavam na rotineira prática dos precedentes e que desfiguravam a mentalidade de nossos representantes no exterior, mais preocupados em captar, individualmente, a simpatia e a adesão das classes dirigentes estrangeiras do que em assumir a posição brasileira e a defesa dos interesses nacionais. Essa mesma gratuidade de nossa política exterior a desvincularia do processo econômico-social interno, afastando a opinião pública das cogitações internacionais, pelo menos como área de interferência do país, que se habituou à ideia de ser um participante passivo do jogo internacional de poder.

Na medida em que os assuntos exteriores passaram a ocupar a atenção do país e de seus dirigentes, a atitude predominante ou consistiu em considerar nossas relações com os demais povos à luz de simpatias ou idiossincrasias espontâneas, ou em apreciar a política exterior de um ângulo jurisdicista, em que as reivindicações de princípio tinham primazia sobre uma política de poder. Assim como José Bonifácio, Joaquim Nabuco e o Barão do Rio Branco exprimem o sentido pragmático e dinâmico de nossa política exterior da primeira fase, o jurisdicismo de Rui Barbosa e de Otávio Mangabeira ou o mundanismo cosmopolita de Sousa Dantas representam o sentido formalista e ornamental da diplomacia brasileira de entre as duas guerras.

Ocorre, todavia, que o país, a partir dos anos 20, começa a transformar-se profundamente. O próspero subdesenvolvimento dos anos anteriores entra em crise e o equilíbrio econômico-social do país não pode mais ser restabelecido no quadro

do subdesenvolvimento, irremediavelmente superado pela formação e expansão do mercado interno e pela diversificação do regime produtivo e consumidor da nação. Esse processo se acelera, vertiginosamente, após a Segunda Guerra Mundial. Abre-se, assim, nova fase para nossa política exterior, em que ora nos encontramos, caracterizada pela impossibilidade de perduração de seu antigo sentido ornamental e pelas contradições que afetam suas formulações, tanto em suas relações recíprocas quanto às necessidades do país e de suas forças dirigentes.

### **Relações com os Estados Unidos**

Expressão típica desse impasse são nossas relações com os Estados Unidos. Durante a primeira fase de nossa política exterior, os Estados Unidos se apresentavam, a despeito da superioridade relativa que já possuíam, desde os fins do século XVIII, em relação aos países da América Latina, como um país “americano”, fora do jogo internacional de poder, interessado, como os demais países das Américas, em evitar a interferência europeia nos negócios internos deste hemisfério. As relações brasileiro-norte-americanas, econômica e culturalmente remotas, eram, politicamente, bastante estreitas, fundadas numa solidariedade pan-americana que não encobria, então, nenhum eufemismo. Os Estados Unidos já tinham, sem dúvida, dado provas de sua extraordinária expansividade, quer nos conflitos de fronteira que se travam desde o século XVIII, quer, mais nitidamente, nas guerras do primeiro surto imperialista

norte-americano, contra México e Cuba, em meados do século XIX. Esse incipiente imperialismo, que manifestava o grau de desenvolvimento já atingido pelo norte dos Estados Unidos e de cuja significação não se aperceberam nem os países europeus nem os sul-americanos, foi interrompido pela Guerra de Secessão, que absorveu as energias *yankees* na luta contra a confederação sulina e foi depois encaminhado para a conquista do oeste e o atendimento do crescente mercado interno. Assim é que, excetuados os países fronteiriços da América Central, as demais nações latino-americanas não viam, nos Estados Unidos, nenhum perigo para sua independência. E o Brasil, gozando de estabilidade econômica e política superior à dos outros países da América Latina, encontrava, no pan-americanismo dos fins do século XIX e princípios do XX, uma fórmula defensiva, contra o imperialismo europeu, que não implicava nenhuma subordinação aos Estados Unidos. Foi em tal base que se realizou, no Rio de Janeiro, em 1906, a terceira conferência pan-americana, que se destacou como a mais importante das reuniões iniciais daquele organismo, nela se fazendo sentir a marcante influência do Brasil, sob o comando de Rio Branco.

Na segunda fase de nossa política exterior, quando os Estados Unidos já haviam tornado patente, na Primeira Guerra Mundial, sua condição de grande potência internacional, as relações brasileiro-norte-americanas sofreram uma transformação de que nosso país não se dá suficiente conta. Avolumam-se os vínculos de dependência do Brasil para com os Estados Unidos, conforme estes passam a ocupar a posição de principal comprador de nossos produtos e principal supridor de nossas

importações. A depressão de 1929 atinge profundamente a economia brasileira, reduzindo a preços vis a cotação do café e provocando os desequilíbrios crônicos do balanço de pagamentos, de que o país até hoje se ressente. Persiste o Brasil, todavia, não sem alguma dose de ingênua malícia, considerando suas relações com os Estados Unidos como relações paritárias, de interesse bilateral, reguladas pela solidariedade pan-americana. O europeísmo cultural da classe dirigente brasileira mantém, nesse período, um sofisticado desprezo pela incultura e pelo primarismo norte-americanos, contemplando a cultura norte-americana com os olhos dos humanistas da Sorbonne e alimentando a ilusão de que as elites brasileiras, embora reduzidas, dispunham de formação intelectual muito superior à das norte-americanas.

É nessas condições e com esse estado de espírito que o país ingressa no período histórico assinalado, durante e após a Segunda Guerra Mundial, pela hegemonia norte-americana. As concepções e os sentimentos relacionados com a defesa nacional, orientados, até a Primeira Guerra Mundial, no sentido de conter, com a unidade pan-americana, a intervenção europeia neste hemisfério, ou voltados, no âmbito da América Latina, para o equilíbrio de poder com a Argentina, se encaminham, no período de entre as duas guerras, no sentido de deter a ameaça do comunismo internacional. Cria-se a sensibilidade para a ação subversiva, o incitamento à rebelião das massas etc. A agressão fascista suspende, provisoriamente, esse estado de espírito. Com a Guerra Fria americano-soviética, no entanto, se restabelece todo o sistema defensivo contra o comunismo

internacional, mobilizando-se, novamente, para esse fim, os mecanismos de segurança nacional. Firmam-se, pública e secretamente, acordos de cooperação militar e policial entre o Brasil e os Estados Unidos, segundo modelos preparados para toda a América Latina, visando a proteger o hemisfério ocidental do perigo de uma ação combinada de subversão interna – a que se encontravam particularmente expostos os países latino-americanos – com a agressão externa – a que se achavam mais sujeitos os Estados Unidos.

Os acontecimentos, no entanto, se encaminhavam para rumos diversos dos previstos. O comunismo internacional, depois de atingir seu clímax com a conquista do poder, na China, por Mao Tse-Tung, e com o êxito logrado pelas campanhas de paz, entra rapidamente em crise após a morte de Stalin e com a subsequente eclosão dos movimentos de “desestalinização”. Confirma-se, por toda sorte de experiências e indícios, que a União Soviética não assumiria a iniciativa de uma terceira guerra mundial. Comprova-se a incapacidade de expansão dos partidos comunistas nos países da Europa Ocidental mais sujeitos a sua influência, como a França e a Itália. Verifica-se que os movimentos anticolonialistas e nacionalistas, na Ásia e na África, embora encontrando apoio na União Soviética, não se encaminham para o comunismo nem lhe proporcionam facilidades de infiltração ou de influência. O mesmo fenômeno se observa na América Latina. E, afinal, depois da revolução polonesa e da húngara e da violenta intervenção da União Soviética na Hungria, desagrega-se o monólito comunista.

O comunismo internacional deixa de ser uma ideologia operante e expansiva e o internacionalismo operário, de há muito convertido em mito, cede passo às exigências das nacionalidades e dos Estados. Os países do bloco soviético, a despeito dos vínculos efetivos que os unem, se distinguem entre si e particularmente em relação à Rússia, cuja liderança do campo socialista não se processa mais sem compromissos ou sem o exercício de uma pura política de poder fundada na dominação militar dos satélites. Por seu lado, a União Soviética, na luta de poder com os Estados Unidos, conforme se consolidava sua posição de grande potência econômica e militar, foi deslocando sua estratégia, cada vez mais, da manipulação dos diversos partidos comunistas para o emprego de seus próprios meios de ação.

Nessa nova conjuntura da política internacional, revelam-se cada vez mais obsoletos os conceitos e as medidas adotados, no Brasil, em matéria de segurança nacional. Que é que se procura assegurar, e contra que risco? Tal questão comportava uma resposta óbvia quando, partindo da premissa de que era atual e iminente o risco de uma ação subversiva do comunismo internacional em países como o Brasil, conjugada com uma ação agressiva do bloco soviético contra o ocidental, não era dado ao Brasil outra alternativa, para assegurar sua independência e autonomia, senão aliar uma ação interna de repressão à ameaça comunista a uma ação exterior de ativa solidariedade aos Estados Unidos contra qualquer possível agressão soviética. A partir do momento, no entanto, em que se desagrega o comunismo internacional e a União Soviética, procurando obter a adesão ou



ao menos a neutralidade dos países subdesenvolvidos, apoia as suas reivindicações sem interferir em seus negócios internos e se dispõe a estabelecer com eles proveitosas relações comerciais, proporcionando-lhes, também, assistência financeira e técnica, perdem sentido as anteriores concepções de segurança nacional. Os bens e valores a que se visa defender, representados, basicamente, pela independência e pela autonomia nacionais, já não se encontram ameaçados de igual maneira e pelos mesmos riscos. Ao contrário, os riscos mais atuais e iminentes que cercam nossa capacidade de autodeterminação estão muito mais do lado dos Estados Unidos que do lado da União Soviética. Assim sendo, o sistema de segurança nacional ou deixa de ser *nacional*, passando a funcionar em proveito de outros valores – como os que se referem à tese de que é preferível a supremacia dos Estados Unidos sobre a União Soviética e demais países do mundo, inclusive o Brasil – ou deixa de ser um sistema de *segurança* e se converte em seu oposto, passando a funcionar como um processo ou um mecanismo de subordinação do poder nacional brasileiro aos interesses estratégicos dos Estados Unidos.

Ante todas essas contradições e incoerências, trava-se o debate entre a posição cosmopolita e a nacionalista, visando a uma nova formulação de nossa política exterior.

Examinemos as teses de cada um dos lados.



## CAPÍTULO 19

### A POLÍTICA AMERICANISTA

#### As teses americanistas

A despeito de a colaboração com os Estados Unidos ser um dos propósitos permanentes da atual política exterior brasileira, as contradições que a afetam, como se observou, tornam tal colaboração precária e intermitente. O próprio mérito dessa política pode, evidentemente, ser criticado. Quando se admite, no entanto, seu acerto e conveniência, urge considerá-la em termos mais coerentes e aplicá-la de modo mais sistemático. Essa é, basicamente, a atitude que adotam os mais consistentes representantes da posição cosmopolita, ao reivindicar para o Brasil uma efetiva política americanista.

Se considerarmos os argumentos em que se apoia a tese americanista, podemos, *grosso modo*, distribuí-los em três grupos: o ideológico, o pragmático e o realista.

## O argumento ideológico

A questão fundamental de nosso tempo, sustentam os americanistas, é a defesa da civilização ocidental cristã, ameaçada pelo comunismo internacional, totalitário e materialista. Produto da civilização ocidental, em cujo âmbito se formou e sob o influxo da qual elaborou suas teses e seus métodos de ação, o comunismo se tornou uma ameaça fatal para nossa civilização porque, dispondo de condições para impor-se, mundialmente, como regime econômico, social e político e como filosofia, implica a negação e destruição dos valores em que se funda a nossa cultura e para o atendimento dos quais se acham organizadas as comunidades ocidentais.

A incompatibilidade de valores entre o comunismo e a civilização ocidental é total e absoluta, porque se verifica em todos os planos da vida social e se refere aos seus próprios fundamentos e fins. De modo geral, essa incompatibilidade se exprime na oposição entre o pluralismo ocidental e o monismo materialista comunista; entre o primado do homem, como pessoa individual, sobre as formas e regimes organizacionais, como o Estado, o partido, a classe etc., e o primado do coletivo sobre a individualidade pessoal; entre os processos democráticos e liberais de formação e de exercício do poder, permitindo a cada indivíduo, às minorias e aos povos o máximo de autodeterminação e de liberdade compatível com as necessidades sociais, e os processos totalitários de formação e de exercício do poder, conducentes à dominação das massas pelo partido único, dominado, também, por um grupo dirigente cujo poder não lhe foi outorgado pelo povo nem é exercido por sua delegação, mas por formas discricionárias.

O perigo que o comunismo representa para a civilização ocidental, além disso, decorre, cumulativamente, de seu extraordinário poder subversivo e de seu crescente poderio econômico-militar. Dirigindo-se às massas, desprovidas de cultura para desmascarar as falácias teóricas do comunismo e fáceis de levar, por suas dificuldades econômicas, a crer na possibilidade de ser instaurada uma ordem social mais justa e próspera, fundada nos preceitos socialistas, o comunismo dispõe de extraordinária capacidade de penetração internacional. Cada partido comunista é, assim, um centro de irradiação, de propaganda e de coordenação da subversão da ordem interna do respectivo país, tanto mais eficazmente quanto mais baixo for o seu nível cultural e econômico. Por outro lado, o crescente poderio econômico e militar da União Soviética lhe proporciona, como Estado, um poder superior ao de qualquer outro país ou conjunto de países, excetuados os Estados Unidos. Mesmo ao poderio norte-americano pode ser equiparado o poder soviético, se, aos recursos materiais e humanos da URSS, se acrescentarem os recursos do bloco soviético e a imensa contribuição que os partidos comunistas dos países ocidentais, direta e indiretamente, ostensiva e clandestinamente, podem prestar à causa comunista.

Em tais condições, assinalam os americanistas, impõe-se a todos os países que pretendam preservar seu caráter ocidental e salvaguardar os seus valores fundamentais, prestar o mais eficiente e constante apoio aos Estados Unidos, pelo fato de que esse país se tornou, dentre os países representativos da civilização ocidental, o único capaz de conter a investida

comunista e de conduzir nossa civilização à sua final vitória sobre o totalitarismo soviético.

Esse imperativo de compacto apoio aos Estados Unidos poderá chocar-se, eventualmente, contra determinados ou ocasionais interesses dos países livres. Sem prejuízo, no entanto, da possibilidade de encontrar linhas de conciliação, é necessário que os países livres sacrifiquem seus particularismos ao bem maior da salvaguarda de nossa cultura, que implica a salvaguarda, individualmente, de cada uma das comunidades que a integram. Um dos principais corolários dessa indispensável subordinação dos interesses nacionais de cada país aos interesses gerais de nossa civilização, sempre que o atendimento daqueles conduza a um enfraquecimento desta em face da ameaça comunista, é o de conter, nos limites ditados pelos imperativos de defesa comum, o exercício da soberania por parte dos países livres. A tese da soberania absoluta, além do que sempre conteve de irrealista, do ponto de vista fatural, e de arbitrário, do ponto de vista do direito internacional, é incompatível com a presente situação do mundo. O bloco soviético e os partidos comunistas infiltrados no Ocidente obedecem, totalitariamente, ao comando de Moscou. Se os países livres permitirem que se estabeleça, mediante o irrestrito exercício de suas soberanias, a descoordenação internacional que daí inevitavelmente adviria, entre os Estados integrantes do Ocidente, é evidente que não disporão de meios para enfrentar a agressão comunista. O mérito da civilização ocidental, no entanto, consiste precisamente em possibilitar, por meio do sistema democrático e do respeito aos direitos dos indivíduos, das minorias e das nações, formas altamente

eficientes de coordenação dentro da liberdade. Impõe-se, assim, a cada país ocidental, o dever de autolimitar, livremente, sua soberania, mediante o ajuste de convenções internacionais que possibilitem a mais eficiente defesa conjunta do Ocidente. Os países que se neguem a esse esforço ou não cumpram os convênios que firmaram violam, com semelhante atitude, o direito internacional do Ocidente e são passíveis das penalidades que se fizerem mister para a preservação da segurança coletiva do campo ocidental.

Diante de tais considerações, concluem os americanistas que um país como o Brasil, integrado, por toda sorte de vínculos, à civilização ocidental, tem o dever e o interesse de adotar, consistentemente, uma posição ocidentalista.

### **O argumento pragmático**

Além de o ser pelos motivos ideológicos indicados, a aliança do Brasil com os Estados Unidos é um imperativo que decorre da complementaridade de interesses entre os dois países. Dados o descompasso econômico-tecnológico existente entre ambos e as diferenças entre seus climas, solos e recursos naturais, são os Estados Unidos, necessariamente, nosso maior mercado exportador e importador. Tal complementaridade não se manifesta apenas no intercâmbio comercial, mas, igualmente, nas relações de investimento e financiamento e nas contribuições tecnológicas. Embora seja desejável, do ponto de vista brasileiro, e, em princípio, possível, conduzir o Brasil a recuperar o tempo perdido, alçando-o gradualmente a um nível de desenvolvimento semelhante ao dos Estados Unidos, tal processo, em suas linhas

fundamentais, não exclui a complementaridade que atualmente se manifesta. A curto e médio prazos, porque, antes de alcançar o nível norte-americano, ou mesmo dele se aproximar, o Brasil precisará vencer as etapas intermediárias, em relação às quais o princípio da complementaridade se verifica e tende mesmo a acentuar-se. A longo prazo, porque, quando o Brasil se tornar autossuficiente em relação aos bens de capital de emprego mais corrente, passará a ter crescente necessidade de equipamentos mais complexos, que não poderá produzir ou porque seja antieconômico fazê-lo em menor escala, ou porque a sua produção exija a aplicação de tecnologia mais avançada.

Contrastando com essa complementaridade estrutural e durável, observa-se a falta de vínculos efetivos entre o Brasil e os demais países subdesenvolvidos, quer do grupo afro-asiático, quer da América Latina. Para os americanistas, o equívoco dos neutralistas, além de consistir na sustentação de uma política impossível, como a seguir se verá, reside no fato de entenderem que a semelhança de condição implica, entre países, a vinculação dos interesses. Só aparentemente lucram os países subdesenvolvidos em se associar em um bloco comum, visando a aumentar seu poder de barganha. Na verdade, tais países são competidores uns dos outros; por disputarem as mesmas correntes de intercâmbio, necessitam igualmente de investimentos e financiamentos estrangeiros etc. e, assim, apresentam uma associação fundada não nos mútuos interesses, mas apenas no propósito comum de pressionar os países plenamente desenvolvidos. Ora, estes dispõem de toda sorte de meios para resistir a tal pressão, como a conquista de



um ou de alguns dos coligados, mediante o estabelecimento de relações bilaterais mais proveitosas, ou o estocamento das matérias-primas para forçar a subsequente queda dos preços, ou a exploração mais intensiva das áreas coloniais etc., sem mencionar o fato de que, no momento em que a coligação dos subdesenvolvidos viesse a pôr seriamente em perigo os interesses vitais das grandes potências, estas não hesitariam em recorrer a formas mais enérgicas de intervenção.

Independentemente do fato, no entanto, de que a coligação dos países subdesenvolvidos se revestiria de pouca ou nula eficiência, como instrumento de pressão, há que assinalar a impossibilidade de tal coligação vir a constituir-se ou a perdurar, por motivos internos aos próprios países subdesenvolvidos. De fato, sob a designação geral de subdesenvolvidos se classificam países extremamente heterogêneos, quer no tocante aos respectivos níveis de desenvolvimento, quer no que se refere aos recursos naturais de que dispõem ou à sua densidade populacional. A ideia de transferir, para as relações entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, as técnicas de sindicalização e de pressão coletiva, que se revelaram tão eficazes, no âmbito de dado país, no sentido de fortalecer o poder de barganha das classes assalariadas em face das patronais, oculta grave ilusão. O sindicalismo e as técnicas de pressão dos movimentos trabalhistas tiveram êxito não por constituírem, simplesmente, o agrupamento das maiorias pobres em relação às minorias ricas, mas porque se processaram no âmbito de comunidades fortemente integradas, a despeito das dissensões de classe, e foram aplicados setorialmente. O grau de integração

existentes nos países ocidentais, quando, a partir de meados do século XIX, neles se travaram os conflitos de classe, impôs, social e politicamente, formas de cooperação que conduziram à igualação das oportunidades e dos direitos, ao mesmo tempo que o desenvolvimento econômico e tecnológico permitiu uma redistribuição da renda que redundou em geral elevação dos padrões de vida. Por outro lado, na medida em que para tais resultados tenha contribuído a pressão organizada das classes assalariadas, o que emprestou eficiência a tal pressão foi o fato de se ter exercido por grupos de atividades ou de profissão, com o que alcançava a máxima concentração de efeitos. Não foi a associação de todos os assalariados, mas a dos trabalhadores têxteis, entre si, a dos metalúrgicos, entre si etc., que conduziu tais grupos a impor com êxito suas reivindicações. Ora, no caso da coligação dos países subdesenvolvidos, faltam, exatamente, aqueles dois requisitos. A comunidade internacional está longe de apresentar a integração que se verificava em qualquer comunidade nacional, no período em que se travaram as mais duras lutas de classe. Por outro lado, a coligação dos países subdesenvolvidos não se poderia fazer por setores, como se fez a sindicalização trabalhista. Nessas condições, os países de mais alta produtividade teriam de suportar o peso dos de mais baixa produtividade, o que lhes conviria muito menos do que a composição bilateral de seus interesses com os países industrializados.

Essa a razão, concluem os americanistas, pela qual os verdadeiros interesses brasileiros se encontram na linha de complementaridade com os Estados Unidos e não, como

pretendem os neutralistas, em uma quimérica e artificial vinculação com os demais países subdesenvolvidos.

### **O argumento realista**

Se a aliança brasileiro-norte-americana constitui, ideologicamente, um imperativo para a salvaguarda da civilização ocidental e, pragmaticamente, a linha de maior conveniência para nossos interesses, observam os americanistas, ocorre ainda que tal aliança, em termos de realismo político, representa, para nosso país, a forma menos onerosa de dependência. Tal verificação se funda no fato de que, ante a atual divisão do mundo em dois blocos, não há outra saída para as menores potências senão integrar-se em um desses blocos. É provável que tal situação não seja favorável às potências menores, por reduzir-lhes a área de barganha. Dada a situação de fato existente, no entanto, a forma menos onerosa de dependência, como foi dito, é, para um país como o Brasil, sua integração deliberada no bloco americano.

Realmente, não convindo ao Brasil, por toda sorte de razões, filiar-se ao bloco soviético – fato sobre o qual estão de acordo todas as correntes de opinião em nosso país, com exceção, naturalmente, dos comunistas –, dá-se que essa filiação não nos seria possível, mesmo que a desejássemos, por nos acharmos, econômica e geograficamente, na área de influência dos Estados Unidos – fato esse que é reconhecido pelos próprios comunistas. Nessas condições, o que mais nos convém é assumir, consistentemente, nossa posição de aliados dos Estados Unidos, porque, assim procedendo, podemos

compensar a perda de nosso poder de barganha pelas vantagens decorrentes de uma ampla e leal cooperação, em virtude da qual o fortalecimento do nosso país se torna um objetivo estratégico para os Estados Unidos.

Tal é, precisamente, a teoria americana do *Key country*. Reconhecendo a necessidade de fortalecer seus aliados, para poder beneficiar-se, da parte deles, de uma colaboração efetiva e útil, os Estados Unidos devem, por outro lado, resguardar o equilíbrio entre a assistência que prestem a seus aliados, visando ao seu fortalecimento, e a assistência que deles recebem, nas vicissitudes da luta contra a União Soviética e o comunismo internacional. Ora, como a possibilidade de prestação de assistência dos Estados Unidos a seus aliados e destes àqueles é, em ambos os campos, restrita, pela inevitável limitação dos recursos necessários, segue-se que tal política tem de enquadrar-se nas mesmas regras que presidem às atividades econômicas. Em outras palavras, tal política tem de visar à máxima eficácia marginal da cooperação. Assim sendo, é preferível, para os Estados Unidos, a concentração de sua assistência nos países estrategicamente melhor situados, em função de sua posição geográfica, de seus recursos naturais e humanos, seu nível cultural e político etc., para deles, em troca, receber a cooperação mais útil. Tais países são os *Key countries*.

Na América Latina, afora os países limítrofes ou próximos dos Estados Unidos, de particular valor estratégico para a defesa territorial norte-americana, aquele que lhes pode proporcionar a maior e mais variada assistência, em virtude de sua extensão territorial, sua situação dominante em relação à

costa africana e ao Atlântico Sul, seus recursos naturais, sua densidade demográfica e seu nível econômico-cultural, é o Brasil. Dispõe assim o Brasil, para compensar a limitação do seu poder de barganha decorrente da inevitabilidade de sua aliança com os Estados Unidos, da vantagem de achar-se naturalmente qualificado para ser o país-chave da América do Sul. Uma política exterior realista, por isso, deve conduzir nosso país a assumir a posição de consistente e dinâmico aliado dos Estados Unidos, de sorte a converter-se em membro indispensável do bloco ocidental e assim auferir todos os benefícios dessa condição. Tal posição nos é tanto mais conveniente quanto, pelos motivos ideológicos e pragmáticos assinalados, a aliança com os Estados Unidos representa, para o Brasil, um imperativo de sobrevivência, como país ocidental, e a linha de máxima utilidade, do ponto de vista de nossos interesses econômicos.

Contrastando com todas essas vantagens, assinalam os defensores da política americanista, a tese favorável ao neutralismo, além de caracterizar-se, ideologicamente, por sua vocação suicida e, pragmaticamente, por suas falácias, conforme se viu, destaca-se, ademais, em termos de realismo político, por sua inviabilidade.

O que torna inviável o neutralismo é o fato de que a neutralidade só pode ser efetivamente assumida quando os que a adotam dispõem de forças ou condições para mantê-la. Como é evidente, nenhum país ou grupo de países poderia impor sua neutralidade à União Soviética sem o concurso dos Estados Unidos e vice-versa. Ora, ao depender dos Estados Unidos para a manutenção de sua neutralidade, ou os neutros se

encontram, ou poderão vir a encontrar-se, em situação tal que, objetivamente, dela resultem vantagens para a União Soviética, e nesse caso os Estados Unidos não pretenderão assegurar-lhes a neutralidade e tais países serão absorvidos pela União Soviética, correndo o risco de se tornarem alvos de contra-ataques norte-americanos, ou a situação desses neutros é objetivamente tal que dela resultem benefícios para os Estados Unidos, caso em que a União Soviética será conduzida a impedir que os Estados Unidos tirem proveito dessa vantagem, forçando-os a intervir em defesa de sua posição junto a tais neutros, neutralidade essa que, assim violada, os compelirá a aderir a um dos dois blocos.

Resulta assim, observam os americanistas, que, enquanto a política de aliança com os Estados Unidos representa a linha de máxima conveniência para o Brasil, o neutralismo, além de nos conduzir, ideologicamente, a cruzar os braços em face das ameaças que pesam sobre a nossa civilização, além de importar, na prática, em substituir as vantagens reais da complementaridade, notadamente como país-chave do sistema defensivo americano, pela ilusória e estéril solidariedade dos demais países subdesenvolvidos, o neutralismo é insustentável no plano do realismo político e sua adoção, pelo Brasil, representaria a mais prejudicial de todas as posições possíveis, porque nos acabaria conduzindo a integrar compulsoriamente o bloco americano, com perda de todos os benefícios que nos proporcionaria uma aliança deliberada e uma cooperação efetiva com os Estados Unidos da América do Norte.

## CAPÍTULO 20

### A POLÍTICA NEUTRALISTA

#### A posição neutralista

Opondo-se, a partir de uma perspectiva completamente distinta, à atual política exterior brasileira, as correntes nacionalistas, além de assinalarem as inconstâncias que viciam tal política, denunciam sua absoluta falta de autonomia, frente à orientação de Washington, e reivindicam, para o Brasil, uma política exterior própria, voltada para o atendimento dos interesses nacionais. Essa política, favorável ao estreitamento de nossos vínculos com a América Latina e defensora da articulação do Brasil com as potências anticoloniais dos blocos afro-asiático e árabe, é neutralista, no tocante ao antagonismo norte-americano-soviético.

Como ocorre em relação aos que sustentam a política americanista, a tese neutralista não se encontra exposta, em termos sistemáticos, por nenhum partido ou grupo político.

O fato de que, no decurso dos últimos quarenta anos, a política exterior brasileira tenha sido passiva e rotineira afetou, inclusive, aqueles que atualmente a criticam, quer por considerá-la, como ocorre com os americanistas, insuficientemente orientada para a defesa do bloco ocidental, quer por entendê-la, como sucede com os neutralistas, totalmente alienada aos interesses norte-americanos. Em ambas as teses, todavia, é possível destacar os três principais fundamentos em que se apoiam, quando se considera a matéria em termos ideológicos, pragmáticos ou de realismo político.

À semelhança do que foi feito em relação à tese americanista, considerar-se-á a posição neutralista desses três aspectos.

### **Fundamento ideológico**

É inexato e falso, observam os neutralistas, considerar os acontecimentos internacionais subsequentes à Segunda Guerra Mundial em termos de um conflito de vida e morte entre a cultura ocidental e a soviética.

A inexatidão de tal conceito provém da confusão entre determinadas ideologias e formas organizacionais e o fenômeno muito mais amplo da cultura. Não há duas civilizações em choque pelo simples fato de que em nosso tempo só existe uma civilização, que é a ocidental-universal. Fora dessa civilização, só se encontram, a rigor, as sociedades que permaneceram primitivas até nossos dias. As civilizações que, até a Idade Moderna, coexistiram com a ocidental, como a islâmica, a hindu, a chinesa, a japonesa, a ortodoxo-cristã-otomana, a ortodoxo-



-cristã-russa, a centro-americana e a andina<sup>25</sup>, não resistiram ao contato com aquela, no curso do período que vai dos séculos XVI a XX. As culturas centro-americana e andina foram destruídas pela conquista espanhola e a influência que conservam o legado asteca, no México, e o incaico, no Peru e na Bolívia, não impede que esses países se tenham irremediavelmente convertido em ocidentais. A cultura ortodoxo-cristã-otomana, internamente neutralizada pela imposição do aparelho político-militar otomano, de tradição islâmica, sobre o transfundo ortodoxo-cristão da Anatólia, foi destruída com a desagregação do império otomano, a partir do século XVIII. As culturas islâmica, hindu, chinesa e japonesa, forçadas a ocidentalizar-se para resistir ao Ocidente, foram perdendo sua identidade cultural na medida em que nenhum movimento progressista se podia fundar nos pressupostos culturais tradicionais e sim em valores e técnicas transplantados do Ocidente. O mesmo ocorre, a partir de Pedro, o Grande, com a cultura ortodoxo-cristã-russa, que se ocidentaliza completamente na segunda metade do século XIX. Permanecem de tais culturas, sem dúvida alguma, profundas marcas de suas tradições. Essas marcas, todavia, afora o que exprimem de particularidades dos diversos povos, tendem a desaparecer à medida que se acelera e generaliza o desenvolvimento econômico-social das comunidades que as integram. Essa uniformização cultural do mundo é reforçada pelo fato de que a cultura ocidental-cristã, por sua vez, se transformou, sob a influência de seu próprio racionalismo, das modificações econômico-sociais introduzidas pela revolução

---

25 Nessa enumeração adotou-se a classificação de Toynbee.

tecnológica e pela expansão universal, e também pelos seus contatos com as demais culturas, na cultura ocidental-universal, que se substituiu àquela, como filiada, do mesmo modo pelo qual a cultura sumérica se transformou na babilônia, nos séculos XVI e XV a. C.

Só existe, portanto, uma civilização em nosso tempo, que é a ocidental-universal. E se nela se distinguem os ramos ocidental e oriental, essa circunstância, longe de ser devida ao comunismo, decorre, muito ao contrário, do fato de que os processos de desenvolvimento e ocidentalização das comunidades orientais, de que o comunismo se constituiu em um dos principais fatores, ainda não alcançaram toda a sua profundidade e amplitude. É inexato, portanto, como de início se observou, sustentar que os antagonismos de nosso tempo são conflitos de civilizações, pois que a União Soviética é tão ocidental-universal quanto os Estados Unidos, e a China de Mao Tse-Tung, embora ainda carregada de estilos e valores da extinta cultura chinesa, é relativamente tão ocidental-universal quanto o México e o Peru, em que também se fazem sentir os legados e resíduos culturais das extintas civilizações centro-americanas e andina, respectivamente.

Além de inexata, a visão dos acontecimentos internacionais em termos de conflito de civilizações atribui aos conflitos do nosso tempo um sentido e uma origem completamente falsos. Não há conflitos de civilizações no âmbito de uma civilização ocidental-universal que absorveu todas as culturas precedentes. Mas há conflitos. Tais conflitos são de duas ordens. De um lado, exprimem o antagonismo de poder entre as duas superpotências.

De outro, manifestam a oposição de interesses entre os países plenamente desenvolvidos e os subdesenvolvidos.

O antagonismo de poder entre a União Soviética e os Estados Unidos se constitui, precisamente, na base da unificação do mundo pela civilização ocidental-universal. Por isso mesmo que, ao contrário do que sustentam os americanistas, subsiste em nosso tempo uma só cultura, a unidade de interesses e de valores entre as diversas comunidades que a integram gera a necessidade de uma ordenação político-jurídica do mundo igualmente unificada. As duas superpotências constituem, em virtude dos fatores que determinam sua preponderância sobre as demais comunidades, os centros dessa unificação político-jurídica, que disputam, entre si, a hegemonia mundial, ou seja, a possibilidade de impor, a partir de seus próprios interesses e de sua própria situação de poder, a unificação político-jurídica do mundo. O principal conflito do nosso tempo, portanto, longe de ser um conflito de civilizações, ou mesmo de valores, é um conflito de poder.

É certo que, simultaneamente ao conflito de poder norte-americano-soviético, subsiste a oposição ideológica entre o capitalismo e o socialismo. Tal oposição, todavia, a partir das profundas modificações ocorridas em ambos os regimes nos últimos cem anos, com a transformação do capitalismo manchesteriano no capitalismo social de nossos dias e a do socialismo comunitário e distributivista no atual socialismo competitivo, já perdeu, como foi indicado em capítulo anterior, quase toda a sua importância. Na verdade, todos esses conceitos se encontram, por parte de ambas as superpotências,

subordinados a suas conveniências estratégicas. Os Estados Unidos prestam colaboração ao comunismo iugoslavo e polonês, na medida em que assim procedendo enfraquecem a unidade do bloco soviético. E a União Soviética se coloca em oposição ao partido comunista indiano e a favor de Nheru, na medida em que o fortalecimento deste contribui para manter a Índia desligada de vinculações com o bloco ocidental.

É sintomático, por outro lado, o sentido que, nos Estados Unidos, se atribui à ideia de Ocidente. Longe de identificar-se ao conjunto de comunidades mais diretamente egressas da civilização ocidental-cristã, ou mesmo de corresponder aos países que se regulam pelo sistema “capitalista”, a expressão Ocidente é empregada para designar, unicamente, o mundo anglo-saxão e ocidental-europeu<sup>26</sup>, com a exclusão de toda a América Latina, o que revela a acepção essencialmente estratégica da ideia norte-americana de Ocidente, imbuída, ademais, de sentido marcadamente racista, identificando-se a área do Ocidente com a ocupada pelas raças brancas não mestiçadas. É evidente, portanto, assinalam os neutralistas, que o apelo ideológico em favor da unidade da civilização ocidental-cristã e os argumentos que, em vista da defesa dessa civilização e de seus valores, preconizam a incondicional adesão aos Estados Unidos são destituídos de qualquer validade e sentido.

A segunda ordem de conflitos que se desenrola em nosso tempo é gerada pela oposição de interesses entre os países subdesenvolvidos e os plenamente desenvolvidos. Esse

---

26 Cf. Vera Micheles Dean, *The Nature of the Non-Western World*, New York, New American Library, 1957.

conflito, cuja expressão mais aguda é o choque entre as forças colonialistas e as aspirações à autodeterminação política e econômica dos países colonizados, se trava, igualmente, em formas e graus diversos, entre o imperialismo e as forças que, nos países subdesenvolvidos, os conduzem ao desenvolvimento e à emancipação econômico-social.

Ante essa dupla ordem de conflitos, as correntes neutralistas assinalam o fato de que as oposições ideológicas deles resultantes devem ser consideradas em função da situação peculiar a cada país. Para os países como o Brasil, em fase de desenvolvimento econômico, a posição ideológica representativa e autêntica é a que, acentuando o direito de autodeterminação dos povos e a solidariedade internacional em favor do desenvolvimento das comunidades econômicas e culturalmente atrasadas, se oponha a todas as formas de imperialismo e de colonialismo e a todas as soluções de guerra para o ajuste de conflitos. Essa ideologia é a da terceira posição, não só porque, em termos fatuais, é a posição efetivamente ocupada pelos países em vias de realizar sua revolução nacional e democrática e seu processo de desenvolvimento, como porque, em termos axiológicos, são os valores defendidos por tal ideologia os que convêm a esses países e na realização dos quais se acham efetivamente empenhados.

É ilustrativo acrescentar, nesse sentido, que os Estados Unidos têm sido um dos países que melhor compreenderam esse problema e cuja posição ideológica sempre foi representativa de seus interesses e autêntica em relação a seu processo histórico-social. Convertidos, no curso deste século,

em grande potência, os Estados Unidos souberam livrar-se, gradualmente, de sua arraigada tradição isolacionista, que vinha desde a independência, substituindo-a por uma ideologia participacionista, que distinguia as fronteiras territoriais das estratégicas, e situava estas até onde se estendessem os interesses norte-americanos. Quando, após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se transformaram, de grande potência, em superpotência mundial, o participacionismo norte-americano sofreu igual ampliação, e os Estados Unidos converteram a defesa dos padrões norte-americanos, do *American way of life*, em uma ideologia do mundo livre, identificando a salvaguarda de seus interesses com a daqueles valores, e a defesa daqueles valores com a da civilização ocidental cristã.

Essa aptidão para assumir e racionalizar seus interesses, imprimindo-lhes a conveniente formulação ideológica, foi demonstrada pelos Estados Unidos desde o início de sua existência, como nação independente, evidenciando a maturidade política já atingida pelo povo norte-americano no século XVIII. Esse exemplo, além dos ensinamentos que contém para os países que não manifestam igual consciência política, torna particularmente interessante o exame dos princípios em que se fundou a política exterior norte-americana na fase de desenvolvimento dos Estados Unidos até a Primeira Guerra Mundial. Esses princípios se resumiram na neutralidade, em relação aos conflitos europeus, e na reivindicação de não interferência das potências europeias nos negócios internos da América do Norte. Esse último princípio constitui a base da doutrina de Monroe, cuja inteligência, conforme se expandiam

os interesses dos Estados Unidos no hemisfério americano, foi subsequentemente ampliada, de sorte a incorporar, além do sentido original puramente negativo, um sentido positivo conducente a justificar, para os Estados Unidos, o exercício de uma curatela mais ou menos ostensiva sobre os países da América Latina, particularmente da América Central.

O princípio da neutralidade exprimia as necessidades de um país em formação que nada tinha a lucrar com sua participação nos conflitos internacionais, por isso que seus problemas eram internos e sua capacidade de interferência exterior muito limitada, e que muito tinha a perder com os desgastes que tal interferência lhe poderia acarretar e com a contrapartida da intervenção estrangeira em seus negócios domésticos.

Desses dois princípios nasceu o isolacionismo americano, que resultava, nas condições da época, em neutralismo para um só país. Tal posição foi rigorosamente sustentada por Hamilton, durante os conflitos entre a França revolucionária e napoleônica e a Inglaterra. Vinculados a esta pela raça e pela cultura, ligados àquela pela ideologia republicana e pela ajuda prestada por aquele país à causa da independência americana, os Estados Unidos souberam, a despeito disso, manter sua neutralidade e utilizar, em seu benefício, o antagonismo franco-britânico. Essa mesma política manterá os Estados Unidos, durante o curso de todo o século XIX, afastados dos conflitos europeus e permitirá que o país deles aúfira todas as vantagens possíveis, até o momento em que, transformados em grande potência, com a área de seus interesses ampliada para a escala mundial, verifiquem, na Primeira Guerra Mundial, que a modificação

de sua situação exigia uma correspondente alteração de sua política exterior.

São os próprios Estados Unidos, portanto, que demonstram, pelas teses que sustentavam em seu período de formação e pelo acerto pragmático de tais teses, que os países subdesenvolvidos a rigor só podem sustentar o princípio da neutralidade, diante dos conflitos que ultrapassem sua capacidade de interferência e decorram de interesses que não lhe sejam específicos.

### **Fundamento pragmático**

Do ponto de vista pragmático, o neutralismo sustenta que somente uma posição de absoluta independência em relação aos Estados Unidos pode atender aos interesses brasileiros. A tese da complementaridade entre nossos interesses e os norte-americanos, além de exigir importantes ressalvas, constitui exatamente uma das razões que militam a favor da adoção, por nosso país, de uma orientação neutralista.

A complementaridade de interesses, desde logo, é relativa. É certo que, atualmente, as diferenças de estrutura e de recursos entre os dois países conduzem os Estados Unidos a manter, com o Brasil, um estreito e importante intercâmbio comercial. Há toda uma série de interesses, todavia, que se tornam conflitantes, dentro da área de complementaridade, ou que escapam a esta. Tal é o caso, basicamente, dos interesses relacionados com todas as nossas matérias-primas não excedentes, em especial, com o suprimento dos produtos acabados e o regime de preços de nossa exportação. Enquanto o interesse brasileiro, em relação a nossas matérias-primas não superabundantes, consiste em



exportá-las beneficiadas e, quando for o caso, industrializadas, o interesse norte-americano, em defesa de sua mão de obra e de sua capacidade produtiva, consiste em importá-las em bruto. Enquanto, em relação ao suprimento de produtos acabados, o interesse brasileiro consiste em fabricá-los no país, para o atendimento de nosso mercado interno e para a exportação dos excedentes, o interesse norte-americano consiste em manter-nos na posição de importadores de manufaturas e exportadores de produtos primários. Enquanto, finalmente, em nosso intercâmbio comercial com os Estados Unidos, dentro da área geral de complementaridade, nos interessa assegurar uma correspondência entre os preços do café e outras matérias-primas de nossa exportação e os preços dos equipamentos que importamos, convém aos Estados Unidos a pressão baixista sobre os preços de nossas exportações e o movimento inverso em relação aos produtos de nossa importação.

Todavia, apesar dessa oposição de interesses, subsiste uma ampla complementaridade econômica e cultural entre o Brasil e os Estados Unidos. É para o próprio atendimento desses interesses complementares, no entanto, que o Brasil precisa manter uma linha de absoluta independência para com os Estados Unidos. Só há complementaridade, de fato, na medida em que as relações de troca se baseiem exclusivamente na utilidade marginal dos bens intercambiados. Se uma das partes, ao contrário, se encontrar em relação de dependência para com a outra, essa relação intervém como fator de desvalorização dos produtos da parte dependente, diminuindo a utilidade marginal de sua exportação.

Maiores do que os direitos, porém, são os ônus indiretos de uma política de dependência para com os Estados Unidos. Privando-nos de relações comerciais e diplomáticas com o bloco soviético, a política americanista nos impede, ao mesmo tempo, de auferir as vantagens do intercâmbio com a área oriental e de aumentar, por meio de nossos contatos com os países do campo soviético, nosso poder de barganha com os Estados Unidos e demais nações ocidentais.

Os interesses brasileiros na área soviética, ao contrário do que se tem propalado, podem ser consideráveis. É certo que o produto básico de nossa exportação encontra procura reduzida entre os países comunistas, não só porque não têm hábito de consumir café, mas também porque, nas economias planificadas do Leste, são poucos os recursos alçados para tais bens de consumo. Apesar disso, porém, ocorre, desde logo, que na presente conjuntura de superprodução de café – que tende a agravar-se nos próximos anos – qualquer expansão de mercado é altamente conveniente. Acontece, além do mais, que nossas relações econômicas com o Leste tenderão a assumir caráter distinto das que mantemos com os países ocidentais e é isso que, além dos imediatos benefícios decorrentes da expansão de nossos mercados, empresta particular relevância ao intercâmbio brasileiro com o bloco soviético. Realmente, como foi assinalado pelo economista Inácio Rangel<sup>27</sup>, nosso comércio com o Leste tenderá a realizar-se mediante permutas, dentro de listas compensadas de importação e exportação. Tal sistema, do ponto de vista cambial, terá efeitos semelhantes

---

27 Cf. "Problemas do Comércio com o Leste", in *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 4.

aos da substituição de importações, uma vez que, mediante a utilização de excedentes de nossa produção, nos suprirá de bens sem dispêndio de cambiais. Por outro lado, o intercâmbio com o Leste, precisamente por que não se baseará, nem única nem mesmo predominantemente, em nossa pauta tradicional de exportações, dará escoamento a produtos que no momento só podem ser absorvidos pelo mercado interno e permitirá que operem em regime de pleno emprego setores produtivos ora subutilizados. Tal é o caso, de modo geral, de nossa indústria leve. Foi essa indústria a que mais se desenvolveu no Brasil e é ela que, no momento, diante das restrições decorrentes da luta contra a inflação, mais se tem ressentido da falta de mercado. Os países socialistas, ao contrário, concentrando seus esforços na indústria pesada, investiram insuficientemente na leve. A fim de conciliar a preferência pelo desenvolvimento da indústria pesada e a necessidade de consumo dos produtos da indústria leve, tais países terão de importar estes e preferirão fazê-lo em termos de permuta, para economizar suas reservas em dólar. Existe, pois, nos países do campo soviético, um mercado que pode assumir proporções muito amplas para o Brasil e que, suprindo-nos, com economia de divisas, de muitos dos equipamentos que importamos do Ocidente, poderá absorver nossos excedentes de tecidos, aparelhos elétricos etc.

Além de privar-nos das vantagens do intercâmbio com o Leste, no entanto, a política americanista situa o Brasil, isoladamente, no âmbito da hegemonia dos Estados Unidos, o que constitui o seu mais oneroso inconveniente. Conduzido, por essa política, a depender totalmente do interesse que os

Estados Unidos possam ter em utilizá-lo como *Key country*, o país passa a ter uma significação puramente instrumental. O maior equívoco em que incide tal orientação consiste no fato de que é frustrado, necessariamente, o próprio objetivo que tem em vista. De fato, na medida em que essa política se baseie, como pretende, em razões de caráter pragmático, e se proponha não somente a servir a uma causa considerada como imperativo ideológico, mas também a alcançar resultados vantajosos para o país, como nação dotada de destino próprio, os resultados obtidos serão inevitavelmente negativos. O que dá a uma nação destino próprio, além de outras condições, é sua capacidade de autodeterminação e o efetivo exercício dessa capacidade. O país poderá, eventualmente, numa conjuntura de inevitável dependência relativa, angariar benefícios do desempenho das funções de *Key country*, desde que, em alguma e não desprezível medida, disponha efetivamente de condições para exercer outras funções. Em tal caso, ainda que o sistema de pressões a que se ache sujeito contribua para induzi-lo ao exercício das funções de *Key country*, a circunstância de que poderia agir de outro modo lhe assegura uma correspondente margem de autodeterminação e empresta ao seu desempenho o valor que o país dominante seria levado a pagar para convertê-lo a semelhante função. Esse é, tipicamente, o caso da Alemanha Ocidental ou do Japão. Quando, ao contrário, a função de *Key country* é algo a que um país aspira sem dispor de outro meio para valorizar sua posição, o ônus pelo exercício de tal função deixa de ser pago pelo país dominante e se transfere para o dominado. A condição de país-chave, no sistema estratégico do país dominante, é algo que

o próprio país dominado tem de conquistar às suas próprias expensas e que para ele passa a constituir uma promoção. É o que, em contraste com o Japão, ocorre com Formosa. É o que ocorre, em relação à União Soviética, com seus satélites mais débeis, em contraste com a posição da China. É o que, na América do Sul, tem ocorrido com o Brasil, em confronto com a Argentina, a despeito da timidez da política neutralista desse país. Muito ao contrário, o neutralismo, independentemente das vantagens que proporcione o intercâmbio com o Leste (ou com o Ocidente, para os países mais sujeitos à influência soviética), acarreta, como seu mais significativo benefício, um imenso alargamento da capacidade nacional de autodeterminação. Situados entre os dois blocos, os países neutros dispõem, perante cada um deles, de um poder de barganha correspondente à sua importância estratégica.

É ilustrativo, nesse sentido, o que tem ocorrido com a Iugoslávia, o Egito ou a Índia. Acrescentem-se às vantagens decorrentes da ampliação do poder de barganha as que resultam da aquisição de autoridade arbitral. Diante da impossibilidade de conduzir, além de certos limites, as soluções de força na disputa de vantagens estratégicas, sob pena de aumentar demasiadamente os riscos de uma guerra que nenhum dos dois blocos quer deflagrar, as superpotências são conduzidas, e o serão cada vez mais, a apelar para a arbitragem dos neutros na solução dos impasses que se geram no curso da Guerra Fria. Adquirem, assim, os países neutros importância internacional desproporcionada à sua posição de poder. Mantendo-se o equilíbrio de forças entre os dois blocos e a inviabilidade,

para qualquer um deles, de obter, pela vitória militar, uma supremacia definitiva que compensasse os catastróficos efeitos da guerra total – premissas essas que o tempo confirma cada vez mais –, verifica-se que a composição do conflito americano-soviético terá de fazer-se por transação, sendo óbvio que o papel dos neutros se tornará cada vez mais relevante. A eles caberá, nesta fase incipiente da unificação político-jurídica do mundo, o exercício de verdadeira judicatura internacional. A posição da Índia, nesse sentido, é altamente significativa. Tal posição só tenderia a se consolidar se um país como o Brasil, conduzindo, provavelmente, as principais potências da América Latina, adotasse uma política de terceira posição.

Cabe ainda assinalar, finalmente, em defesa da tese neutralista, o fato de que constitui a mais relevante contribuição que os países subdesenvolvidos podem prestar à preservação da paz e à segurança coletiva dos dois blocos conflitantes e do mundo em geral. Na medida em que os países subdesenvolvidos se unam na linha da terceira posição, além dos benefícios que possam recolher de tal política, tornarão quase impossível uma terceira guerra mundial. Tais países constituirão uma opinião pública mundial a que não poderão deixar de recorrer as duas superpotências. O antagonismo americano-soviético, em lugar de processar-se em campo livre, com o mundo dividido entre as duas superpotências – o que o conduziria a assumir, cada vez mais, formas bélicas e a concentrar-se na disputa de vantagens estratégicas –, terá de engajar-se na campanha pela conquista da opinião pública mundial, perante um mundo menos comprometido e mais independente – o que levará tal

antagonismo a assumir formas parlamentares, conducentes à sua final institucionalização.

É evidente, assim concluem os neutralistas, que, enquanto a tese americanista não apresenta, realmente, nenhuma possibilidade de êxito pragmático, todas as possibilidades de tal êxito se encontram no sentido da adoção, por parte de países como o Brasil, de uma posição de independência e descomprometimento para com as superpotências.

### **Fundamento realista**

Não é suficiente, para tornar recomendável determinada orientação política, apresentá-la como a ideologicamente mais válida e pragmaticamente a mais conveniente. Importa, ademais, que seja concretamente viável. A aliança com os Estados Unidos, observam os americanistas, ainda que fosse criticável do ponto de vista ideológico ou pragmático – o que admitiram apenas para argumentar –, se apresenta como uma imposição na ordem dos fatos, em virtude da irremediável situação de dependência na qual se encontram em relação aos Estados Unidos países como o Brasil. Assim sendo, uma consistente e deliberada aliança com os Estados Unidos ainda representa para tais países a forma menos onerosa de dependência.

Contestando essa afirmação, os neutralistas sustentam que a política de descomprometimento e independência que preconizam assenta-se em fundamentos realistas e constitui, inclusive de um ponto de vista de política de poder, uma orientação perfeitamente viável. Realmente, a partir do reconhecimento de que o antagonismo americano-soviético não tende a se

resolver pela vitória militar de uma das superpotências sobre a outra, dado o equilíbrio de forças existente entre ambas e os catastróficos efeitos que adviriam de uma nova guerra, segue-se que o conflito entre os dois campos terá de revestir-se cada vez mais de um caráter parlamentar, procedendo-se à composição dos casos mais agudos por transação e arbitramento. Assim sendo, enquanto a política americanista, bloqueando o país na área de hegemonia dos Estados Unidos, o converte em satélite deste por privá-lo dos meios de valer-se das composições resultantes do equilíbrio de forças, a política neutralista, ao contrário, alarga nosso poder de autodeterminação, situando-nos, juntamente com os demais neutros, numa posição arbitral. As guerras locais travadas na Coreia e na Indochina revelaram, precisamente, a crescente influência internacional assumida pela Índia, em virtude do poder arbitral de que se revestiu.

Poder-se-ia alegar que tal posição só é viável enquanto permanecer o atual estado de paz relativa, tornando-se impossível a partir do momento em que se deflagrasse a terceira guerra mundial. Ocorre, porém, em primeiro lugar, que, enquanto o presente estado de coisas é um dado concreto da situação, a hipótese de uma nova conflagração mundial constitui mera suposição, de que parece cada vez mais afastar-se o curso dos acontecimentos. Em segundo lugar, é necessário levar em conta o fato de que, na emergência de uma nova guerra, a situação dos países não dependerá da posição que hajam assumido e sim da situação em que efetivamente se encontrem. Adotando desde já uma posição americanista, o Brasil está-se engajando, por antecipação, na guerra que vier a irromper, sem colher nenhuma



vantagem por esse compromisso prévio. Muito ao contrário, terá de sofrer, durante a Guerra Fria, os ônus de achar-se condenado, por antecipação, a participar de uma guerra que só poderá lhe ser prejudicial. Inversamente, a posição neutralista, além de proporcionar ao Brasil os benefícios assinalados no tópico precedente, tem o duplo mérito de contribuir para a salvaguarda da paz, e de, se acaso sobrevier a guerra, permitir-lhe adotar, em face desta, sem prévios compromissos que restrinjam sua capacidade de autodeterminação, a orientação que lhe for mais conveniente, dentre as alternativas que a situação comporte.



## CAPÍTULO 21

### CONFRONTO CRÍTICO

#### Qualificações prévias

O confronto crítico entre a tese americanista e a neutralista tem sido prejudicado, de uma parte, pela intercorrência de preconceitos e, de outra, pela confusão de planos em que incidem frequentemente os analistas da matéria. Acrescente-se, como foi salientado, que a rotina e a falta de vitalidade, que entorpecem, desde a Primeira Guerra Mundial, nossa política exterior, muito têm contribuído para dificultar a elucidação de problema tão essencial ao destino do país, notadamente pelo fato, já assinalado, de que nenhum partido ou grupo político tentou, a esse respeito, uma formulação sistemática de seus pontos de vista.

A intercorrência de preconceitos é inevitável em tal gênero de questão, pelo caráter ideológico que apresenta e pelo fato de que os esforços publicitários de ambos os lados

introduzem uma taxa de equívoco que só pode ser superada mediante consistente análise histórico-sociológica da matéria. Tais esforços publicitários conduzem, sobretudo, a um esquematismo a-histórico e antissociológico tendente, a partir do ponto de vista soviético, a apresentar o regime capitalista na forma manchesteriana dos primórdios da revolução industrial e o socialismo na forma paradisíaca da utopia marxista, enquanto, a partir do ponto de vista norte-americano, o comunismo e o regime soviético são apresentados como sanguinárias tiranias totalitárias e o capitalismo como o regime da liberdade e do progresso.

No que se refere à confusão de planos, ocorre que o debate entre o americanismo e o neutralismo deve ser considerado em três níveis distintos – o do *dever ser*, o do *convir ser* e o do *poder ser*. Uma coisa são os imperativos morais e ideológicos, em função dos quais determinado país *deva* adotar uma dessas posições. Outra coisa são os interesse em virtude dos quais esta ou aquela posição se apresente como *mais conveniente*. Terceira coisa, finalmente, é a determinação da *possibilidade* e das *condições de possibilidade* para que uma das posições seja assumida por certo país, em dada situação.

Levando em conta essas qualificações, procuremos elucidar a controvérsia entre os defensores das duas teses.

### **Confronto ideológico**

O que se deve inicialmente assinalar, no confronto ideológico entre as duas posições, é a inteira procedência da formulação básica da tese neutralista. Não há, em nosso tempo,

duas culturas em conflito, porque subsiste apenas uma cultura, que é a civilização ocidental-universal. É justamente porque vivemos em uma só cultura que os interesses e padrões dos diversos povos se tornaram comuns e integrados e passaram a exigir uma ordenação político-jurídica uniforme. Essa integração do mundo é que conduz à disputa de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética e a ela se devem, por outro lado, os conflitos entre as áreas plenamente desenvolvidas e as subdesenvolvidas.

Não restam dúvidas, em segundo lugar, quanto ao fato de que, se a integração político-jurídica do mundo se fizesse mediante a constituição de um império, como prevê e até certo ponto preconiza James Burnham (defendendo a causa do império norte-americano contra o soviético), os países subdesenvolvidos seriam condenados, por longo tempo, a um estatuto colonial. A história de todos os impérios mundiais, do romano ao britânico, é bastante elucidativa a esse respeito. E embora se deva admitir, como ocorreu nos dois impérios citados, que a progressiva integração do império conduza, gradualmente, a uma generalização, para todos os homens, da cidadania metropolitana, a princípio privilegiada, deve-se reconhecer, também, que esse processo tenderá a ser lento e que a superioridade econômico-tecnológica da nova metrópole sobre as novas províncias imperiais seria incomparavelmente mais acentuada do que a que se verificou nos impérios romanos e britânicos, o que constituiria inevitável tendência a manter o estatuto colonial das áreas subdesenvolvidas.

Em face dessas realidades, é indiscutivelmente acertada a argumentação dos neutralistas, no sentido de que a posição ideológica conveniente para cada país depende de sua posição no contexto mundial. Para os pequenos países plenamente desenvolvidos da Europa Ocidental, por exemplo, a *Pax Americana* constitui vantajosa inserção em sistema mais amplo, que lhes proporcionará não apenas a manutenção de seus padrões de vida, como benefícios econômicos de sua articulação com um grande mercado, dispensando-os dos ônus de prover à própria segurança externa. Diversamente, para os grandes países subdesenvolvidos, a formação de um império mundial lhes interceptaria a carreira histórica, retardando seu desenvolvimento e despojando-os da autonomia requerida por sua individualidade nacional. Para tais países, entre os quais se incluem, notadamente, o Brasil, a Argentina, a Índia, a Indonésia e o bloco árabe, a forma de unificação político-jurídica do mundo que corresponde às suas necessidades é a que se realiza, transacionalmente, mediante a conversão da ONU em parlamento mundial. A ideologia representativa dessas necessidades e aspirações é a terceira posição.

Não está isenta de equívocos, todavia, a ideologia da terceira posição. A principal confusão a que pode conduzir e em que efetivamente incidiram muitos de seus apologistas, particularmente nos anos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial, consistiu em pretender dar-lhe o sentido de uma superação sintética do capitalismo e do socialismo. É certo que ambos sistemas, quer como teorias sociais, quer como regimes efetivos, se encontram submetidos ao processo dialético

da história. Assim sendo, é perfeitamente válido falar-se de sua superação sintética, no sentido dialético do termo. Acontece, apenas, que, em virtude mesmo de ser o processo histórico dialético, as transformações experimentadas pelo capitalismo e pelo socialismo, nos últimos cem anos, ocorreram em seu respectivo âmbito. Não há uma síntese do capitalismo e do socialismo distinta do processo histórico desses dois sistemas. A síntese ocorre, permanentemente, no processo histórico de cada um deles, em relação às suas contradições anteriores, e é esse fato mesmo que vem aproximando cada vez mais esses regimes um do outro. O maior ou menor conteúdo democrático que se verifique em dado país não decorre, como tão brilhantemente o demonstrou Schumpeter<sup>28</sup>, de seu maior ou menor grau de “capitalismo” ou de “socialismo”, mas de fatores histórico-sociais distintos. Nada tem a ver a ideologia da terceira posição, por isso mesmo, com a controvérsia dos regimes, ao contrário do que pretendem alguns e do que, inicialmente, supunha o próprio Nehru. A terceira posição é uma ideologia que se afirma em face do conflito norte-americano-soviético, tal como este empiricamente se desenrola. Rigorosamente, portanto, caberia menos falar-se, do ponto de vista ideológico, de uma terceira posição, que seria tal em face de uma primeira posição, norte-americano-capitalista, e de uma segunda posição, soviético-socialista, do que se falar de duas posições que se defrontam, em nosso tempo, em função da alternativa do mundo contemporâneo: a da unificação político-jurídica

---

28 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Londres, George Allen & Unwin Ltd., 1950.

do mundo pela constituição de um novo império mundial, independentemente do fato de centrar-se tal império nos Estados Unidos ou na União Soviética, e a unificação político-jurídica do mundo mediante o gradual consenso e a parlamentarização do conflito norte-americano-soviético. Apenas em tal acepção tem sentido a ideologia da terceira posição, e somente assim revela sua profunda universalidade. Longe de constituir uma posição ideológica só compatível com os interesses dos grandes países subdesenvolvidos, provoca igual apelo nos países da Europa Ocidental, nos aliados das duas superpotências, como a Grã-Bretanha e a China, e nas próprias superpotências, cujo antagonismo só comporta uma solução de compromisso, ante a crescente impossibilidade de proveitosa vitória militar de qualquer uma delas sobre a outra.

O segundo equívoco que importa desfazer, com respeito à terceira posição, é o de identificá-la, atual ou potencialmente, com uma terceira força. Nenhum país ou grupo de países pode, atualmente, fazer frente a qualquer uma das duas superpotências sem o concurso de uma delas. E ainda que se possa conceber, a prazo médio, que a unificação da Europa, fora da hegemonia americana, a erigisse em terceira força, ou, a prazo longo, que uma integração dos grandes subdesenvolvidos lhes emprestasse um poderio econômico-militar equiparável aos dos Estados Unidos ou da União Soviética, ocorre que a ideologia da terceira posição se fundamenta, precisamente, na inviabilidade de qualquer solução de força. Não é criando um novo protoimpério que se evitará a formação do império mundial. O imperialismo mundial só pode ser evitado se os atuais antagonismos forem



ajustados transacionalmente, pela mediação arbitral dos neutros. O que a terceira posição tem em vista e o que constitui sua razão de ser é a instauração dessa instância mundial de arbitramento e o fortalecimento das condições que conduzem à composição transacional dos interesses.

O terceiro equívoco, finalmente, a elucidar quanto à terceira posição, é o de sua suposta indiferença em face das diversidades existentes entre os Estados Unidos e a União Soviética. Tal equívoco, até certo ponto, resulta do primeiro, já analisado. Na medida em que se entenda que o sentido histórico-ideológico da terceira posição é a superação sintética do capitalismo e do socialismo, bem como do processo empírico desses dois regimes em países como os Estados Unidos e a União Soviética, respectivamente, nessa mesma medida tende-se a considerar os dois regimes e o comportamento interno e externo dos EUA e da URSS como equiparáveis e equivalentes. Ora, se é a-histórico e antissociológico manter-se, sobre tais regimes e países, um juízo estático e dogmático, tampouco é válido, de qualquer ponto de vista, incidir em indiscriminada equiparação. A apreciação do capitalismo e do socialismo, como se assinalou em capítulo precedente, não pode ser feita em termos abstratos, como se qualquer deles contivesse, por princípio, elementos determinadores de sua preferibilidade. A apreciação de tais regimes só é válida em situação. Em situação, porém, é possível estabelecer critérios de preferência. Tais critérios permitem concluir, para dado país, em dado momento, a favor da preferibilidade relativa de um regime sobre o outro. É obvio, nesse sentido, que o “capitalismo” e o “socialismo”,

em suas atuais formas, são os regimes mais convenientes, respectivamente, para os Estados Unidos e a União Soviética. É indiscutível que os países da Europa Ocidental têm mais a lucrar com o sistema “capitalista” e que a China só poderia lograr seu desenvolvimento econômico-social pelo “comunismo”. É certo, igualmente, que para países como o Brasil e a Argentina o “capitalismo” constitui a fórmula mais indicada, a menos que a burguesia nacional desses países se mostre incapaz de exercer, no prazo histórico de que dispõe, a missão que lhe cabe. Em países como a Índia, ao contrário, e, mais tipicamente, como a Indonésia, é duvidoso que o “capitalismo”, ainda que adaptado às condições locais, logre dar o mesmo rendimento que poderia apresentar um socialismo consistentemente aplicado<sup>29</sup>.

Essa diferenciação de apreciações, de acordo com as diferenças reais e ideais que se verificuem em cada situação e com as particularidades do modelo socialista, permite que participem, igualmente, da terceira posição, países de diferente regime. Por outro lado, esse mesmo senso discriminativo deve

---

29 É preciso evitar, na apreciação da matéria, todas as formas de automatismo. Assim como, enquanto modelos econômico-sociais, nem o capitalismo nem o socialismo apresentam, *per se*, condições determinantes de sua preferibilidade, assim, por outra parte, no tocante ao socialismo, o fato de que a situação concreta de dado país o torne preferível ao capitalismo, como modelo, não importa no êxito automático do regime. E nisso reside a maior diferença prática entre ambos os modelos e sua curiosa contradição com seus respectivos pressupostos ideológicos. De fato, apoia-se o capitalismo nos princípios da liberdade de contrato e na eficácia social das decisões da vontade, comandadas pela compreensão inteligente, por parte de cada indivíduo, de seus próprios interesses. Opostamente, baseia-se o socialismo na eficácia social da administração dos interesses coletivos pela própria coletividade, por meio de seus agentes componentes. Dá-se, porém, que, enquanto o modelo capitalista opera eficazmente, de modo geral, *sempre que aplicado em países cujas condições tornam recomendável a sua adoção*, o modelo socialista, mesmo para os países cuja situação o torne mais recomendável, pode ser conduzido a completo malogro. A eficácia do modelo socialista, além de depender, como ocorre com o capitalista, das condições de dado país, *depende ainda da forma pela qual, em tal país, seja efetivamente aplicado o socialismo*.

aplicar-se em relação ao comportamento externo e interno das duas superpotências e de todos os países, de modo geral. O fato de que a ordenação político-jurídica do mundo não se possa mais processar senão por formas transacionais não impede que, do ponto de vista da terceira posição, se possa e deva estabelecer distinções entre o comportamento dos Estados Unidos e o da União Soviética, em cada caso concreto, ou em relação a aspectos determinados de sua vida interna. É óbvio, assim, que o cidadão norte-americano goza de maior segurança e liberdade que o soviético. O que não seria óbvio, mas equivocado, seria julgar essa diferença pelo mesmo critério, ignorando-se que a maior alienação político-civil do cidadão soviético foi o preço e a consequência imediata do esforço de desenvolvimento e de preservação de sua independência e autonomia, intentado pela União Soviética após a revolução de outubro. Da mesma forma, é óbvio, como assinalou Sartre, entre muitos outros<sup>30</sup>, que a repressão, pela União Soviética, da revolta da Hungria, constituiu uma criminoso anteposição de seus interesses estratégicos a quaisquer outras considerações, com resultados finais nitidamente negativos. O mesmo, embora em grau muito menor, cabe dizer da intervenção norte-americana na Guatemala, para derrubar o governo Arbenz.

Não significa, assim, a terceira posição uma atitude de indiscriminação fatural e axiológica. Muito ao contrário, tem como características a assunção e o refinamento do senso crítico. Visa a uma institucionalização dos conflitos mundiais que force as grandes potências a respeitarem a opinião pública

---

30 Jean-Paul Sartre, "Le Fantôme de Staline", in *Les Temps Modernes*, Paris, janeiro de 1957.

do mundo e a se comportarem em consequência. E assim como, para uma comunidade nacional, a ideologia democrática nem admite que a luta dos partidos se transforme em guerra civil, nem priva, por isso, os cidadãos, de aprovar ou desaprovar, em cada caso, a atitude dos partidos, assim, para uma comunidade internacional unificada pela mesma civilização e carente de uma ordenação político-jurídica integrada, a ideologia da terceira posição condena as soluções de força sem prejudicar as manifestações de aprovação ou censura das nações em relação uma às outras, constituindo, muito ao contrário, essa opinião pública internacional a base para a instituição de um parlamento mundial.

### **Confronto pragmático**

Como se assinalou, o problema prático de saber se o neutralismo *convém ou não* a dado país, como o Brasil, é independente das opiniões que se possa ter sobre se tal posição *deve* ou *pode ser* assumida pelo país em apreço. São típicos, nesse sentido, os casos da Grã-Bretanha e da China. Considerados de certo aspecto, importa reconhecer, à luz das considerações anteriores, que tais países deveriam alinhar-se na terceira posição, uma vez que, assim procedendo, dariam peso definitivo à formação e consolidação de uma opinião pública mundial descomprometida e independente, capaz, por isso mesmo, de tornar aceitáveis, em grau máximo, as suas decisões arbitrais. Pragmaticamente, no entanto, entende a Grã-Bretanha que seus interesses coloniais e outros se encontram melhor resguardados com a aliança americana, enquanto a China, sofrendo o bloqueio

dos Estados Unidos e a permanente ameaça de sua agressão, por intermédio do governo títere de Formosa, julga indispensável à sua segurança pertencer ao bloco soviético.

No caso do Brasil, cujos interesses se concentram, predominantemente, na promoção do próprio desenvolvimento, o neutralismo é, obviamente, a posição mais vantajosa. O problema com que o país se defronta, como a seguir se verá, consiste, quase exclusivamente, em verificar se a neutralidade lhe é possível, nenhuma dúvida podendo persistir quanto ao fato de que tal posição seja a que mais lhe convenha. Nesse sentido, é plenamente procedente a argumentação dos neutralistas quanto ao fato de que, nem a complementaridade brasileiro-norte-americana é absoluta, nem tal complementaridade, na ampla medida em que se manifesta, poderá ser devidamente utilizada se o país não dispuser de suficiente independência e poder de barganha.

É certo, como assinalam os americanistas, que, de certo aspecto, os vínculos entre o Brasil e os demais países subdesenvolvidos são remotos e fracos, porquanto tais países, na verdade, concorrem uns com os outros na exportação dos mesmos produtos e na igual procura de capitais estrangeiros. É também certo, como alegam, que não se pode proceder à transposição, para o plano internacional, das técnicas que revelaram tanto êxito, no plano doméstico, para a efetivação, pelas classes assalariadas, de suas reivindicações econômico-sociais. Falta ao mundo, em conjunto, a integração que existia nas nações europeias e nos Estados Unidos quando, na segunda metade do século XIX, se travaram os mais decisivos embates

da luta de classes. Ademais, não ocorre, com as nações, a especialização que se verifica nos diversos setores internos do trabalho, graças à qual os trabalhadores de cada setor lograram impor ao respectivo patronato o atendimento de suas exigências.

Não se trata, porém, no que toca ao neutralismo, de repetir, na escala internacional, as lutas sociais ocorridas no âmbito de cada país. A articulação, na terceira posição, dos países subdesenvolvidos, e sua coordenação por áreas geoeconômicas, visa menos pressionar as superpotências do que tornar impraticável o exercício das diversas formas de pressão a que tais países, isoladamente, se encontram sujeitos de parte das superpotências. Nesse sentido, a terceira posição tem alcance sobretudo defensivo e negativo.

Positivamente, o que se tem em vista é utilizar da melhor forma as oportunidades do intercâmbio internacional, sem compromissos cerceadores, e de valorizar a posição estratégica de um país como o Brasil, dotando-o de maiores possibilidades de ação. Nesse sentido, é perfeitamente válida a comparação com os Estados Unidos em sua fase de desenvolvimento, quando esse país, desde sua independência até às vésperas da Primeira Guerra Mundial, se pautou por um estrito neutralismo, face aos conflitos europeus. O problema de saber se um país em desenvolvimento, como o Brasil, nas atuais condições do mundo, pode repetir a mesma política é distinto, evidentemente, do reconhecimento de que tal política lhe seria a mais conveniente.

## CAPÍTULO 22

### CONDIÇÕES E POSSIBILIDADES DO NEUTRALISMO

#### O problema do confronto realista

De acordo com o até agora exposto, parece evidente que a terceira posição, como política de descomprometimento e de independência em face do conflito norte-americano-soviético, é, ideologicamente, a mais representativa e autêntica e, pragmaticamente, a mais vantajosa para países como o Brasil. O verdadeiro problema se apresenta no plano de sua viabilidade prática. Pode efetivamente o Brasil, na situação geoeconômica e tecnológica em que se encontra, adotar uma política de terceira posição?

Os americanistas, que nesse plano dispõem de suas mais poderosas razões, negam tal possibilidade. Não é possível uma neutralidade que não conte com os meios suficientes para impor-se. O êxito da neutralidade norte-americana, no século XIX, foi devido ao duplo fato de os conflitos da época terem,

em primeiro lugar, caráter bem mais restrito do que hoje, exprimindo interesses que não conduziã ainda à necessidade de dominação mundial, e, em segundo, de não se encontrarem apoiados os interesses conflitantes em recursos tecnológicos tão decisivos. Acrescente-se que os Estados Unidos, em virtude de seus recursos naturais e de seu rápido desenvolvimento, dispunham de uma independência e de uma autonomia, em face das grandes potências europeias, que o Brasil está longe de ter, em relação aos Estados Unidos. Por outro lado, o atual exemplo da Índia é pouco significativo, em virtude de sua situação geográfica e das não desprezíveis vantagens que lhe proporciona o fato de pertencer à Commonwealth. Por isso mesmo que a Índia se acha localizada na área de menor influência dos Estados Unidos, mais próxima da União Soviética que daquele país e na vizinhança da China, sua neutralidade já representa, até certo ponto, uma vantagem estratégica dos Estados Unidos sobre a União Soviética. O Brasil, ao contrário, situado no hemisfério americano, não somente se encontra demasiadamente dependente dos Estados Unidos para lhes poder impor sua neutralidade como, ademais, ao passar de uma política de aliança para a terceira posição, infligiria aos Estados Unidos uma perda estratégica, com um correspondente benefício, para a União Soviética, que aquele país não poderia tolerar. Nesse sentido, a posição do Brasil seria mais assemelhável à dos satélites soviéticos da Europa central que à da Índia, e uma demasiada independência internacional do Brasil conduziria os Estados Unidos, ainda que em forma eventualmente diversa, a uma repressão tão eficaz quanto a empregada pela União Soviética em relação à Hungria.



Contestando essas observações, os neutralistas sustentam que, diante do impasse da guerra, um país como o Brasil pode, perfeitamente, adotar uma política de independência para com os Estados Unidos, os quais não disporiam de condições para nos compelir a retornar ao seu bloco. O próprio acréscimo de poder de barganha que o Brasil lograria, com tal política, lhe permitiria manter-se nela, já então investido de autoridade arbitral semelhante à da Índia. Se acaso viesse a sobrevir a guerra, o país disporia de condições para escolher a orientação que mais lhe conviesse, nas circunstâncias do momento, sua situação, em tal hipótese, dependendo menos da posição que houvesse tomado do que da situação em que efetivamente se encontrasse, a qual seria tanto mais independente quanto mais se houvesse beneficiado das vantagens do neutralismo.

Confrontadas as razões invocadas de ambos os lados, a única conclusão a que se pode, inicialmente, chegar é a verificação do fato de que não tem sentido discutir tal problema na base de considerações de caráter global e estático. Realmente, há variáveis a introduzir nesse problema que alteram, completamente, sua apreciação. Essas variáveis dizem respeito, em primeiro lugar, à situação interna do Brasil. São completamente distintas as possibilidades de o Brasil assumir uma política exterior independente conforme, domesticamente, prevaleçam as forças latifúndio-mercantis ou as forças vinculadas ao desenvolvimento, constituindo essa alternativa a principal condição de que dependerá a possibilidade e o grau de independência de nossa política exterior. Em segundo lugar, as variáveis que condicionarão tal possibilidade se referem

aos suportes externos que logre obter nossa política exterior, dentro das variações da conjuntura mundial. Uma coisa seria o neutralismo brasileiro como esforço isolado, no âmbito da América Latina, sem apoios na Europa, no Japão e nos blocos afro-asiático e árabe e desassistido pelos países do campo socialista, e outra coisa seria um neutralismo brasileiro que dispusesse do apoio dessas forças. A terceira ordem de variáveis a levar em conta é a que concerne aos objetivos concretos que persiga nossa política neutralista e às formas de que efetivamente se revista, em face do conflito norte-americano-soviético. A quarta ordem de variáveis, finalmente, se relaciona com o desenvolvimento do conflito norte-americano-soviético e com a conduta de cada uma das superpotências em relação aos países neutros, notadamente com o comportamento que os Estados Unidos venham a adotar em relação ao Brasil.

Como se vê, a discussão estático-globalista da matéria carece de sentido e reflete, na prática, as opções ideológicas prévias. É porque se entende que o Brasil deva adotar uma posição americanista ou neutralista que se propende a julgar essa última, em bloco, impossível ou possível. Essa verificação se reveste de grande importância a partir do momento em que se comprove, como ficou evidenciado, que o neutralismo é, ideologicamente, a política mais representativa e autêntica para o Brasil e, pragmaticamente, a mais conveniente. Na base de tais premissas, cabe às correntes vinculadas ao desenvolvimento brasileiro exercer severa crítica de suas próprias formulações, no que tange ao neutralismo, de sorte a expurgá-las de todas as formas de utopismo e *wishfull thinking* e, para os mesmos

fins, mas em termos opostos, exercer uma crítica igualmente severa das formulações conducentes à negação da possibilidade de nosso neutralismo, de sorte a desmascarar o que nelas seja decorrência de ideologias e interesses contrários ao desenvolvimento do país e à plena e final configuração da nação brasileira.

Feitas essas qualificações, importa, dentro dos critérios assinalados, proceder ao confronto crítico das duas teses.

### **Neutralismo e desenvolvimento**

Como acertadamente foi indicado por Guerreiro Ramos<sup>31</sup>, a segurança nacional, como conceito e como prática, varia de acordo com as transformações internas de cada país. A segurança nacional é uma para os países subdesenvolvidos e semicoloniais, outra para países em fase de desenvolvimento e de conquista de sua autodeterminação. A política exterior, que, além de instrumento de segurança nacional, tem como um de seus fins a preservação de tal segurança, acusa a mesma variação. Foi porque o Brasil semicolonial da República Velha consistia, sobretudo, em um processo complementar das economias dominantes que, no período que vai da Primeira e Segunda Guerra Mundial, a diplomacia brasileira assumiu um caráter ornamental e cosmopolita. E foi porque o Brasil se tornou economicamente dependente dos Estados Unidos que, a partir da Segunda Guerra Mundial, nossa política exterior se submeteu à desse país. Assim, ao analisar a possibilidade de

---

31 Guerreiro Ramos, *Ideologias e Segurança Nacional*, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957.

uma política neutralista, reconhecida como ideologicamente válida e pragmaticamente conveniente, para nosso país, a primeira investigação a fazer diz respeito às condições internas de possibilidade de tal política.

A prazo médio ou longo, o problema tende a se desfazer pelo curso mesmo do nosso desenvolvimento. Na medida em que se realize o desenvolvimento econômico-social do país e se consolide sua revolução nacional-democrática, as forças que já se tornaram dominantes na economia brasileira, mas ainda não dispõem de influência social e de poder político correspondentes, adquirirão tal influência e tal poder. Restabelecida a unidade interna, tais forças disporão de condições para imprimir ao Estado as características e a orientação que se ajustem às suas necessidades, entre as quais se situará, em política exterior, a adoção de uma posição neutralista.

O problema que se apresenta, a curto prazo, é o de saber como, enquanto perdurar a divisão do país entre as correntes desenvolvimentistas e as vinculadas à ordem semicolonial, poderá o Brasil assumir uma posição internacional de independência. Esse problema diz respeito, simultaneamente, ao comportamento da opinião pública e às formas estruturais e funcionais do Estado.

O Estado cartorial, como produto e instrumento da política de clientela, é incapaz de adotar qualquer política exterior própria, seja neutralista ou americanista, por isso que tal Estado ainda não é, efetivamente, uma ordenação e uma agência política, mas apenas um compromisso multiprivado. Além disso, a divisão da opinião pública a respeito de premissas e valores de

base, como sejam os que dizem respeito ao consistente propósito de desenvolvimento econômico e às medidas adequadas à sua promoção, impede, igualmente, a formação de suportes internos para uma atuação coerente e eficaz. Caberia, assim, uma resposta francamente negativa quanto à possibilidade imediata, do ponto de vista das condições internas, de vir o Brasil a adotar uma política exterior independente e própria.

Sem prejuízo do que foi dito, ocorre que a situação imediata do país se caracteriza, como já assinalado, por sua transitoriedade. Vivemos os últimos momentos do equilíbrio instável entre o desenvolvimento e o semicolonialismo. Poderá suceder, sem dúvida, que a balança, contrariando as mais razoáveis expectativas, venha a pender a favor do semicolonialismo. Em tal caso, evidentemente, não se poderá mais cogitar de uma política exterior independente, nem esta conservaria sentido algum. A nação brasileira seria conduzida a impasse e abortaria, como figura histórica própria. Tudo indica o contrário, no entanto. Se assim for, a liquidação do Estado cartorial e a formação de uma opinião pública consciente e responsável proporcionarão os instrumentos e as bases necessários a uma política exterior adequada aos interesses nacionais.

A prazo curto, enquanto subsiste o instável equilíbrio de forças, as possibilidades de uma política exterior própria devem ser consideradas em função das tendências evolutivas do processo nacional. O surto cada vez mais vigoroso e generalizado do nacionalismo constitui, desde logo, crescente obstáculo para que, na medida em que a gratuita inconsistência de nossa política

exterior ceda o passo a uma diplomacia deliberada e consciente, esta possa ser encaminhada no sentido americanista. Ainda durante a sobrevivência do Estado cartorial, portanto, só na remota hipótese de vir a formar-se franca predominância das forças semicoloniais poderia orientar-se em sentido oposto ao do neutralismo e a política externa do Brasil. Dar-se-ia, por acaso, que, antes da liquidação do Estado cartorial e da final consolidação da nação brasileira, nossa política exterior pudesse, de fato, transitar de formas puramente negativas em relação ao americanismo a formas positivas de independência e autonomia? Como é óbvio, tal questão não comporta previsões histórico-sociológicas, por isso mesmo que se formula para um período entendido, por definição, como anterior às transformações econômicas, sociais e políticas que constituiriam suas naturais determinantes. Ainda assim, parece mais razoável uma resposta afirmativa.

De fato, o próprio das fases de equilíbrio instável, em relação a qualquer sociedade, não é, como ocorre em relação aos fenômenos físicos, o de estabelecer uma provisória imobilidade. As sociedades em equilíbrio instável estão sujeitas a contínuas transformações, seu equilíbrio decorrendo não da imobilidade das forças sociais, mas do fato de seus avanços e recuos se compensarem relativamente. No caso brasileiro, enquanto diversos fatores ainda continuarem impedindo uma definitiva afirmação e supremacia das forças ligadas ao desenvolvimento, embora, além disso, estas tenham experimentado sérios reveses em diversos setores e de vários aspectos, há um sensível alargamento de sua área de influência em alguns setores tão

essenciais como o das Forças Armadas e o da burocracia técnica da União e dos principais estados do país. Ora, se é certo que a transformação do Estado cartorial em Estado funcional – que constitui o principal requisito de uma política exterior própria – só poderá ocorrer, entre outras condições, quando se transformarem os processos e os resultados do mecanismo eleitoral, não é menos verdade que a institucionalização de certos setores e atividades do Estado cartorial lhes imprime sentido e lhes confere possibilidades de ação totalmente distintos dos que apresenta o Estado, em conjunto. Assim, por exemplo, está ocorrendo com alguns dos setores e das atividades essenciais do Estado, na órbita econômica. Organismos como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, a Cacex e a Sumoc já representam agências altamente funcionais de Estado, que se distinguem completamente do seu conjunto cartorial. Igualmente, no que se refere à segurança nacional, a despeito do cartorialismo predominante no Ministério da Justiça e em órgãos-chave como o Departamento Federal de Segurança Pública, o Conselho de Segurança Nacional está-se revestindo, cada vez, de sentido plenamente funcional. Correspondem tais órgãos, precisamente, àqueles que se encontram sob o controle dos setores mais dinâmicos das Forças Armadas e da burocracia técnica da União.

Aplicando à questão em exame os ensinamentos dessas observações, pode-se prognosticar, inicialmente, que a política exterior, por sua estreita vinculação com a segurança nacional, tende a ser submetida a uma elaboração colegiada, relativamente isenta das influências clientelistas e cartoriais.

À medida que, paralelamente, no âmbito do Itamaraty, se tornem mais influentes os diplomatas de formação técnica, as circunstâncias tenderão a encaminhar-se no sentido da criação de um Conselho de Política Exterior, que assumirá a *policy making* de nossa diplomacia. Um conselho desse gênero, ainda que sujeito a regime mais informal, tenderá a refletir a orientação desenvolvimentista, que já se tornou predominante nos órgãos citados, e assim encaminhar nossa política exterior para uma posição de independência e autonomia. Por outra parte, como a experiência já o revelou em relação aos outros órgãos mencionados, o fato de nossa política exterior se tornar dependente de um órgão colegiado lhe dará muito maior capacidade de resistência aos grupos de pressão que tentam, particularmente por intermédio da grande imprensa, manter o Brasil na posição de satélite dos Estados Unidos.

Não serão tais fatos, por si mesmos, suficientes para possibilitar ao país, desde logo, uma política exterior totalmente própria e independente, inclusive porque, como já foi indicado, a viabilidade de tal política depende de outras variáveis. Ocorre, no entanto, que a política exterior exerce um dos mais decisivos condicionamentos na política geral do país. A partir do momento no qual, em virtude das tendências assinaladas, a política exterior brasileira passe a ser elaborada por uma agência colegiada representativa de nosso processo de desenvolvimento, este, de modo geral, se tornará prontamente mais vigoroso e acelerado. O equilíbrio instável entre as forças desenvolvimentistas e as semicoloniais tenderá a ser rompido, a favor daquelas. Esse mesmo fato contribuirá, poderosamente,



para apressar a liquidação do Estado cartorial. Em tais condições, formar-se-á um processo de inter-relações que tenderá a ser irreversível e cujos efeitos se acelerarão cada vez mais.

Assim, em face da questão formulada, parece lícito responder que, a despeito da incapacidade do Estado cartorial para o desempenho de uma política exterior própria e apesar dos obstáculos decorrentes da divisão da opinião pública a respeito de questões essenciais ao nosso desenvolvimento, a política exterior brasileira tenderá a sofrer cada vez mais a influência dos setores desenvolvimentistas. Tal influência conduzirá à institucionalização de nossa *policy making* exterior, o que importará em crescente afirmação de independência de nossa diplomacia e repercutirá, internamente, como fator de aceleração do processo de desenvolvimento e de liquidação do Estado cartorial.

### **Neutralismo e apoio externo**

Se, nas condições analisadas, é perfeitamente possível, para o Brasil, a adoção de uma política exterior independente e própria, do ponto de vista externo tal política só será viável se contar com o devido apoio internacional. Essa é outra das razões pelas quais a discussão da possibilidade, em termos de realismo político, da tese neutralista não pode ser tentada em abstrato. O problema que se apresenta, a esse respeito, é o de saber se uma atitude de independência e descomprometimento do Brasil, em relação ao antagonismo norte-americano-soviético, contaria com o necessário apoio internacional. Por motivos metodológicos reservou-se, para consideração isolada, o estudo

da reação que tal política despertaria nos Estados Unidos e na União Soviética.

Como é óbvio, no entanto, os dois problemas se entrelaçam, na medida em que as reações dos Estados Unidos e da União Soviética poderão condicionar as dos demais países. Tal condicionamento, no entanto, só seria sensível se o neutralismo brasileiro fosse entendido, pelos Estados Unidos, como grave risco estratégico, o que não deverá ocorrer por motivos que a seguir serão esclarecidos.

Qual seria, portanto, sem contar com uma reação extrema de parte dos Estados Unidos, o comportamento internacional a respeito do neutralismo brasileiro? A matéria apresentada duas facetas distintas, conforme seja considerada a partir do Brasil ou a partir dos demais países.

De fato, do ponto de vista dos demais países, excluídos os Estados Unidos, o neutralismo brasileiro não poderia ter consequências prejudiciais para o Brasil, uma vez que, nas presentes condições, o engajamento de tais países em face do antagonismo norte-americano-soviético é muito mais induzido por esse antagonismo do que determinado por seus interesses internos. Cabe mesmo salientar que, por efetivo que possa ser, em relação a países como a Grã-Bretanha e a Alemanha, seu interesse pela preservação e pelo fortalecimento da Aliança Atlântica, o neutralismo brasileiro seria considerado como um debilitamento relativamente secundário das forças antissoviéticas, ao passo que tais países julgariam proveitosa, para suas relações comerciais com o nosso, a adoção, pelo Brasil, de uma política de independência em relação a Washington.

A única consequência de tal política que sensibilizaria a Grã-Bretanha e, já agora, não mais a Alemanha, mas a França, seria a de o Brasil transferir, para a prática, sua atual posição de anticolonialismo teórico. Deixando esse aspecto da questão para posterior exame, tem-se que o neutralismo brasileiro, de modo geral, seria bem recebido pelos países europeus e pelo Japão e entusiasticamente acolhidos pelos blocos afro-asiático e árabe.

Não é esse, todavia, o aspecto do problema que importa elucidar, e sim sua consideração a partir da posição do Brasil. Realmente, para que o Brasil adote uma política de descomprometimento, não basta que tal política seja favoravelmente recebida pelos demais países, com exclusão dos Estados Unidos, mas é necessário, além disso, que encontre apoio internacional suficiente para neutralizar a capacidade de represália dos Estados Unidos. Como a seguir se verá, os Estados Unidos teriam relativamente pouco a temer do neutralismo brasileiro, na medida em que se certificassem de que esse neutralismo nem seria uma justificação para o ingresso do Brasil na órbita soviética, nem exporia nosso país à influência ou intervenção da Rússia. Sem embargo, no entanto, do fato de não se apresentar, para os Estados Unidos, como risco estratégico positivo, tal política se revestiria de um tríplice e sensível inconveniente. O primeiro seria a exclusão do Brasil do sistema defensivo americano, particularmente no que se refere à possível utilização, pelos Estados Unidos, de bases em nosso país. O segundo, o exemplo de descomprometimento, que reforçaria o neutralismo afro-asiático-árabe e arrastaria

ao neutralismo a América Latina. O terceiro, a perda de influência econômico-política dos Estados Unidos na América Latina, em geral, e no Brasil, em particular. Por esses motivos, os EUA envidariam todos os esforços para compelir o Brasil a permanecer no bloco americano, valendo-se, particularmente, de sanções econômicas. É para a contenção dessas sanções que o Brasil necessitaria de apoio internacional.

A primeira condição para neutralizar o poder de represália dos Estados Unidos é a união da América Latina, baseada numa estreita e operante vinculação entre o Brasil e a Argentina. A rivalidade brasileiro-argentina, compreensível na fase colonial e semicolonial dos dois países, tornou-se, para ambos, a partir do momento em que enveredaram pelo caminho do desenvolvimento econômico-social, um contrassenso cada vez mais oneroso. Não é esta a ocasião para estudar o aspecto econômico da questão, que é certamente um dos seus dois aspectos mais importantes. Assinale-se, apenas, que a falta de entrosamento econômico entre o Brasil e a Argentina está conduzindo ambos os países a uma concorrência reciprocamente desvantajosa em todos os setores em que as condições de produtividade de um deles se manifeste superior à do outro. Não será viável nem aconselhável, evidentemente, levar às últimas consequências os princípios da divisão do trabalho entre os dois países. Mas é obviamente indispensável sua relativa integração econômica, na base de um mercado comum, ainda que sujeito à regulamentação acautelatória dos interesses de cada parte.

Sem prejuízo, no entanto, dos relevantes interesses econômicos que militam a favor de uma estreita aproximação

entre o Brasil e a Argentina, os interesses políticos dos dois países exigem a adoção de uma diretriz comum para sua atuação internacional. Com efeito, se a rivalidade brasileiro-argentina, até a Primeira Guerra Mundial, contribuiu para enfraquecer a posição relativa de ambos os países perante a Grã-Bretanha, a simples falta de coordenação entre a política exterior dos dois países, após Segunda Guerra Mundial, constitui o principal fator político da impotência internacional dos países latino-americanos e de sua “satelitização” aos Estados Unidos. Quando se compara, realmente, o extraordinário poder de barganha de que poderiam dispor os países latino-americanos, em face dos Estados Unidos, com a inanidade de sua posição, tal como se revela no âmbito da OEA, a cujas reuniões, já agora, o delegado norte-americano não se digna dedicar mais de 24 horas, e quando se compara a importância da votação latino-americana na ONU à completa falta de influência de que se ressentem aqueles países no parlamento internacional, verifica-se até que ponto a desarticulação é fatal para os países latino-americanos. Tal desarticulação, no entanto, sem prejuízo de outros fatores, decorre essencialmente da descoordenação brasileiro-argentina. A posição relativa e absoluta desses dois países, na América Latina, é de tal ordem que, sem o íntimo ajuste de suas políticas, o sistema latino-americano não logra integrar-se, ficando cada república latino-americana relegada ao próprio isolamento, assim como o entrosamento argentino-brasileiro acarretaria, quase automaticamente, a articulação da América Latina.

Independentemente, pois, de qualquer aspiração do Brasil ao neutralismo, sua articulação com a Argentina constitui

imperativo estratégico elementar para ambos os países e para o sistema latino-americano, em conjunto. Em face daquela aspiração, porém, tal articulação representa absoluta necessidade. Não implica isso, rigorosamente, o corolário de que, sem o neutralismo argentino, se tornará impossível o brasileiro. A Argentina, embora dispondo de maior autonomia econômica em relação aos Estados Unidos, tem logrado manter uma quase neutralidade, a despeito da desarticulação até hoje existente entre sua política exterior e a brasileira. Por sua vez, o neutralismo brasileiro não se tornaria, necessariamente, impossível, se dele também não participasse a Argentina. Seria impossível nosso neutralismo, todavia, ou pelo menos muito mais difícil, se, adotado isoladamente, encontrasse de parte da Argentina uma política de hostilidade ou de não cooperação. Isso porque, em face da divisão ou do antagonismo argentino--brasileiro, os demais países da América Latina persistiriam em sua presente linha de passividade para com os Estados Unidos, permitindo-lhes a aplicação de represálias contra o Brasil. Diversamente, em face de uma estreita cooperação brasileiro-argentina, os países latino-americanos sentiriam reforçada a solidariedade regional e poderiam impor aos Estados Unidos ou a neutralidade geral da área ou, ao menos, o acatamento da neutralidade das repúblicas latino-americanas que acompanhassem o Brasil nessa orientação.

Em tal conjuntura, uma aliança ofensiva e defensiva brasileiro-argentina, quanto possível apoiada em melhor articulação da economia dos dois países, acarretaria, de

imediatamente, a inversão das regras do jogo de poder na América Latina ou, pelos menos, na América do Sul. Em lugar de os países latino-americanos se encontrarem na contingência de competir entre si na disputa das preferências norte-americanas, fazendo concessões políticas em troca de reais ou supostas vantagens econômicas, o novo estatuto da América Latina se encaminharia para a independência entre as áreas do político e do econômico. Aquela, comandada pelos princípios de não intervenção e da solidariedade latino-americana, permaneceria relativamente ao abrigo das vicissitudes econômicas. E a economia latino-americana, fortalecida pela autodeterminação política conquistada pela região, passaria a valer por seu peso específico, liberada da hipoteca política que hoje lhe impõe um pesado coeficiente de desvalorização. Além desse efeito imediato, a aliança brasileiro-argentina conduziria à participação do Chile e do Uruguai, com a provável adesão do Paraguai e da Bolívia, compondo um sólido eixo de solidariedade sul-americana em torno do qual se organizaria a terceira posição latino-americana.

Não bastaria a aliança com a Argentina, porém, para proporcionar ao Brasil os suportes externos requeridos por seu neutralismo. O resguardo do Brasil contra a capacidade de represálias dos Estados Unidos exige que, além da montagem de um mecanismo defensivo, mediante a solidariedade latino-americana, o Brasil se assegure alternativas de mercado e de capitais que dissuadam os Estados Unidos de qualquer tentativa de pressão. A maior dificuldade, para esse efeito, reside na obtenção de outro escoamento para o café ora exportado para os

Estados Unidos, dificuldade essa que representa a mais sensível debilidade estratégica do país. Tal obstáculo, todavia, não é irremovível. O problema que se apresenta, desde logo, não é o de encontrar outro escoamento permanente para a totalidade de café que exportamos para os Estados Unidos, mas apenas fórmulas que privem esse país da possibilidade de nos infligir um boicote de café que pudesse revelar-se insustentável para a economia brasileira. A prazo longo, evidentemente, a questão se confunde com a diversificação dos itens de nossa exportação. A prazo curto, importaria, de um lado, o alargamento de nosso mercado comprador e, de outro, a adoção de medidas que impeçam ou dificultem a discriminação contra o café brasileiro.

O alargamento do mercado comprador, como providência isolada e dependente, unicamente, da ação promocional do Brasil, apresenta perspectivas modestas, sobretudo a prazo curto, e de modo algum poderia compensar o Brasil de uma discriminação contra seu café, por parte dos Estados Unidos. Os esforços até hoje empreendidos, entre nossos consumidores habituais fora dos Estados Unidos, se revelaram pouco significativos. Não seria desprezível, no entanto, o alargamento de mercado decorrente de nossa intensificação de trocas com o Leste, o que constituiria uma das conseqüências do neutralismo brasileiro.

É pela adoção de medidas que impeçam ou dificultem a discriminação norte-americana contra o café brasileiro, todavia, que melhor se poderia contornar tal risco. Entre essas medidas figura, quanto à exportação do produto, o aproveitamento do mecanismo instituído pelo tratado firmado



no México, em outubro de 1957, entre os diversos produtores latino-americanos e pela Organização Internacional do Café. Promovendo o equilíbrio entre a oferta e a demanda, o novo sistema, além de assegurar o equilíbrio dos preços, tenderá a impedir a discriminação contra a produção de dado país, ao possibilitar a inversão das correntes de exportação. Para tal, será necessária, evidentemente, a solidariedade dos produtores. A partir do pressuposto, no entanto, da coordenação latino-americana, fundada numa aliança brasileiro-argentina, tal solidariedade tenderá a manifestar-se e a resistir às pressões norte-americanas, uma vez que dela resulta a consolidação da independência econômico-política de cada país latino-americano.

A segunda medida de proteção contra o boicote do café brasileiro se relaciona com o aumento de nosso crédito internacional. Trata-se de uma defesa a prazos curtos e médio, uma vez que, para amortizar as dívidas que contrair, o país terá necessidade de aumentar, no futuro, suas exportações, o que lhe seria impossível se permanecesse sem escoamento o café destinado aos Estados Unidos. Apesar dessa limitação, deve-se reconhecer que uma política exterior mais vigorosa permitiria ao Brasil aumentar a taxa de financiamento que pode obter dos países europeus e do Japão. Ademais, a conveniente utilização das possibilidades proporcionadas pelo crescente mercado interno brasileiro enseja ao país certa margem de conversão da dívida externa em investimentos de capital, o que equivale a amortizar financiamentos com a entrega de títulos de participação de capital.

Nessa mesma linha de providências, no entanto, avultam as possibilidades de que disporia o Brasil na área soviética. Não deve, certamente, ser superestimada a capacidade soviética de financiamentos. A URSS se defronta com sérios problemas econômico-políticos. A população russa, fatigada por período já tão longo de compressão de sua capacidade aquisitiva, aspira a melhores padrões de vida, fato esse que constitui um dos motivos de destalinização. Além disso, os satélites soviéticos, animados com o êxito obtido pela política de independência da Iugoslávia e da Polônia, exigem da URSS um tratamento mais equânime e a conseqüente melhoria de seus padrões de vida. Nessa conjuntura, já se torna extremamente difícil, para a Rússia, equilibrar suas sempre crescentes necessidades de investimento em indústrias de base e equipamentos militares com o atendimento das expectativas de consumo do povo soviético e dos satélites. Acrescente-se que as exigências da política exterior soviética já a envolveram em sérios compromissos financeiros com a China, a Índia e o Egito. Daí as inevitáveis limitações com que se defrontaria para conceder, ao Brasil, financiamentos que contrabalançassem as sanções econômicas dos Estados Unidos. Tais limitações, todavia, estão longe de excluir a possibilidade de suprimento financiado de equipamentos ao Brasil, numa escala que seria modesta para a União Soviética, mas apreciável para nosso país.

A terceira medida, finalmente, de que o Brasil se poderia valer, a fim de evitar as sanções econômicas dos Estados Unidos, seria a adoção de represálias econômicas e políticas. No caso de uma discriminação contra nosso café, que seria inevitavelmente

acompanhada do cancelamento de novos créditos ao Brasil, este poderia, de seu lado, suspender o pagamento das amortizações e dos juros devidos às firmas e ao governo norte-americano, com a possibilidade adicional de suspender as remessas de lucros. Considerando-se que o saldo devedor brasileiro, em 31-12-1955 (ver quadro da página 167), era, para o conjunto de empréstimos norte-americanos, incluindo o Banco Internacional, de US\$ 792,6 milhões, observa-se que nosso poder de retaliação econômica não é desprezível, equivalendo ao valor de quase dois anos de exportação de café para os Estados Unidos.

### **Alcance e sentido do neutralismo**

A terceira variável de que depende, em termos de política de poder, a possibilidade do neutralismo brasileiro é o alcance e o sentido que se emprestem a tal neutralismo. Caracteriza-se a terceira posição, como já se observou, pela repulsa das soluções bélicas para a composição do antagonismo norte-americano-soviético e para a unificação político-jurídica do mundo, assim como pela reivindicação, para todos os povos, do direito à autodeterminação e ao desenvolvimento econômico-social. Dentro dessas premissas podem variar, como efetivamente variam, o alcance e o sentido que cada país empresta ao seu neutralismo. Assim, a Polônia, embora sustentando uma política quase neutralista, permanece vinculada ao bloco soviético. A Iugoslávia, mantendo um rígido neutralismo, se coloca, em virtude da semelhança de regimes e de seu estreito intercâmbio econômico e cultural com o bloco soviético, mais próxima deste do que do bloco americano. A Índia e o Egito procuram, dentro

do neutralismo, uma absoluta equidistância entre os dois blocos. Essas variações, além de acusarem diferentes propósitos ideológicos e pragmáticos, refletem, sobretudo, a situação efetiva em que se encontram os países mencionados em relação aos Estados Unidos e à União Soviética.

Realmente, o fato de a Iugoslávia basear-se em regime econômico socialista, depender, em seu comércio internacional, do mercado importador e exportador do bloco soviético e achar-se, geograficamente, na sua área a conduzir, por todas as razões, a maior aproximação da Rússia que dos Estados Unidos. Agir diversamente, para a Iugoslávia, seria, de um lado, contrariar o sentido ideológico de seu regime e prejudicar, pragmaticamente, seus interesses e, de outro, em termos de realismo político, assumir um risco adicional, à medida que uma posição de absoluta equidistância da Iugoslávia conduzisse a União Soviética a manter todo um dispositivo de forças na permanente vigilância daquele país.

Para a Índia, ao contrário, a mais rigorosa equidistância corresponde às conveniências e possibilidades do país. Necessitando utilizar ao máximo os equipamentos e financiamentos que lhe possam proporcionar as duas superpotências, a Índia precisa evitar a preponderância de qualquer uma delas em seus negócios internos e em sua economia. País asiático, situado na vizinhança da China, com uma população de sentimentos marcadamente antiocidentais, em virtude das humilhações e espoliações sofridas no período colonial, a Índia não se poderia aproximar mais dos Estados Unidos que da União Soviética, à qual se acha presa por laços

mais estreitos de afinidade e de solidariedade. Além disso, a necessidade de proteger-se contra o expansionismo soviético, sua inserção na Commonwealth e o fato de haver adotado, ainda que com importantes adaptações, um modelo capitalista de desenvolvimento tornam indispensável, para a Índia, a manutenção de equidistância entre as duas superpotências.

Aplicando tais observações ao caso brasileiro, verifica-se que a posição do nosso país, em relação ao bloco americano, apresenta semelhança com a da Iugoslávia, em relação ao bloco soviético. Embora o Brasil não seja um país “ocidental”, do ponto de vista americano, e embora tal conceito, como já foi esclarecido, contenha boa dose de equívoco, é óbvio que, por toda sorte de motivos, são muito maiores nossas afinidades econômicas, culturais e psicológicas com os Estados Unidos que com a União Soviética. Por outro lado, assim como o regime econômico-político da Iugoslávia e o sistema de seu intercâmbio comercial a aproximam da União Soviética, assim, no caso brasileiro, nosso regime interno e nossas relações de comércio exterior nos aproximam dos Estados Unidos. Já se viu que, precisamente por isso, o neutralismo é indispensável para a salvaguarda de nossos interesses. Pela mesma razão, porém, que leva o neutralismo brasileiro, do ponto de vista de nossas próprias conveniências ideológicas e pragmáticas, deve preservar nossa maior aproximação com os Estados Unidos. Em termos de política de poder, tal aproximação é igualmente necessária. Um neutralismo “sovietófilo” seria, de fato, inviável na América Latina. Um neutralismo rigidamente equidistante conduziria os Estados Unidos a uma vigilância externa e a

uma propensão à interferência em nossos negócios internos que, além de prejudiciais aos nossos interesses, tornaria muito mais difícil a posição brasileira. Ao contrário, um neutralismo rigoroso, no que se refere às premissas fundamentais da terceira posição, mas que preserve nossa aproximação dos Estados Unidos, representaria o perfeito ajustamento entre nossas conveniências e nossas possibilidades.

Examinado esse aspecto da questão, convém elucidar dois outros pontos essenciais, relativos ao conteúdo concreto de nosso neutralismo e à forma pela qual se realize e manifeste. Não basta, para ajustar nossas conveniências a nossas necessidades, que o neutralismo brasileiro preserve as afinidades e as relações econômico-culturais existentes entre o Brasil e os Estados Unidos. É necessário, ademais, que os objetivos concretos perseguidos pela nova política exterior brasileira e o modo pelo qual se procure atingi-los se enquadrem nessa área de coincidência entre os interesses e as possibilidades do Brasil.

No que diz respeito às formas e aos métodos de execução, há importante distinção entre o neutralismo conveniente e possível para os países afro-asiáticos e árabes e o Brasil. Para aqueles, o neutralismo continua associado à luta contra o colonialismo, de que apenas acabam de libertar-se e cujos efeitos residuais só poderão ser superados mediante ingere esforço. No caso do Brasil, a luta anticolonial já constitui episódio historicamente vencido e nossa solidariedade com os países que ainda enfrentam tais problemas tem sentido distinto que se prende às relações existentes entre a luta anticolonial e a luta especificamente anti-imperialista, de que participamos. Ao

prestarmos apoio às forças anticoloniais, estamos afirmando, no terreno dos princípios, a doutrina da autodeterminação dos povos e o direito que têm os países subdesenvolvidos de promover seu desenvolvimento econômico-social e de contar, para esse efeito, com a colaboração internacional, por meio de medidas tendentes a uma distribuição mundial da riqueza mais equitativa. No terreno das conveniências práticas, estamos interessados em evitar que a exploração quase servil da mão de obra colonial proporcione, ao imperialismo econômico das grandes potências, matérias-primas a custos irrisórios, com os quais possam mover uma concorrência desleal a nossos próprios produtos, ou industrializá-los em condições igualmente desleais, comparativamente às nossas. Interessa-nos, igualmente, pelo anticolonialismo, impedir que as potências coloniais se possam valer do trabalho africano e asiático, a fim de obter, em regime de discriminação salarial, custos industriais inferiores aos que para nós resultam de uma remuneração muito mais alta à nossa própria mão de obra.

Por isso que o neutralismo dos países afro-asiáticos se encontra estrategicamente vinculado ao anticolonialismo, propendem tais países a erigir o seu neutralismo em bandeira ostensiva, em fundamento e propósito manifestos de sua política exterior. O neutralismo afro-asiático não realizaria seus objetivos se não fosse aparente e formal. Para o Brasil, ao contrário, o neutralismo é a designação geral e a racionalização de um conjunto de medidas e posições válidas por seus resultados empíricos, enquanto tais, independentemente da expressa manifestação de um propósito neutralista, salvo no

que se refere, teórica e praticamente, ao antibelicismo. Assim sendo, não tem o Brasil nenhuma necessidade de assumir, formal e ostensivamente, uma sistemática posição neutralista. É a elaboração e a prática do neutralismo brasileiro que precisam ser sistemáticos e não a ostentação de tal política. Tal circunstância implica, naturalmente, muito maior flexibilidade para o neutralismo brasileiro, ou o latino-americano, considerado em conjunto. Somente no que se refere à proscrição da guerra, como meio de ajustamento de conflitos, e aos diversos corolários desse princípio, no que toca a pactos militares, cessão de bases, estacionamento de forças estrangeiras e corrida armamentista, é que o neutralismo brasileiro deve assumir uma atitude ostensiva e geral. Em todos os demais aspectos seus propósitos são realizáveis empiricamente, sem que tenhamos necessidade de enunciar, para uso externo, a tese geral que os contenha. Tal regra, evidentemente, é válida sobretudo para as definições públicas de nossa política exterior ou para as definições dirigidas aos países da Aliança Atlântica. No que concerne aos países dos blocos soviético, afro-asiático e árabe, o Brasil terá de adotar uma conduta distinta, de sorte a inspirar-lhes a devida confiança e contar com sua solidariedade para todas as reivindicações brasileiras cujo atendimento dependa de seu concurso. Como é óbvio, mais do que todas as palavras e expedientes diplomáticos, o que levará tais países a confiar no neutralismo brasileiro serão as demonstrações efetivas de nossa independência e descomprometimento, tanto em nossas relações bilaterais com os diversos países quanto, ou talvez principalmente, em nossa atuação na ONU.



No que diz respeito às medidas concretas e práticas em que se consubstanciaria o neutralismo brasileiro, dentro do sistema latino-americano e sul-americano, pode-se resumi-las, por áreas, da seguinte forma:

#### **A) América Latina**

Estreitamento efetivo das relações latino-americanas, particularmente sul-americanas, fundadas na aliança brasileiro-argentina. A aliança brasileiro-argentina, como foi indicado, deverá constituir a primeira providência concreta do neutralismo brasileiro e o ponto de partida para toda a nossa nova política exterior. Tal aliança não deverá resumir-se no ajustamento de convenções diplomáticas, mas compreender um efetivo aprofundamento de contatos, abrangendo, de ambos os lados, os partidos de oposição, as universidades, os homens de negócio etc. Além do seu caráter político, deverá basear-se em estreita coordenação da economia e da segurança coletiva dos dois países. À entidade criada para superintender os negócios comuns deverão ficar subordinadas as forças que integrarem o sistema de segurança coletiva brasileiro-argentina. O caráter aberto dessa aliança permitirá que a ela se incorporem o Uruguai, o Chile, o Paraguai e a Bolívia, com a eventual participação de outros países da América do Sul. Formado esse sistema central econômico-político, em torno dele poderão organizar-se os demais países latino-americanos, cuja política exterior passará a ser coordenada em conjunto e cuja segurança coletiva, na América do Sul, passará a apoiar-se em seus próprios recursos, com exclusão, de quaisquer potências estranhas à área. O sistema sul-americano deverá envidar os

maiores esforços no sentido de aperfeiçoar, para uso comum dos países-membros, as técnicas nucleares e balísticas, visando, simultaneamente, ao seu emprego industrial e militar. Embora exprimindo um esforço de paz e de ajustamento transacional dos conflitos, o sistema da segurança coletiva sul-americana deverá equipar-se com armas balístico-nucleares, de produção própria ou de qualquer procedência, de sorte a poder impor, inclusive militarmente, o acatamento de sua neutralidade. Por outra parte, o sistema sul-americano deverá apoiar-se sobre a mais ampla cooperação econômica, prevendo-se, de acordo com as condições de cada país, dentro da área, certa especialização econômica que assegure a mais alta produtividade e fortaleça o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos.

### **B) Países afro-asiáticos e árabes**

Dentro do sistema político exterior baseado na aliança brasileiro-argentina e nas instituições dela representativas, o Brasil deverá renovar completamente suas relações com os países afro-asiáticos e árabes, emprestando-lhes apoio na luta anticolonial e com eles articulando uma política de conjunto destinada a preservar e a submeter ao arbitramento internacional os dissídios entre as potências.

### **C) Países europeus e Japão**

Em relação a tais países a política brasileira deve apenas intensificar as relações comerciais e culturais que já mantém com eles. O Brasil precisará adotar medidas conducentes a separar suas relações com os países colonizadores de sua

atitude anticolonial, evitando, mediante adequadas disposições de poder, que a Inglaterra e a França possam ensaiar represálias econômicas contra o Brasil – como a suspensão de financiamentos para a importação de equipamentos –, em virtude do apoio que o Brasil deverá prestar às reivindicações anticoloniais afro-asiáticas. Além disso, o sistema de segurança coletiva da América do Sul deverá suprir-se de equipamentos e técnicos militares na Europa, de sorte a libertar-se do quase monopólio norte-americano em tal setor e privar os Estados Unidos da possibilidade de condenar à impotência o sistema sul-americano de segurança por meio de um embargo de armas. Especial esforço deverá ser empreendido quanto às técnicas e aos equipamentos balístico-nucleares.

#### **D) Bloco soviético e China**

Dentro do sistema sul-americano, o Brasil deverá reatar suas relações diplomáticas com a União Soviética, reconhecer o governo de Pequim e manter estreito contato econômico e cultural com todos os países do bloco soviético. Dado o relativo grau de desorganização interior de que ainda se ressentem os países latino-americanos, precauções especiais deverão ser adotadas a fim de evitar que uma política exterior de ativo intercâmbio com os países do bloco soviético possa revitalizar os partidos comunistas latino-americanos. Nesse sentido, é indispensável mantê-los na ilegalidade e adotar, por meio do mecanismo de segurança sul-americano, uma coordenação da defesa da ordem pública e de severa repressão

à agitação comunista<sup>32</sup>. Nas relações diplomáticas com os países socialistas, deverá ser dada ênfase a não intervenção nos negócios internos da América Latina, cláusula essa que contará com a efetiva observância dos países do bloco soviético, como o demonstra a experiência indiana. Particulares esforços deverão ser empreendidos no sentido de obter assistência soviética para o desenvolvimento, entre os países do sistema defensivo sul-americano, das técnicas balísticas e nucleares. A maior ênfase deverá ser dada à cooperação econômica, visando à rápida expansão das indústrias de base sul-americanas, de acordo com os princípios de especialização regional que hajam sido adotados.

### **E) Estados Unidos**

A nova política exterior brasileira, dentro do sistema sul-americano que venha a ser instituído, deverá estreitar ainda mais suas relações econômicas e culturais com os Estados Unidos. Na medida mesma em que o fortalecimento internacional do Brasil e dos demais países sul-americanos lhes permitir negociar em termos de igualdade com os Estados

---

32 Dada a relativa impotência dos PC latino-americanos e sua notória incapacidade para a efetiva conquista de poder – impotência e incapacidade essas particularmente acentuadas com o debilitamento do comunismo internacional decorrente da destalinização da URSS –, a atitude desses países em relação a seus PC não pode ser entendida como simples questão de segurança interna, mas deve ser considerada segundo uma visão estratégica de conjunto. Assim, no caso do Brasil, o PCB, a despeito dos inconvenientes, para o poder nacional, que resultem de sua agitação nas massas, traz uma contribuição positiva ao fortalecimento internacional do país, enquanto este persistir sem política exterior própria, sujeito ao satelitismo norte-americano. Em tais condições, o PCB é uma força nacionalizante e anti-imperialista. A partir do momento, no entanto, em que o Brasil, adotando uma política exterior de independência e descomprometimento, reatar suas relações com a URSS e normalizar seus contatos com o Leste, não precisará mais do contrapeso do PCB e a segurança nacional torna aconselhável um aumento da vigilância sobre o comunismo interno e sua adequada contenção ou repressão.

Unidos, deverão ser expandidas as relações comerciais e ampliados os financiamentos para a área. Particular esforço deve ser empreendido no sentido do treinamento técnico de pessoal nos Estados Unidos. Todas as garantias lhes devem ser dadas no tocante a não influência da União Soviética nos negócios internos da América Latina. Paralelamente, deverão ser rescindidos todos os convênios militares, de cessão de bases etc. O mecanismo defensivo da área não se apoiará mais na intervenção norte-americana mas no sistema sul-americano de segurança coletiva. Todos os esforços deverão ser enviados para a obtenção de assistência norte-americana no que se refere às técnicas e aos equipamentos balístico-nucleares, pondo-se em relevo, para os EUA, a conveniência de que tal assistência parta deles.

#### **F) Nações Unidas**

As Nações Unidas serão um dos principais palcos e instrumentos da nova política exterior brasileira. A coordenação da América Latina conduzirá os países que a integram, juntamente com os demais países neutros, a uma decisiva posição arbitral que permitirá consolidar a paz, extinguir progressivamente o colonialismo e caminhar para formas institucionais permanentes capazes de dirimir os dissídios internacionais e promover a gradual unificação político-jurídica do mundo. Para esse efeito, deverá constituir-se um comitê de países neutros, compreendendo os afro-asiáticos, árabes e latino-americanos, que coordene a ação antibelicista, anticolonialista e desenvolvimentista desses países, com plena independência em relação às superpotências.

## **O neutralismo e as superpotências**

A quarta variável de que depende a possibilidade de neutralismo brasileiro é a reação que tal política venha a suscitar de parte dos Estados Unidos e da União Soviética. Em grande margem essa reação se encontra condicionada pelos pressupostos e alternativas apontados. Uma coisa seria a atitude dos Estados Unidos em face de um neutralismo brasileiro privado de suportes internos, a braços com eficaz oposição das forças latifúndio-mercantis e destituído de instrumentos apropriados de ação no nível do aparelho estatal, e outra a posição desse país frente a um neutralismo que contasse com firme apoio interior e com adequados meios de ação. Variaria, também, a atitude norte-americana, conforme o neutralismo brasileiro se mantivesse como política isolada, na América Latina, ou, diversamente, dispusesse, na base da aliança brasileiro-argentina, do apoio de um sistema sul-americano de segurança coletiva e da coordenada solidariedade latino-americana. O mesmo ocorre com relação às demais alternativas previstas.

De modo geral, portanto, cabe observar que a reação norte-americana será principalmente condicionada, de uma parte, pelo conjunto de forças em que se apoie o neutralismo brasileiro e, de outra, pelo alcance e sentido de que este se revista. Ainda que nosso neutralismo lograsse obter tais apoios, se os Estados Unidos o entendessem como uma política que viesse a substituir a sua influência pela da União Soviética, sua reação seria enérgica e permanentemente contrária a tal neutralismo e se regularia quase que apenas por suas estimativas e decisões de risco quanto à deflagração da guerra, sendo provável que

o receio de ver a União Soviética controlar a América Latina conduzisse os Estados Unidos a uma ação militar local, ainda que com o risco de generalizar o conflito. Diversamente, se os Estados Unidos se certificassem de que o neutralismo brasileiro está isento de qualquer interferência soviética, à medida que nosso neutralismo conte com suficientes elementos de apoio, nessa mesma medida serão levados a aceitá-lo como um dado da situação. Em tal caso, a atitude norte-americana acompanhará, sobretudo, o comportamento dos demais países da América Latina, em geral, e da América do Sul, em particular. Em face da unidade e solidariedade latino-americanas, os Estados Unidos se conformarão, provisória e aparentemente, com a perda do controle que detinham sobre a área. Se entrevirem, no entanto, qualquer possibilidade de romper a unidade latino-americana, dela se valerão, pagando o preço proporcional ao ganho estratégico que o movimento em apreço lhes proporcionar.

Uma das principais condições, por isso mesmo, de que dependerá a reação norte-americana, admitidos os pressupostos assinalados, será a forma pela qual se configure e realize o neutralismo brasileiro. Se o Brasil, como ocorre com os países afro-asiáticos, estivesse obrigado a emprestar, ao seu neutralismo, caráter imediatamente ostensivo e devesse, desde logo, exteriorizar todas as suas consequências sistemáticas, os Estados Unidos disporiam de maior facilidade para combatê-lo, debilitando seus suportes, suscitando incidentes de fronteiras etc. Diversamente, se o Brasil, valendo-se das peculiaridades que caracterizam o tipo de neutralismo que lhe convém, agir cautelosa e progressivamente, operando dentro dos limites

estritos de cada lance, os Estados Unidos não disporão de meios para conter o gradual desenvolvimento de nossa nova política, embora se deva presumir – dadas as limitações de que atualmente se ressente o Estado brasileiro – que logo terão ciência de nossos propósitos, tão cedo sejam formulados pelos órgãos competentes.

A partir dessas observações, que são válidas para a atual conjuntura de Guerra Fria, confirmam-se as considerações expendidas, no sentido de que a possibilidade ou impossibilidade do neutralismo brasileiro não podem ser discutidas de modo estático-global, mas apenas em função das variáveis que o condicionam. Dispondo do adequado apoio interno e externo, revestindo-se de sentido e alcance que ajustem nossas conveniências a nossas possibilidades e realizando-se gradualmente, o neutralismo brasileiro é plenamente possível e nenhuma reação eficaz poderá contra ele ensaiar os Estados Unidos. Esse mesmo neutralismo, todavia, se tornará tanto menos viável quanto menos se conjugarem as condições que o possibilitam. Se é difícil traçar, abstratamente, os limites entre a área do viável e a do inviável, pode-se, certamente, assinalar que, assim como se torna indiscutível sua viabilidade, se conjugadas todas as condições que foram indicadas, torna-se igualmente indiscutível sua inviabilidade se, entre outros requisitos, a política neutralista brasileira não dispuser, internamente, dos necessários suportes e, externamente, da efetiva colaboração argentina. Acrescente-se que o pleno desempenho, por parte do Brasil, do conjunto de medidas indicadas, por área, no item precedente só se tornará possível depois que se lograr a definitiva



supremacia, em nosso país, das forças desenvolvimentistas, a correspondente liquidação do Estado cartorial e sua substituição por um Estado funcional democrático e representativo.

A validade dessas suposições, no entanto, como se assinalou, repousa na hipótese, de longe a mais plausível, de vir a prolongar-se a atual conjuntura internacional, tendendo o antagonismo norte-americano-soviético, a prazo longo, a enquadrar-se em formas institucionais e a compor-se transacionalmente, pela mediação e pelo arbitramento dos países neutros. Ao contrário, se um dos inúmeros pontos de fricção do antagonismo norte-americano-soviético, contrariando as mais razoáveis suposições, conduzir à deflagração de uma terceira guerra mundial, o comportamento das duas superpotências passará a ser comandado, exclusivamente, pelas necessidades estratégicas da guerra. Em tal caso, a preservação do neutralismo brasileiro dependerá, basicamente, da correlação entre a força defensiva de que dispomos e o interesse que a ocupação dos pontos estratégicos de nosso território ou o aproveitamento de nossos recursos naturais apresente para os contendores. Se a guerra surpreendesse o Brasil e a América do Sul, de modo geral, inermes como se encontram, é inegável que tanto o nosso país quanto todo o continente sul-americano seriam compelidos a participar dela, como satélites dos Estados Unidos. Ao contrário, se ao deflagrar a guerra a América do Sul ou pelo menos os países meridionais do continente já houverem organizado um eficiente sistema de segurança coletiva, dotado de equipamentos modernos, notadamente de mísseis de longo alcance e de bombas nucleares, a União Soviética envidará todos

os esforços para manter o continente afastado da luta, acatando escrupulosamente sua neutralidade e dando-lhe todas as garantias para a sua preservação, o que levará os Estados Unidos a um comportamento semelhante. Em tal hipótese, porém, parece difícil se venha a poder preservar a neutralidade de toda a América Latina. O México, os países da América Central e, inclusive, os países ao norte da Bolívia ou do Peru dificilmente poderão ser defendidos da penetração norte-americana, que tenderá a criar o fato consumado de sua ocupação, contra o qual o sistema defensivo da América do Sul só se poderia insurgir ao preço, que não lhe conviria pagar, de participar da guerra ao lado da União Soviética.

Seja como for, é igualmente inegável, como sustentam os neutralistas, que a posição de países como o Brasil, na catastrófica hipótese de sobrevir uma terceira guerra mundial, dependerá muito mais da situação em que se encontrem do que da posição que hajam previamente assumido. Ainda em tal caso, portanto, a linha de menor risco é a do neutralismo, que não envolve o país na guerra por antecipação e em função de interesses que lhe são estranhos.

Cabe encerrar estas considerações com uma rápida apreciação da provável reação soviética em face do neutralismo brasileiro. Como é evidente, todos os esforços que o Brasil venha a empreender no sentido de adotar uma posição neutralista contarão com o apoio da União Soviética, que, no entanto, não ignora o conjunto de condições de que depende a possibilidade do neutralismo brasileiro. Expirada a fase stalinista, em que,

por tradição revolucionária e necessidade estratégica, a União Soviética mantinha acesa, pelos PC locais, a agitação político-social em todo o mundo, passou esse país a considerar muito mais importante a colaboração com os governos nacionais independentes do que a cooperação com os partidos comunistas de países em que esses partidos jamais conseguiriam, por conta própria, conquistar o poder ou nele manter-se. Assim, no caso em apreço, a URSS não teria nenhuma dúvida em sacrificar os interesses do PCB em proveito da consolidação de um governo nacional representativo das forças desenvolvimentistas. Todavia, porque a União Soviética não ignora que o neutralismo brasileiro seria inviável se nele se fizesse sentir a influência soviética, iria esse país ainda mais longe e, além de sacrificar à burguesia nacional brasileira os interesses do PCB, manteria, em relação ao Brasil, uma ostensiva atitude de alheamento, se não mesmo de aparente hostilidade. É provável, enquanto o neutralismo brasileiro não se consolidasse plenamente, que a URSS adotasse a tática de denunciar a nova política exterior brasileira como sutil manobra norte-americana, embora se apressasse em proporcionar ao Brasil toda a colaboração de que fosse capaz. Consolidado o neutralismo brasileiro, a União Soviética experimentaria o maior interesse em preservá-lo e prestigiá-lo, apesar de saber que nosso país se manteria sempre muito mais próximo dos Estados Unidos que da União Soviética e não ignorando que, na emergência de uma terceira guerra mundial, o Brasil poderia perder toda a independência e converter-se de novo em satélite norte-americano.

Nesse sentido, a política da União Soviética em relação ao Brasil se aproximaria da política norte-americana em relação à Iugoslávia. Não ignoram os Estados Unidos a maior proximidade existente entre a Iugoslávia e a Rússia do que entre aquele país e os próprios Estados Unidos. Tampouco ignoram que, deflagrando-se a guerra, a Iugoslávia tenderá a ser ocupada pela União Soviética e utilizada, a despeito da eventual reação do povo iugoslavo, como instrumento de luta contra os Estados Unidos. Ainda assim, julgam tão importante preservar a atual independência da Iugoslávia que não têm medido esforços para lhe prestar assistência econômica e técnica. Tal seria o sentido da política soviética em relação ao neutralismo brasileiro.







A trajetória de Helio Jaguaribe tem alcance e densidade admiráveis. Sua obra se destaca em meio àquelas de uma geração notável, que inclui Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes e Antonio Candido, entre outros. “Compreender nosso tempo na perspectiva do Brasil” e “compreender o Brasil na perspectiva de nosso tempo”, lema que formulou, em 1953, para os *Cadernos do Nosso Tempo*, revela a originalidade e a contemporaneidade de seu pensamento, ainda hoje relevante, instigante e atual. Para homenagear esse grande homem, que em 2013 completa nove décadas de uma profícua existência, a Funag brinda o público com novas edições de dois livros fundamentais de Helio Jaguaribe, *Introdução ao Desenvolvimento Social* e *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, e lança uma coletânea de artigos, intitulada *Estudos Filosóficos e Políticos*, em que desfilam os grandes temas cultivados pelo autor ao longo de 65 anos de uma produção intelectual admirável.

José Vicente de Sá Pimentel





Harvard; de 1966 a 1967 na Universidade de Stanford; e de 1968 a 1969, no MIT – Massachusetts Institute of Technology.

Ao retornar ao Brasil em 1969, ingressou nas Faculdades Integradas Cândido Mendes, onde foi diretor de Assuntos Internacionais. Com a fundação do Instituto de Estudos Políticos e Sociais (Iepes), em 1979, foi designado decano, função que ocupou até o ano de 2003. No entanto, a ele foi conferido o título de decano emérito e, nessa qualidade, continuou ativamente suas pesquisas no instituto.

De abril a setembro de 1992 foi Secretário de Governo (atualmente Ministério) de Ciência e Tecnologia. Deixou o cargo para se dedicar exclusivamente à vida acadêmica.

A partir de 1994 passou a dirigir um projeto de pesquisa e análise da história universal – *A critical study of history*. O projeto liga o Iepes à Universidade de São Paulo e à de Buenos Aires, reunindo cientistas sociais e historiadores do mundo todo. A versão em português desse estudo foi publicada em maio de 2001.

Por sua contribuição às Ciências Sociais, aos estudos latino-americanos e à análise das Relações Internacionais, recebeu o grau de Doutor Honoris Causa da Universidade de Johannes Gutenberg, de Mainz, RFA (em 1983); da Universidade Federal da Paraíba (em 1992); da Universidade de Buenos Aires (em 2001).

É o nono ocupante da Cadeira nº 11 da Academia Brasileira de Letras, eleito em 3 de março de 2005, na sucessão de Celso Furtado.

A trajetória de Helio Jaguaribe tem alcance e densidade admiráveis. Sua obra se destaca em meio àquelas de uma geração notável, que inclui Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes e Antonio Candido, entre outros. “Compreender nosso tempo na perspectiva do Brasil” e “compreender o Brasil na perspectiva de nosso tempo”, lema que formulou, em 1953, para os *Cadernos do Nosso Tempo*, revela a originalidade e a contemporaneidade de seu pensamento, ainda hoje relevante, instigante e atual. Para homenagear esse grande homem, que em 2013 completa nove décadas de uma profícua existência, a Funag brinda o público com novas edições de dois livros fundamentais de Helio Jaguaribe, *Introdução ao Desenvolvimento Social* e *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, e lança uma coletânea de artigos, intitulada *Estudos Filosóficos e Políticos*, em que desfilam os grandes temas cultivados pelo autor ao longo de 65 anos de uma produção intelectual admirável.

José Vicente de Sá Pimentel



663

HELIO JAGUARIBE

Estudos Filosóficos e Políticos



HELIO JAGUARIBE

## Estudos Filosóficos e Políticos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Helio Jaguaribe de Mattos nasceu no Rio de Janeiro em 23 de abril de 1923, filho do eminente geógrafo e cartógrafo da Comissão Rondon, Gen. Francisco Jaguaribe de Mattos, e de Francelina Santos Jaguaribe de Mattos, nascida em Vila Nova de Gaia, Portugal.

Em 1946 formou-se em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Em 1949 tornou-se responsável pelo suplemento cultural semanal do *Jornal do Comércio*.

Em 1952 iniciou, com um grupo de jovens cientistas sociais, um projeto de estudos para a reformulação do entendimento da sociedade brasileira, fundando o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política – IBESP, de que foi Secretário-Geral e Diretor da revista do Instituto, *Cadernos do Nosso Tempo*, de relevante influência no Brasil e na América Latina.

Em 1956 teve a iniciativa de promover a constituição do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, uma instituição de altos estudos, do Ministério da Educação e Cultura, no campo das Ciências Sociais, do qual foi designado Chefe do Departamento de Ciência Política. Exonerando-se de ambas as funções em 1959, por discordância com mudanças na orientação do Instituto, passou alguns anos colaborando, sem vínculos permanentes, com diversas instituições acadêmicas, no Brasil e no exterior.

Em 1964, depois de pública condenação do golpe militar, afastou-se do país e foi lecionar nos Estados Unidos: de 1964 a 1966 na Universidade de

HELIO JAGUARIBE

**Estudos Filosóficos  
e Políticos**

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



# Est udos Fil osóf icos e Pol ít icos

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

*Ministro de Estado*      Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado  
*Secretário-Geral*      Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



*Presidente*      Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de  
Relações Internacionais*

*Diretor*      Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Centro de História e  
Documentação Diplomática*

*Diretor*      Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Conselho Editorial da  
Fundação Alexandre de Gusmão*

*Presidente:*      Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Membros:*      Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg  
Embaixador Jorio Dauster Magalhães  
Embaixador Gonçalo de Barros Carvalho e Mello Mourão  
Embaixador José Humberto de Brito Cruz  
Ministro Luís Felipe Silvério Fortuna  
Professor Clodoaldo Bueno  
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto  
Professor José Flávio Sombra Saraiva

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

HELIO JAGUARIBE

# Est udos Fil osóf icos e Pol ít icos



Brasília – 2013

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H  
Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Telefones: (61) 2030-6033/6034  
Fax: (61) 2030-9125  
Site: [www.funag.gov.br](http://www.funag.gov.br)  
E-mail: [funag@itamaraty.gov.br](mailto:funag@itamaraty.gov.br)

**Equipe Técnica:**

Eliane Miranda Paiva  
Fernanda Antunes Siqueira  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro  
Jessé Nóbrega Cardoso  
Vanusa dos Santos Silva

**Projeto Gráfico:**

Daniela Barbosa

**Capa:**

Yanderson Rodrigues  
Foto de Helio Jaguaribe, por Ernesto Baldan.

**Programação Visual e Diagramação:**

Gráfica e Editora Ideal Ltda.

---

Impresso no Brasil 2013

J24

Jaguaribe, Helio.

Estudos filosóficos e políticos / Helio Jaguaribe. – Brasília : FUNAG, 2013.  
424 p.

ISBN 978-85-7631-455-4

1. Filosofia política. 2. Filosofia da História. 3. Relações exteriores - Brasil - Estados Unidos. 4. Relações exteriores - Brasil - Argentina. 5. Mercado Comum do Sul (Mercosul). 5. História política - Brasil. 6. Brasil - política e governo. 7. Desenvolvimento econômico-social. I. Título.

---

CDD 320.01

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Ledit dos Santos Pereira, CRB-1/776.

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

## APRESENTAÇÃO

Os textos aqui selecionados representam os grandes temas de preocupação de Helio Jaguaribe ao longo de 65 anos de produção intelectual. Filosofia, História, Relações Internacionais, América Latina, Brasil e a dinâmica do Desenvolvimento são os temas que permitem revelar a perspectiva histórico-humanista do autor e de sua geração, um humanismo latino-americano secular que utiliza a análise política como instrumento elucidativo de escolhas que irão contribuir para o devir nacional.

Os textos deste volume refletem indagações permanentes do autor, inerentes àquilo que estima ser os impasses da condição social humana. Focalizam desafios ao desenvolvimento brasileiro e às relações internacionais do século XX, que continuam até hoje pautando as escolhas de política nacional.

O elo condutor entre os vários temas do livro é a permanente tentativa de identificar como e em que condições o homem, enquanto sujeito social, atua como protagonista de sua história e, por sua vez, como determinações históricas específicas incidem sobre as relações de poder e condicionam e limitam escolhas e opções políticas.

A temática “Homem e suas Circunstâncias” reflete a influência de Ortega y Gasset sobre toda uma geração intelectual brasileira que começa a produzir nos anos 1940. No trabalho de Helio Jaguaribe, a temática orteguiana é matizada por uma indagação cultural específica: de que modo o Brasil se situa no contexto das grandes transformações mundiais do pós-guerra, indagação que o leva a privilegiar em seus trabalhos os processos de organização e institucionalização do universo político e das condições sociais para o seu exercício.

Os *Cadernos de Nosso Tempo*, publicação coordenada por Helio Jaguaribe nos anos 1950, para a qual contribuem muitos dos intelectuais que irão mais tarde congregarem-se no ISEB e da qual foram selecionados dois textos nesta coletânea, exemplifica esta preocupação com o seu lema: “O Mundo na Perspectiva do Brasil” e o “Brasil na Perspectiva do Mundo”.

A reflexão sobre a política no seu sentido amplo, como exercício de opções de futuro, é o prisma por meio do qual Helio Jaguaribe trabalha tanto seus textos sobre história comparada como aqueles sobre o desenvolvimento brasileiro. Como observa na “Introdução ao Estudo Crítico da História”: “Os homens exercitam sua liberdade no contexto dado pelos fatores reais e ideais, conforme a configuração final das circunstâncias resultantes do acaso”. A indagação e a análise de Jaguaribe, como evidenciada nos textos selecionados, são essencialmente sobre as possibilidades de escolha, seja ela a de dar sentido ético à vida, central em seus textos sobre a transcendência e o indivíduo, seja na sua forma revelada através do estudo crítico da história, ou na sua forma prospectiva que enfatiza o desenvolvimento como projeto. Como observa no ensaio



“O irrelevante e o significativo”: “independentemente da falta geral de sentido do cosmos, a vida do homem tem o sentido que este lhe der e o que é irrelevante é a irrelevância geral das coisas”.

Dentro desta perspectiva, o universo da política é entendido como o exercício da liberdade de escolha dentro das condições históricas em que essas escolhas se apresentam. Em todos os textos aqui representados, com maior vigência nos textos histórico-políticos, fica evidente a preocupação intelectual em conjugar, com clareza analítica, história, conjunturas e prospectivas. Nos trabalhos sobre o desenvolvimento ou sobre a política externa brasileira, ou mesmo no estudo crítico da história, o que se procura é entender e analisar os espaços de ação possíveis e o como e o porquê de certas opções sociopolíticas.

Na “Introdução ao Estudo Crítico da História”, fruto de uma gestação de dez anos, a inquirição que informa o estudo das várias civilizações é justamente uma pergunta política: que condições singularizam a ascensão de civilizações específicas e que escolhas de direção as levam a seu declínio? Essa preocupação está presente nos trabalhos sobre o desenvolvimento como processo e como projeto, bem como na formulação sobre a possibilidade e sobre o exercício de uma política externa independente.

O presente volume foi dividido em cinco partes temáticas, refletindo os cinco grandes temas de Helio Jaguaribe, Filosofia e História, Relações Internacionais, América Latina, Brasil e Desenvolvimento. Os textos incluídos em cada seção estão em ordem cronológica de 1958 até 2007. Vários foram produzidos para conferências internacionais, como “A Alternativa Zelote-Herodiana” e depois publicados como capítulos de livros. Outros,

como “A ideologia do GOP” e “O que é o Ademarismo?”, foram publicados unicamente em 1958, na revista *Cadernos de Nosso Tempo*. Os demais textos da coletânea fizeram parte de livros já esgotados.

A seleção dos textos privilegiou os ensaios que representam mais nitidamente a preocupação do autor em relacionar condições históricas e alternativas para a política. Buscou-se igualmente incluir textos nos quais Jaguaribe reflete sobre as particularidades dos desafios ao desenvolvimento latino-americano, cunhando, assim, conceitos e avançando interpretações que expandem arcabouços teóricos vigentes, tais como a análise das disfuncionalidades das elites nacionais e as peculiaridades do estado patrimonialista brasileiro e do populismo centrista latino-americano. Contribuições conceituais que, fugindo de arcabouços teóricos vigentes, vão dar à sua análise política um caráter específico independente e inovador.

As cinco partes do livro transitam de considerações histórico-filosóficas gerais a estudos específicos sobre o Brasil. Em cada uma, os textos estão dispostos em ordem cronológica. A primeira seção, Filosofia e História, inicia-se com “A Alternativa Zelote-Herodiana”, de 1986, que exemplifica de maneira singular a preocupação do autor em analisar aquilo que é particular ao contexto político latino-americano, a dinâmica da dependência, colocada no contexto do grande debate histórico de Toynbee sobre as opções na evolução de culturas cêntricas e periféricas. Na análise de variáveis políticas que perpassam períodos históricos diversos, chega-se ao âmago da problemática que interessa ao

autor – e que se expande depois no “Estudo Crítico da História” –, que é identificar como a história apresenta opções de ação diversas para situações de poder análogas.

A primeira parte inclui também breves textos sobre a problemática do homem no cosmos e o significado da ação humana, temas que definem a postura humanista secular de Jaguaribe.

As segunda e terceira partes são dedicadas às relações internacionais desde, do seu contexto mais amplo à análise da América Latina e do Mercosul. Inicia-se com um texto de 1958, “A ideologia do governo republicano e a política internacional dos Estados Unidos”, publicado unicamente no extinto *Cadernos de Nosso Tempo*, no qual se discute como os partidos republicano e democrático norte-americanos adquirem características ideológicas e entram em embates sobre políticas públicas e liberalismo de mercado, que perduram até hoje. Segue-se uma avaliação das possíveis áreas de conflito e cooperação entre Estados Unidos e Brasil, além de uma extensa discussão de dois temas centrais à obra do autor, potencialidade da relação Brasil-Argentina e, a consequência dela, a potencialidade do Mercosul.

Os textos sobre o Brasil cobrem aspectos distintos da obra de Jaguaribe. Vão desde artigos de 1958 sobre o ademarismo, nos quais se analisam facetas do populismo associadas à ascensão da classe média no final dos anos 1950, até o estudo sobre a evolução da democracia de massas no país.

A parte final desta coletânea discute a dinâmica política do desenvolvimentismo. Nele se incluem dois ensaios simbólicos do autor: “O desenvolvimento como processo” e “O desenvolvimento

como projeto”, e um terceiro que indaga sobre as condições propícias à social-democracia. Os três textos têm em comum uma preocupação fundamental: como construir espaços políticos e traçar condutas públicas que possam maximizar oportunidades de desenvolvimento, permitindo, assim, avanços sociais em contextos políticos adversos.

Esta coletânea tem como propósito oferecer ao leitor uma ampla gama de textos que representam marcos relevantes do pensamento de Helio Jaguaribe. Escritos entre 1958 e 2007, percorrem os problemas da segunda metade do século XX e fazem uma análise acurada dos desafios não enfrentados. Agradeço a cortesia dos editores originais em permitir a republicação pela Funag de textos antigos que se encontravam fora de circulação e agora formam um novo conjunto que reflete a vigência e a acuidade da visão prospectiva do autor.

**Anna Jaguaribe**

## SUMÁRIO

### PRIMEIRA PARTE FILOSOFIA E HISTÓRIA

A alternativa Zelote-Herodiana em sua visão histórica do problema dependência-autonomia.....	15
Introdução ao estudo crítico da História .....	53
O irrelevante e o significativo .....	105
Breve referência aos deuses gregos.....	109
Propostas helenísticas e demandas contemporâneas.....	113
Transimanência e cosmos .....	121
O animal transcendente .....	127
O homem na Terra.....	145

### SEGUNDA PARTE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A ideologia do governo republicano e a política internacional dos Estados Unidos.....	159
---	-----

O futuro das relações do Brasil com os Estados Unidos .....	177
Mercosul e as alternativas para a ordem mundial .....	193

### **TERCEIRA PARTE**

#### **AMÉRICA LATINA**

Brasil-Argentina: breve análise das relações de conflito e cooperação.....	231
A América Latina como condição e como projeto.....	263

### **QUARTA PARTE**

#### **BRASIL**

Que é o ademarismo? .....	287
A proposta sociopolítica do PSDB.....	305
Evolução política do Brasil .....	309
Sistema político e governabilidade democrática .....	335

### **QUINTA PARTE**

#### **DESENVOLVIMENTO E A SOCIAL-DEMOCRACIA**

O desenvolvimento como processo.....	367
O desenvolvimento como projeto.....	383
A social-democracia e as condições da América Latina e do Brasil .....	407

**PRIMEIRA PARTE**

**FILOSOFIA E HISTÓRIA**





## **A ALTERNATIVA ZELOTE-HERODIANA EM SUA VISÃO HISTÓRICA DO PROBLEMA DEPENDÊNCIA-AUTONOMIA\* \*\***

### **Dois pares de alternativas**

#### **Dependência-autonomia**

O conceito de dependência, associado à ideia de dependência periférica, num relacionamento centro-periferia, é uma nova contribuição de extrema importância, das últimas décadas, ao aparato analítico das Ciências Sociais. No estudo das causas do subdesenvolvimento de um grande grupo de sociedades “periféricas”, que formam o chamado Terceiro Mundo, surgiu uma renovada consciência de que a condição dessas sociedades constitui, em larga medida, a contraparte da afluência de um pequeno grupo

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Sociedade e Cultura* (São Paulo: Vértice, 1986).

\*\* Original em inglês, submetido ao concurso da IPSA. Tradução de Maria Stela Gonçalves e Adail U. Sobral.

de países “centrais”, que formam as sociedades industrializadas do chamado Primeiro Mundo<sup>1</sup>.

O conceito de dependência, no contexto de um relacionamento centro-periferia, adquiriu um significado amplo que transcende implicações ideológicas. Embora a noção de dependência tenha sido formulada originalmente pelos estudiosos do relacionamento centro-periferia. Existem países dependentes no bloco ocidental, sob a hegemonia norte-americana, assim como países dependentes no bloco soviético, sob a hegemonia soviética. A dependência é caracterizada por uma situação em que os atores nacionais de um país dependente sofrem severas limitações em sua capacidade de tomar decisões domésticas e, acima de tudo, decisões internacionais. Em contrapartida, os países centrais gozam de uma ampla margem de autonomia em suas decisões domésticas e internacionais. Essa autonomia é de suprema importância para as duas superpotências, para as quais os únicos limites são seus temores recíprocos de exterminação mútua e suas respectivas visões a respeito do que é adequado fazer, doméstica e internacionalmente.

O relacionamento centro-periferia, particularmente no caso do sistema ocidental, não é um sistema dual puro, que oponha países periféricos dependentes a países centrais autônomos. Entre os polos

---

1 Sobre as principais “escolas” da teoria da dependência, veja as notas 4 a 7. Sobre os problemas estruturais envolvidos na questão, veja a obra de Celso Furtado, *Pequena Introdução ao Desenvolvimento*, São Paulo, C.E.N., 1980; veja Arghiri Emmanuel, *Unequal Exchange*, New York, Monthly Review Press, 1972; e Samir Amin, *Accumulation on a World Scale*, New York, Monthly Review Press, 1974. Veja também Jonas Langer, *Theories of Development*, Holt, Rinehart & Winston, 1969; Gabriel Palma, “Dependency: a formal theory of underdevelopment or a methodology for the analysis of concret situations of underdevelopment”, in *World Development*, v. VI, 1978, pp. 881-924; e Richard Fagen “Studying Latin America Politics: Some Implications of a ‘Dependencia’ Approach”, in *Latin America Research Review*, v. 14, n. 3, 1979. Ver também dois números de *International Organizations* dedicados ao assunto: v. 32, n. 1 (inverno), 1978, e v. 34, n. 4 (outono), 1980.

há duas formas principais de autonomia relativa: a autonomia setorial de países que gozam de um estoque particularmente favorável de matérias-primas escassas (por exemplo, os países da OPEP), e a autonomia regional de países dotados de um nível de desenvolvimento e de capacidades relativamente mais alto (por exemplo, o Brasil na América Latina<sup>2</sup>).

A noção centro-periferia e o conceito de dependência, no contexto desta ideia – embora estejam implícitos no estudo de política comparativa e de relações internacionais, desde a Antiguidade – receberam sua primeira elaboração formal, em nossos dias, por parte de Raul Prebisch e dos estudos, realizados sob sua coordenação, pela Comissão Econômica para a América Latina da ONU<sup>3</sup>. Prebisch defendeu a tese de que grande parte do subdesenvolvimento do Terceiro Mundo tinha como causa as relações desiguais entre este e o Primeiro Mundo, resultando num processo circular de reforço em que os países centrais acumulam vantagens crescentes, em detrimento dos países periféricos.

Embora os aspectos básicos da dependência sejam reconhecidos atualmente por uma ampla variedade de autores, existem diferenças significativas na forma como são explicadas as causas do processo e sua forma real de funcionamento. Eu sugeriria que a maior parte da chamada “teoria da dependência” se enquadra

---

2 Cf. Helio Jaguaribe, “Autonomia Periferica y Hegemonia Centrica”, in *Estudios Internacionales*, ano XII, n. 46, abril/junho 1979, pp. 91-129 e, do mesmo autor, “The New Interimperial System”, in Karl Deutsch et alia (ed.) *Problems of World Modelin*, Cambridge, Ballinger Publ. Co., 1977, pp. 117-129.

3 Para uma visão global das ideias da Comissão, veja *El Pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Edit. Universitaria, 1969. Para as ideias recentes de Raul Prebisch sobre o assunto, veja seus três artigos em *Revista de la CEPAL*, “Critica del Capitalismo Periferico”, n. 1, 1º semestre de 1976, pp.7-77; “Estructura Economica y Crisis del Sistema”, n. 6, 2º semestre de 1978, pp. 167-264; e “La Periferia Latino-americana en el Sistema Global del Capitalismo”, n. 13, abril/1981, pp. 163-171.

em três linhas principais de explicação, de abrangência crescente<sup>4</sup>. Uma dessas linhas (a “escola Marxista”) é um correlato da teoria do imperialismo de Lênin<sup>5</sup>. O processo capitalista é inerentemente um processo de acumulação que favorece os proprietários dos meios de produção, no nível nacional, e os países capitalistas mais importantes, no nível internacional. Esse processo envolve necessariamente a exploração, no nível doméstico, das classes trabalhadoras e, em proporção ainda maior, a exploração imperial-colonialista dos países periféricos.

Uma segunda “escola” da dependência (a “escola histórica”), embora aceite a tendência apropriativa do sistema capitalista, coloca a ênfase na acumulação histórica de vantagens em benefício dos países que lideraram a revolução mercantil, do século XV ao final do século XVIII, e, de lá até aqui, a revolução industrial<sup>6</sup>.

Uma terceira linha de explicação, no âmbito da teoria da dependência (a “escola das elites disfuncionais”), embora aceite as principais bases propostas pela segunda escola, enfatiza,

---

4 Cf. Helio Jaguaribe, “Dependencia y Autonomia: Modelos y Condiciones”, mimeografado, RJ, Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1976.

5 Para a “Escola Marxista”, veja André Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Monthly Review Press, New York, 1967 e “The Development of Underdevelopment”, New York, 1967 e “The Development of Underdevelopment”, New York, Monthly Review Press, 1966. Veja Ruy Mauro Marini, *Dialetica de la Dependencia*, México, Edic. Era, 1973 e “La Interdependencia Brasileña y la Integración Imperialista”, in *Selecciones en Castellano*, n. 21, 1966. Veja Theotonio dos Santos, “La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina”, in Helio Jaguaribe et. al. Compil., *La Dependencia Politico-Economica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1968. Do mesmo autor, “Dependencia y Cambio Social”, in *Cuadernos del CESO*, n. 11, 1970. Veja também Anibal Quijano, “Dependencia, Cambio Social y Urbanización on América Latina”, in *América Latina*, Santiago, Ed. Universitaria, 1970.

6 Para a “Escola Histórica”, veja Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1971. Veja também Fernando H. Cardoso, *Ideología de la Burguesía Industrial en Sociedades Dependientes*, México, Siglo XXI, 1971. Veja ainda Celso Furtado, *A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina*, RJ, 1973.

dadas certas condições, a forma de comportamento das elites periféricas<sup>7</sup>. A maioria das elites periféricas – as elites disfuncionais – apresentaram a tendência a se associarem, de uma forma ou de outra, às elites centrais, agindo como seus representantes ou parceiros minoritários, e aceitando, implícita ou mesmo explicitamente, a condição dependente dos seus respectivos países, em troca da preservação, ao nível doméstico, de seus próprios privilégios sociais e do compartilhamento, ao nível internacional, de alguns interesses e valores com essas elites centrais. Algumas poucas elites periféricas – as elites funcionais –, em condições sócio-históricas apropriadas, reagiram com sucesso contra sua condição dependente, mobilizando seus respectivos povos em um amplo esforço de superação de suas deficiências domésticas e de acompanhamento das capacidades dos países centrais de sua época.

Foge aos propósitos deste estudo a tentativa de avaliar os méritos comparativos das três “escolas” de dependência acima mencionadas. Observarei apenas que, na minha opinião, a principal limitação da primeira escola – independentemente da opinião geral que se tenha com relação ao marxismo – é seu pressuposto de que nenhuma situação de dependência pode ser superada no âmbito

---

7 Para a “Escola das Elites Disfuncionais”, veja Helio Jaguaribe, “Dependencia y Autonomia en America Latina”, in Helio Jaguaribe et. al. Compil., *La Dependencia Politico-Economica de America Latina*, op. cit. veja também sua obra *Political Development* (particularmente o capítulo 13), New York, Harper & Row, 1973. Veja Osvaldo Sunkel e Pedro Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoria del Desarrollo*, México, Siglo XXI, 1970. Veja ainda Osvaldo Sunkel, “Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en America Latina”, in *El Trimestre Economico*, 38, n. 2, 1971, pp. 571-628. Veja Aldo Ferrer, “Industrias Basicas, Integratrion y Corporaciones Internacionales”, in Helio Jaguaribe, Compil., *La Dependencia Político-Economica de America Latina*, op. cit. Veja ainda Guillermo O’Donnell e Delfina Linek, *Dependencia y Autonomia*, Buenos Aires, Amorrortu Edit., 1973.

do sistema capitalista, o que é contestado por vários exemplos históricos, como o caso da Alemanha de Bismarck. A segunda escola, por outro lado, implica a aceitação de uma irreversibilidade histórica que fecharia, para sempre, as portas do desenvolvimento e da autonomia a todas as sociedades atrasadas – de que o Japão da dinastia Meiji e a China contemporânea, entre outros exemplos, são uma prova em contrário.

A teoria da dependência, caracteristicamente na versão da primeira “escola”, tende a sofrer de miopia histórica. A dependência, como o enfatizam vários autores das duas outras escolas, é um fenômeno histórico. Mas, assim sendo, é necessário estudá-la no âmbito da estrutura histórica mais ampla, que ultrapassa os limites do capitalismo moderno e mesmo aqueles da Civilização Ocidental. Por esta razão, a abordagem universalista de Toynbee de toda a história da humanidade e sua tipologia das respostas Zelote-Herodianas apresentam um alargamento apropriado do campo de estudos, para análise da dependência, e um conjunto heurísticamente conveniente de modelos ideais, para a explicação das principais alternativas com as quais as sociedades dependentes tendem a confrontar-se.

### **Zelotismo-Herodianismo**

A monumental obra de Toynbee, de dez volumes, *A Study of History*, é essencialmente uma alternativa de analisar as principais vicissitudes das civilizações que apareceram na história da humanidade, principalmente de sua gênese, crescimento, decadência, desintegração, e daqueles fenômenos ou eventos particularmente importantes, tais como estados universais,

igrejas universais, épocas heroicas, pontos de contato no espaço e no tempo e alguns outros aspectos<sup>8</sup>.

A primeira preocupação de Toynbee é determinar as “unidades inteligíveis” de um estudo histórico. Sua conclusão, bem conhecida, é que essas unidades não são sociedades ou países individuais, mas aqueles agregados culturais mais amplos por ele chamados de “civilizações” e que consistem, no espaço e no tempo, em um conjunto maior ou menor de sociedades individuais que manifestam os mesmos traços culturais básicos. De acordo com Toynbee, existiram 21 civilizações na história (ou 23, fazendo-se a subdivisão da civilização Cristã Ortodoxa em Ortodoxa-Bizantina e Ortodoxa-Russa e a subdivisão da Oriental em Chinesa e Japonesa-Coreana). Cinco dessas civilizações ainda estão vivas: 1) Cristã Ocidental; 2) Cristã Ortodoxa; 3) Islâmica; 4) Hindu e 5) Oriental.

Discutindo, no volume VIII do seu trabalho, os contatos no espaço entre civilizações, Toynbee pesquisa três casos típicos principais: 1) os casos de encontros com a Moderna Civilização Ocidental, tais como entre esta e a Rússia, entre ela e o corpo principal da Cristã Ortodoxa, ou ainda com o Mundo Hindu, e vários outros exemplos; 2) os casos de encontros entre a Civilização Ocidental Medieval e o Mundo Sírio ou com a Civilização Cristã Ortodoxa; e 3) os casos antigos de encontros com a Civilização Helênica pós e pré-alexandrina.

Os encontros entre civilizações no espaço envolveram, no geral, confrontos em que uma civilização assalta a outra. Algumas vezes, os

---

8 Arnold Toynbee, *A Study of History*, 10 vols., London, Oxford University Press, 1934-54; veja também D.C. Somervell, *Abridgement* (da obra de Toynbee), 2 vols., New York, Oxford University Press, 1947 – 1957.

assaltos são ineficazes, mantendo as coisas praticamente imutáveis. Mas, frequentemente, os assaltos foram eficazes, seja num sentido político e militar, seja num sentido cultural. Discutindo as respostas que um assalto “bem-sucedido” produz em civilizações assaltadas, Toynbee os diferencia entre dois tipos ideais, o Zelote e o Herodiano.

O Zelotismo e o Herodianismo são categorias geradas a partir das experiências dos encontros pós-alexandrinos da Civilização Helênica com os Judeus; foram selecionados por Toynbee para a construção dos seus tipos ideais principalmente “porque essas duas reações judaicas antitéticas a uma pressão exercida pelo Helenismo foram tão fortemente pronunciadas que podem ser usadas como indicadores na detecção e classificação de outros exemplos dos mesmos fenômenos psicológicos em outras passagens das histórias de encontros entre contemporâneos”<sup>9</sup>.

O Herodianismo é uma reação baseada na percepção de que a civilização conquistadora é superior à civilização conquistada, seja em termos de poder ou em termos de cultura, de tal forma que a única maneira de sobreviver e de tentar salvar o máximo possível a herança cultural e institucional própria consiste em adotar os instrumentos categoriais e/ou operacionais da civilização conquistadora e em usar esses instrumentos para os próprios fins.

Enquanto no Herodianismo os meios são claros: “aceitar o legado dos gregos”, para preservar o máximo possível os fins da civilização conquistada, no Zelotismo o que é claro são os fins: “rejeitar os formidáveis legados dos gregos”. O Zelote interpreta as deficiências de sua civilização como o resultado de pouca consistência

---

9 Cf. Arnold Toynbee, *op. cit.*, v. VIII, p. 580.



com relação aos seus próprios valores, instituições e tradições. Sua resposta é se apegar à sua própria herança, a assumi-la, em sua forma mais radical, e maximizar sua própria ortodoxia. Os Herodianos são “futuristas”, enquanto os Zelotes são “passadistas”.

Discutindo a experiência do confronto do Judaísmo com o Helenismo, depois de Alexandre, Toynbee enfatiza o grau em que

*nenhum judeu pode escapar ou ignorar, para onde quer que se volte, a questão de se tornar ou de não se tornar um helênico. Era uma questão com que todos os judeus daquela época estavam inevitavelmente obsedados. A única escolha que se lhe abria era aparente, entre formas alternativas de enfrentar aquele desafio insistente ímpar; e esse foi o assunto que levou os “Zelotes” e os “Herodianos” a se dividirem para se aventurarem em caminhos separados para si mesmos, no que deve parecer direções diametralmente opostas<sup>10</sup>.*

Pouco mais adiante, Toynbee observa:

*a fé pela qual os Zelotes eram animados, era uma convicção de que, se fossem tão meticulosamente conscientes no respeito à sua tradição ancestral e na observação de sua totalidade e de nada mais (sem jamais voltar a fazer concessões à tentação de buscar outros deuses), seriam recompensados pela graça de retirar, da fonte zelosamente guardada de sua própria vida espiritual, uma força sobrenatural que os tornaria capazes de repelir os agressores externos – pouco importando quão impressionante a superioridade*

---

10 Idem, pp. 580-1.

*dos agressores, com relação aos Zelotes, em termos materiais, pudesse ser percebida de um ponto de vista realista<sup>11</sup>.*

Em contrapartida,

*a prescrição de Herodes, o Grande, para o problema de lidar com o Helenismo foi, primeiro, tomar a medida objetiva do irresistível poder superior dessa força social externa com sobriedade e, então, aprender e tomar do Helenismo todas as realizações cuja aquisição, por parte dos judeus, pudesse mostrar-se necessária para o propósito judicioso e praticável de se equipararem, a si mesmos, para manter suas próprias realizações e, inclusive, para obterem uma vida mais ou menos confortável, no mundo helenizante, que era seu novo ambiente social inescapável<sup>12</sup>.*

Toynbee prossegue, nesse tópico do seu livro, apresentando uma caracterização mais detalhada das duas alternativas com que os judeus se defrontaram historicamente, nessa etapa particular de sua história. Em seguida, apresenta uma ampla pesquisa das reações Zelotes e Herodianas, como tipos ideais, tanto em outras etapas da história dos judeus, como na história de muitas outras civilizações. Essa ampla análise o leva, inicialmente, a reconhecer que os dois tipos ideais foram submetidos, na prática histórica, a vários tipos de misturas. Como os Zelotes se orientam para os fins, e como os Herodianos privilegiam o domínio dos meios, houve, no curso da história, muitos conteúdos Zelotes em práticas

---

11 Idem, p. 581.

12 Idem, p. 583.

Herodianas, assim como métodos Herodianos na prática de muitos Zelotes.

Entretanto, para Toynbee, a conclusão crucial não é tanto a interpenetração, na prática histórica, de elementos de cada um dos modelos, mas a ineficácia, em última instância, de ambos os modelos<sup>13</sup>. Os Herodianos, em sua tentativa de incorporar defensivamente elementos da cultura conquistadora de forma a contra-atacar e a preservar a essência de sua própria herança, são levados, como mostra a história, a perder sua própria identidade. Esta é a razão última porque o legado cultural das civilizações derrotadas desapareceu historicamente, deixando apenas, mas de forma transformada, vestígios na cultura da civilização que prevaleceu. Do lado do Zelotismo, ocorre sua atitude desesperada de apego às suas próprias tradições, mesmo que no final das contas tenham adotado alguns meios Herodianos, levando-os à derrota militar, à desarticulação política e, por fim, à extinção material.

### **A universalidade da alternativa Zelote-Herodiana**

Como pode ser percebido da breve apresentação precedente da alternativa Zelote-Herodiana de Toynbee, uma tal alternativa, embora não necessariamente sem sua totalidade, está sempre presente em qualquer tentativa de superar a dependência, quaisquer que sejam as sociedades e o momento histórico considerados. O Zelotismo-Herodianismo, como tipos ideais – incluindo, uma prática histórica, seus elementos de mistura –, constituem as possibilidades centrais de qualquer tentativa de superar a

---

13 Idem, pp. 621 fls.

dependência e a condição de subdesenvolvimento comparativo que está na origem da dependência. A aplicabilidade universal, a qualquer tentativa de superação da dependência, das categorias Zelote-Herodianas, sugere, por outro lado, uma revisão das conclusões de Toynbee com relação à sua ineficácia.

Em seu *A Study of History*, Toynbee sustenta que, em formas puras ou combinadas, o Zelotismo e o Herodianismo são, em última instância, ineficazes. Ele, então, se pergunta se isso é o final da história. E replica que “talvez a verdadeira resposta a esta angustiante questão é que isso poderia muito bem ser o final se toda a história estivesse contida na história da Civilização, mas não se a tentativa do Homem, em termos de Civilização, não for mais que um capítulo na história de um perene encontro entre o Homem e Deus”<sup>14</sup>. Portanto, é apelando para um caminho trans-histórico que Toynbee vê uma chance de superação das falácias do dilema Zelotiano-Herodiano. A ilustração que ele oferece para esse modo trans-histórico de salvação é, precisamente, a emergência histórica do Cristianismo, a partir do confronto entre as civilizações Helênica e Síria, através da ocorrência histórica e do significado trans-histórico da vinda e dos ensinamentos de Cristo e da propagação da Cristandade pela ação trans-Zelotiana e trans-Herodiana de Paulo de Tarso.

Entretanto, o fato de que a superação da dependência, tanto no nível das sociedades individuais, como no nível de toda uma civilização – seja empiricamente observável na história da humanidade – sugere que o modo trans-histórico de salvação

---

14 Idem, p. 624.

indicado por Toynbee – quaisquer que sejam as ideias que se tenha com relação a esse modo particular e a suas características – não é a única forma de superar a dependência. Uma segunda implicação das considerações precedentes é que, se as alternativas Zelote-Herodianas, tal como o afirmamos, são (embora não se manifestem integralmente) alternativas típicas para qualquer situação de dependência, então a conclusão de Toynbee a respeito da sua necessária ineficácia não seria consistente com a prática histórica e necessária de revisão.

## **Casos históricos e contemporâneos**

### **Esclarecimentos preliminares**

Antes de iniciar uma breve discussão a respeito do modo como a alternativa Zelote-Herodiana se enquadra em algumas tentativas históricas e contemporâneas típicas de superação da dependência, é necessário fazer alguns esclarecimentos com relação ao objeto que nos ocupa. A primeira questão se refere ao relacionamento entre nossos dois pares de alternativas, o par Zelote-Herodiano e o par dependência-autonomia.

Os tipos ideais Zelotes-Herodianos de Toynbee foram elaborados no contexto dos encontros de civilizações no espaço. Embora se apliquem à questão da dependência-autonomia, como se afirma no presente estudo, esses tipos ideais não foram concebidos deliberadamente com esse propósito ou mesmo tomados expressamente em função da alternativa dependência-autonomia. Toynbee, em termos gerais, estava interessado em descobrir como a cultura de uma civilização conquistada reagiria

à cultura da civilização conquistadora<sup>15</sup>. Tal interesse o levou, num nível mais amplo, a investigar o modo como o grosso de uma civilização conquistada reagiria; por exemplo, no caso da civilização Síria, confrontada com a civilização Helênica pós-Alexandrina (é precisamente o caso de Herodes, o Grande), ou confrontada com o Cristianismo medieval (as Cruzadas), ou ainda (através de seus descendentes, as sociedades islâmicas), confrontadas com o Cristianismo ocidental. Num nível mais restrito, ele foi levado a estudar o modo como grupos menores tipicamente representativos, tais como os Fanariotes gregos de Constantinopla, reagiriam ao ambiente otomano dominante, culturalmente diferente.

A alternativa dependência-autonomia, embora envolva uma dimensão cultural, é predominantemente uma opção política, com implicações econômicas. É também uma opção que interessa a sociedade individuais, no referente a seus processos de tomada de decisões; portanto, de um lado ela ultrapassa o nível do grupo menor e, de outro, só afeta indiretamente os ambientes culturais mais amplos, tais como as civilizações. Dadas essas diferenças, a pesquisa histórica de Toynbee a respeito da alternativa Zelote-Herodiana é, ao mesmo tempo, mais ampla e mais estreita que a pesquisa necessária para testar a aplicabilidade desses tipos ideais à questão da dependência-autonomia. No presente estudo, tentarei analisar apenas os casos em que esteja em questão a autodefinição de uma sociedade submetida a pressões superiores de uma sociedade (ou cultura) que lhe é alheia, pressões estas capazes de levá-la a perder sua identidade político-cultural. Analisarei casos de sociedades confrontadas com a possibilidade

---

15 Idem, parte IX, seção B-II.

de assegurar, a um certo custo, sua própria autonomia. Por outro lado, limitarei minhas ilustrações, por razões de brevidade, a alguns poucos casos, selecionados de diferentes períodos da história, que apresentem diversidade suficiente para fornecer uma base confiável para testar a aplicabilidade da alternativa Zelote-Herodiana.

Outra linha de considerações preliminares, exigida pela nossa investigação, refere-se ao fato de existirem alguns requisitos que devem ser satisfeitos por qualquer sociedade que aspire a superar em determinadas condições, sua dependência real ou potencial; esses requisitos são prévios à alternativa Zelote-Herodiana. Quando se trata de autonomia política, devem ser preenchidas algumas condições gerais por qualquer sociedade enquanto pré-requisito da viabilidade da sua autonomia<sup>16</sup>. Esses requisitos, para qualquer sociedade, são tanto internos quanto externos.

Em termos gerais, a pré-condição interna é a “viabilidade societária” da sociedade em questão; isso significa, dadas as condições históricas do momento, sua capacidade de operar, de forma contínua e estável, como uma entidade autossustentável, que goze de recursos humanos e materiais suficientes para preservar sua unidade interna. A condição externa é a “permissibilidade internacional” da mesma sociedade; ela expressa o grau em que uma dada sociedade, por seus próprios meios ou em função de fatores ou apoio externos suficientes, seja capaz de preservar, de uma forma contínua e estável, sua unidade interna em seu ambiente internacional.

---

16 Cf. Helio Jaguaribe, *Political Development*, op. cit., cap. 17.

A maior parte dos desafios à autonomia de uma sociedade refere-se, precisamente, à capacidade que essa sociedade apresenta no sentido de preservar sua viabilidade societária diante de pressões desestabilizantes internas (endógenas ou exógenas), assim como no sentido de preservar, externamente, sua própria unidade das ameaças de outras sociedades ou culturas. Um mínimo de viabilidade societária e de permissibilidade internacional constitui um pré-requisito da autonomia, seja através do modelo Zelotiano ou do Herodiano. Este mínimo não pode ser determinado de uma forma geral, pois depende de condições históricas e geopolíticas variáveis<sup>17</sup>. Contudo, cada período histórico, considerando a tecnologia da época e outras condições, tende a determinar, embora de forma grosseira, os limites abaixo dos quais um grupo humano não pode constituir uma sociedade autossustentável. As considerações geopolíticas, por outro lado, também constituem um fator decisivo, particularmente com referência à permissibilidade de uma sociedade<sup>18</sup>. Desde a Antiguidade mais remota, as sociedades situadas nas fronteiras de grandes impérios padeceram de uma insuficiente permissibilidade internacional.

As condições de que dependem, internamente, a viabilidade societária de uma sociedade e, externamente, sua permissibilidade internacional, também tem relevante influência com relação ao tipo de modelo que a sociedade possa adotar com sucesso para obter sua autonomia. Como se verá adiante, a alternativa Zelote-Herodiana, embora expresse os traços preponderantes de uma cultura e dos principais grupos de uma sociedade, sofre uma influência decisiva

---

17 Cf. Helio Jaguaribe, *op. cit.*, pp. 337 fls.

18 Cf. Helio Jaguaribe, *op. cit.*, pp. 347 fls.



das características da viabilidade interna e da permissibilidade externa dessa sociedade, em um dado momento histórico.

### **Os casos de fracasso**

Entre outras ilustrações da sua tese de que tanto o Zelotismo quanto o Herodianismo levam, em última instância, ao fracasso, Toynbee apresenta, como exemplo típico de insucesso Zelote, o caso de Estado Judaico dos dois primeiros séculos da nossa era e, como exemplo típico de insucesso Herodiano, o caso dos Normandos, do século IX ao século XI.

Em seu estudo do caso do Estado Judaico – que também é uma ilustração dos elementos comuns subjacentes que estão presentes em seu par de tipos ideais – Toynbee observa que Herodes não conseguiu persuadir seu povo de que a única alternativa de sobrevivência era “concordar com uma autonomia política, sob a hegemonia de Roma, que teria dado à comunidade judaico-palestina uma oportunidade de se entender com o Helenismo sem perder sua própria identidade comunitária em sua terra ancestral”<sup>19</sup>. Esta política morreu com Herodes e os Zelotes conseguiram, por mais de um século, mobilizar os judeus para a completa repulsa de qualquer elemento helênico em sua sociedade. Os resultados foram um primeiro ataque devastador por parte de Roma, em 70 d.C. e um segundo ataque final, em 135 d.C. Essas catástrofes, que proclamaram a derrocada do Herodianismo, no sentido de obter um compromisso entre o Judaísmo e o Helenismo, “demonstraram a insensatez do Zelotismo ao converterem uma Jerusalém que, segundo os sonhos dos Zelotes, deveria ter sido a capital

---

19 Cf. Arnold Toynbee, *op. cit.*, v. VIII, p. 622.

sacrossanta de um estado Judaico Messiânico na cidade proibida de Aélia Capitolina, cujos precintos pagãos foram colocados fora do alcance de todos os herdeiros da promessa de Pacto de Circuncisão”<sup>20</sup>.

Os normandos, de forma contrária, são uma ilustração do fato de que o Herodianismo total também estava fadado ao fracasso, na medida em que, em sua própria realização, ele priva a sociedade Herodiana de sua personalidade e de seu caráter e, portanto, leva à destruição suicida de sua identidade histórico-cultural. Aqueles bárbaros escandinavos que se estabeleceram no norte da França adotaram não apenas a religião, mas também a língua e a literatura da cultura superior do seu novo ambiente. Dali, eles seguiram para suas extraordinárias aventuras, tais como a conquista da Bretanha, ao norte, ou ao sul, contra o Islã em Apulia, Calábria e Sicília. Mas, nessas extraordinárias façanhas, eles já não eram mantenedores de sua própria cultura, mesmo numa forma enriquecida pela incorporação dos elementos mais sofisticados da Civilização Ocidental. Eles se tornaram uma nova expressão da sociedade Carolíngia e “quando o menestrel normando de nome francês, Taillefer, levantou sua voz para inspirar seus companheiros de batalha, quando se preparavam para combater em Hastings, não recitou para eles o *Völsungasaga* em escandinavo; ele cantou a Canção de Rolando em francês”<sup>21</sup>.

### **Herodianismo bem-sucedido**

A despeito das respeitáveis alegações de Toynbee, a história apresenta uma variedade de exemplos da superação bem-sucedida

---

20 Idem, op.cit., v. VIII, p. 622.

21 Cf. Arnold Toynbee, op. cit., v. VIII, p. 587.

de severas condições de dependência, tanto através do método Herodiano, quanto através do método Zelote, e independentemente da circunstância, enfatizada pelo próprio Toynbee, de que existem alguns elementos básicos comuns a ambas as alternativas. No presente tópico farei uma breve revisão de dois casos de sucesso Herodiano típico e de um provável caso de sucesso Herodiano.

O primeiro caso a ser mencionado é o dos romanos. Assim como os normandos, os romanos são um dos mais completos exemplos de Herodianismo na História<sup>22</sup>. A helenização dos romanos começou com o início da República, bem antes da conquista sistemática de áreas helênicas. Ela continua pelas épocas de Augusto e de Marco Antônio, quando o Helenismo tornou-se o substrato da cultura romana, embora o latim – aperfeiçoado sob a influência da literatura grega – tenha sido mantido como língua nacional. Mais tarde, os romanos do Leste tornaram-se completamente helenizados, e adotaram o grego como sua língua nacional, embora mantendo o latim, por muitos séculos, como língua administrativa.

À diferença dos normandos, contudo, os romanos não se tornaram uma expressão completa da sociedade helênica, cuja cultura haviam incorporado. As diferenças são observáveis em duas dimensões básicas: a dimensão socioinstitucional e a dimensão cultural propriamente dita.

A sociedade romana, em suas fases sucessivas, da República ao final do Império, sempre foi alguma coisa em si mesma e não, como os normandos, uma mera reprodução dos franceses no início da Idade Média. Não se trata apenas de Roma não ser uma réplica

---

22 Cf. F. E. Peters, *The Harvest of Hellenism* (caps. VIII a X), New York, Simon & Schuster, 1970; veja também Stringfellow Barr, *The Mask of Jove*, New York, J. B. Lippincott, 1966.

da irreprodutível *pólis* grega. A cultura helênica, com que os romanos se defrontaram, já era a cultura helenística pós-alexandrina. Mas Roma também não é uma reprodução dos reinos helenísticos, incluindo a Macedônia. Roma, tanto a Republicana quanto a Imperial, era uma sociedade de cidadãos, e não de pessoas subjugadas, como o eram os reinos helenísticos. Essa cidadania foi levada, em termos práticos, a uma participação política decrescente, que se seguiu à institucionalização e concentração crescentes de poderes nos imperadores, pela época dos Antônios. Mas eles sempre mantiveram sua condição de sujeitos de direito pessoal e civil *erga omnes*. O Senado também manteve, até a crise do século III, um poder deliberativo mais do que nominal e, quando os imperadores depostos ignoravam ou violavam os direitos, esses atos eram considerados ilegítimos e poderiam expor os déspotas à revolta dos cidadãos<sup>23</sup>.

A segunda dimensão básica em que os romanos conservaram seu caráter próprio, a despeito de sua profunda helenização, é a dimensão cultural. Não se trata apenas de que, ao contrário dos normandos, os romanos tenham mantido e aperfeiçoado sua língua e literatura próprias. O que importa é o fato de terem conservado e desenvolvido um modo romano de encarar as coisas, um pensamento romano e uma cosmovisão romana. O pensamento grego era teórico e poético. A cosmovisão grega é a filosofia e uma mitologia gradualmente transformadas em poesia. O pensamento romano era político e prático. A cosmovisão romana é a lei e a administração prática, nos negócios civis e militares<sup>24</sup>.

---

23 Cf. M. Rostovtzeff, *Rome*, New York, Oxford University Press, 1960; veja também Harold Mattingly, *The Man in the Roman Street*, New York, W.W. Norton, 1960.

24 Cf. Albert Grenier, *Le Génie Romain dans la Religion, la Pensée et l'Art*, Paris, Edit. Albin Michel, 1969; veja também Moses Hadas, *Hellenistic Culture* (particularmente o capítulo V).

O Herodianismo romano levou o rústico povo latino a superar seu legado cultural etrusco e a substituí-lo pelas categorias racionais do Helenismo. É por causa de sua helenização que os romanos foram capazes de atingir seu papel histórico universal. Mas, no desempenho desse papel, ao contrário dos normandos, eles foram mais que mantenedores da cultura grega: foram a expressão romana do Helenismo. Sob essa expressão e em função das condições políticas e administrativas fornecidas pelo gênio administrativo dos romanos, o Helenismo adquiriu sua dominância universal e sua sobrevivência perene de espírito que anima a cultura ocidental<sup>25</sup>.

O segundo caso a ser mencionado é a resposta Herodiana duas vezes bem-sucedida da sociedade japonesa, submetida às mais severas pressões do mundo ocidental<sup>26</sup>. A primeira delas, como se sabe é a resposta de uma nova liderança japonesa, gerada pela restauração Meiji, diante do iminente risco de dominação militar e tecnologia do Ocidente. A segunda, após a total derrota na II Guerra Mundial e com o país ocupado pelo inimigo vitorioso, foi o esforço bem-sucedido dos japoneses no sentido de adquirir, com a recuperação da total autonomia política, uma paridade econômica e tecnológica não menos completa com relação aos principais países ocidentais – que atualmente tende a se tornar superioridade em muitos domínios.

Em ambos os casos, o Herodianismo japonês, como o do próprio Herodes, foi uma tentativa desesperada de incorporação

---

25 Cf. Peter Brown, *The World of Late Antiquity*, London, Harcourt Brace, 1976.

26 Cf. George M. Beckmann, *The Modernization of China and Japan*, New York, Harper & Row, 1962; veja também William W. Lockwood, "Economic and Political Modernization", in Robert R. Ward e Dankwart A. Rustow, *Studies in Political Development*, v. 3, pp. 117-141, Princeton, NJ., Princeton University Press, 1964. Para uma história geral do Japão, veja George Sanson, *A History of Japan*, 3 vols., London, Cresset Press, 1958-64.

de uma ocidentalidade completa e autorreprodutível, ao lado da preservação de uma niponicidade também autorreprodutível. Há várias dúvidas, atualmente, a respeito do grau em que essa niponicidade possa ser preservada, diante da completa ocidentalização de todos os aspectos racionais da vida japonesa. De que forma poderão as crenças, valores e práticas tradicionais japoneses resistir a uma ocidentalização tão completa? Mas o mesmo problema, ainda que de forma diferente, afeta o Ocidente, cujas crenças, valores e práticas tradicionais estão submetidos ao desafio da racionalidade e da pragmaticidade da ciência e da tecnologia ocidentais contemporâneas. Quaisquer que sejam os aspectos envolvidos em um processo aberto e permanente, já ficou claro que a sociedade japonesa não é uma simples réplica de uma sociedade ocidental. Eles estão não apenas tomando uma direção bem diferente da que os normandos seguiram, como se afastando até mesmo do caminho seguido pelos romanos.

O último caso a ser tratado não é, como os anteriores, um caso de sucesso evidente. O caso que eu quero mencionar agora se refere às sociedades latino-americanas mais desenvolvidas, como Brasil, México e Argentina. Há muitas indicações de que esses países, confrontados com desafios muito sérios, provavelmente serão bem-sucedidos em sua superação. Entretanto, o fracasso é uma possibilidade aberta para qualquer deles, embora haja mais chances estatísticas de que eles, como um todo, não venham a fracassar.

O que torna particularmente interessante o caso das sociedades latino-americanas é que sua condição de dependência não é determinada por uma situação de cultura conquistada, ao contrário da

cultura etrusca diante da helênica, ou da oriental diante da ocidental. Quaisquer que sejam os elementos não ocidentais presentes na cultura das sociedades latino-americanas, em função de suas heranças indígena e africana, é claro que a cultura ocidental é a dominante, que os seus padrões de racionalidade são totalmente ocidentais e que seus elementos não ocidentais têm um caráter predominantemente folclórico.

A dependência dos países latino-americanos, contudo, tem uma longa história e ainda é um importante caráter observável dessas sociedades<sup>27</sup>. Em seus aspectos essenciais, essa dependência tem um duplo aspecto. De um lado, ela expressa o resultado danoso, autorreforçador, para os países da América Latina, de uma divisão histórica do trabalho, entre os países ocidentais – como fornecedores de produtos manufaturados e de tecnologia, e os países latino-americanos – como fornecedores de matérias-primas e de mão de obra barata. Por outro lado, ela manifesta o relacionamento disfuncional histórico das elites latino-americanas com seus próprios povos e com as elites ocidentais. É nesse sentido que os elementos não ocidentais dos países latino-americanos apresentam um peso decisivo. Historicamente, as massas latino-americanas – com exceções como no caso da Argentina – são compostas de índios nativos conquistados ou de escravos africanos importados, com os quais as elites espanhola e portuguesa não se identificam, vendo-os apenas como força de trabalho explorável. A identificação dessas elites foi, originalmente, com seus respectivos países de origem e, depois da independência, cada vez mais com os principais países europeus. Assim sendo, elas

---

27 Veja Helio Jaguaribe, "Dependencia y Autonomia: Modelos y Condiciones", op. cit.

desenvolveram comportamentos disfuncionais, dissociando-se do seu próprio povo e identificando-se, em termos de interesses e valores, com as elites europeias e norte-americanas, reforçando, portanto, a condição dependente de seus próprios países.

Desde a década de 30, um pouco mais depois da II Guerra, e ainda mais claramente nos últimos anos, as sociedades latino-americanas, particularmente as maiores, como o Brasil, o México e a Argentina, experimentaram um extraordinário progresso econômico e tecnológico e adquiriram um novo sentido de sua própria identidade e destino. Sua opção de superação do seu próprio subdesenvolvimento e de sua condição dependente é claramente do tipo Herodiano. Embora reconhecendo, atualmente, sua condição de sociedades do Terceiro Mundo, pela necessidade de incorporar suas próprias massas e de assumir sua própria identidade, como algo próprio e não como meras réplicas dos modelos europeus e norte-americanos, essas sociedades fizeram a opção herodiana de incorporação das formas de produção e de vida ocidentais.

O sucesso das sociedades latino-americanas, incluindo aquelas mais desenvolvidas mencionadas acima, ainda é uma questão aberta. Será que elas terão êxito em superar tanto seus problemas sociais quanto suas deficiências econômicas? Serão suas opções herodianas compatíveis com a superação da disfuncionalidade histórica de suas elites, que foi causada, no passado, por formas pervertidas de Herodianismo? Acredito que a resposta final a essa questão será determinada, predominantemente, pela forma que o Herodianismo latino-americano venha a tomar. Se o seu Herodianismo vier a se tornar uma forma tecnicizada do mesmo Herodianismo alienado do passado, provavelmente elas obterão resultados catastróficos.



Se seu novo Herodianismo incorporar, além da tecnologia ocidental, o humanismo ocidental e um sentimento nacional de responsabilidade social, provavelmente serão coroadas pelo sucesso.

### **Zelotismo bem-sucedido**

A resposta Zelote também apresenta, na história, uma variedade de casos bem-sucedidos. Entre os mais tipicamente bem-sucedidos, acredito que possamos apontar, como exemplo antigo, o caso dos sassânidas e, entre os exemplos contemporâneos, o caso da China de Mao.

O Império Sassânida (226 a 651 d.C.) constitui uma extraordinária façanha de restauração, em condições históricas correspondentes às do final do Império Romano, do Império Persa dos aquemênidas<sup>28</sup>. Ele foi precedido pelo experimento intermediário do Império Parta (248 a.C. a 226 d.C.).

A crescente exaustão do reino Selêucida, em sua interminável disputa de primazia com o Egito Ptolomaico, levou-o, sob a direção de Seleuco II (246-226 a.C.), à perda prática dos seus domínios orientais. A parte mais oriental foi convertida, pelo sátrapa Dioto I (250-230 a.C.), no reino independente de Bactria. As áreas da Pártia e da Hircânia, situadas entre o reino Selêucida, no oeste, e o novo reino Bactriano, foram convertidas, por Arsaces I (171-138 a.C.) aumentou substancialmente seus domínios, principalmente à custa das partes remanescentes do reino Selêucida a oeste do Oxo, formando o Império Parta.

---

28 Cf. Arthur Christensen, "Sassanid Persia", in v. XII de *Cambridge Ancient History*, pp. 109-137. Cambridge, At the University Press, 1971; veja também R. Ghirshman, *Iran*, Baltimore, Penguin Books, 1954.

O Império Parta é um caso extremamente interessante de mistura da alternativa Zelote-Herodiana. Seu processo de autonomia com relação aos selêucidas assumiu um claro caráter Zelote, mobilizando os sentimentos antigregos da população nativa e restaurando o poder das antigas famílias persas, cujas raízes remontavam à época dos aquemênidas. Por outro lado, os partas eram admiradores da cultura grega, e a usaram como sua forma civilizada de expressão, tentando (embora sem sucesso) adotar uma política bicultural como forma de incorporar as cidades gregas situadas em seus domínios ao destino do Império.

Os sassânidas, liderados por uma dinastia que alegava ser descendente direta dos aquemênidas, tentaram aplicar o modelo Zelotiano puro. Eles se ressentiam da influência grega que permeava o Império Parta e se engajaram deliberadamente numa política de iranização exaustiva, tentando recuperar, nos termos da sua época, o poder e a grandeza da Pérsia pré-alexandrina.

Sassan, que deu o nome à dinastia, era sumo sacerdote do templo de Anahita, em Stakhr. Papak, seu filho, começou usurpando o poder local na província de Fars (208 d.C.) – o próprio centro da Pérsia antiga – e intimou o Imperador Parta a aceitar sua autoridade e seu direito de transmiti-la aos seus filhos. O conflito subsequente com Artabanus, o último imperador parta, foi continuado, após a morte de Papak, pelo seu segundo filho, Ardashir (226-240 d.C.). Este último, um general extremamente competente, derrotou o imperador parta, que foi assassinado em Ormuz (226-227 d.C.), e assumiu, para os sassânidas, como Ardashir I, o trono do império.

Dois fatores se destacam no sucesso dos sassânidas no estabelecimento de um modelo Zelote nas antigas áreas do Império

Persa. O primeiro é a circunstância de que, na província de Fars, de onde vieram, o Zoroastrismo, a antiga religião persa, tinha se mantido viva, sob os cuidados de um grupo organizado de religiosos, os Magi. Essa religião representava o núcleo vivo da cultura persa nativa. Sua extensão, realizada pelos sassânidas, a todo o império, foi um processo culturalmente bem aceito, que só encontrou resistências nas áreas mais próximas do Império Romano, por causa da influência cristã posterior, depois de Constantino. A pregação, pelo profeta Mani, sob a proteção de Sapor I (240-271 d.C.), de uma religião universalista, o Maniqueísmo – Luz (espírito) *versus* Escuridão (matéria) – deve ter perturbado os traços culturais e a consistência interna da sociedade Sassânida. Contudo, a religião de Mani foi reprimida com sucesso pelos Magi, após a morte de Sapor, com a conseqüente consolidação do Madejismo. E a nova cultura persa alcançou altos níveis de realização nas artes plásticas, na ciência e na técnica militar.

O segundo fator relevante do sucesso do Zelotismo sassânida foi sua capacidade de organizar um estado centralizado, bem melhor que o dos seus predecessores partas. O Império Parta foi um típico sistema feudal, em que as grandes famílias detinham o poder real. O exército parta, como se percebe claramente na história do Império, normalmente era eficaz na defesa, mas praticamente incapaz de manter guerras externas. Os sassânidas foram capazes de impor, desde o seu início, e com base em seu poder local original, uma estratificação nova – embora muito rígida – à sociedade persa. Nessa estratificação, o poder das grandes famílias foi ameaçado, em larga medida, pela organização de uma aristocracia menor de personalidades importantes e de nobres, que devia seu poder

à nomeação do imperador e que, assim, operava como um serviço militar e civil centralizado. Um setor menor e mais amplo, de homens livres, incluindo a pequena nobreza proprietária de terras e os líderes de províncias, cooperava com a administração central como coletores de impostos e intermediários entre o governo e os camponeses.

O Império Sassânida mostrou ser mais que um equivalente dos romanos do leste e dos seus sucessores bizantinos. Entretanto, a despeito de suas significativas realizações na organização de um estado centralizado, animadas por uma florescente cultura endógena, os sassânidas foram afetados, de forma recorrente, pelo ressurgimento de tendências feudais, normalmente associadas à frequente crise na sucessão do trono. Concluindo, eles se mostraram incapazes de resistir ao formidável assalto dos árabes, animados por uma fé fanática, que traziam, com sua nova religião, a mensagem da igualdade básica de todos os crentes. No contexto da rígida estratificação social persa, o islamismo apresentava uma promessa de libertação, que afetou profundamente as massas iranianas submetidas a uma dominação secular.

O caso chinês de Zelotismo contemporâneo é um pouco mais complicado<sup>29</sup>. Para começar, as comparações entre os sassânidas e a China contemporânea são extremamente desiguais. A informação e a compreensão que temos com relação às características de uma sociedade contemporânea não autorizam qualquer comparação

---

29 Cf. George M. Beckmann, op. cit.; veja também Parris H. Chang, "Radicals and Radical Ideology in China's Cultural Revolution", in New York School of International Affairs, Columbia University, 1973; Kenneth Scott Latourette, *The Chinese, Their History and Culture*, New York, Macmillan, 1964; Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley, University of California Press, 1966; veja também, de vários autores, "The People's Republic of China", 1980, in *Current History*, set. 1980, v. 79, n. 458.

com o que ocorre com uma sociedade antiga, de uma civilização extinta. Por outro lado, a relação objetiva entre cada uma dessas sociedades e seu respectivo ambiente cultural é substancialmente diferente. Apesar de toda sua manifesta superioridade – que, de uma forma ou de outra, foi reconhecida por todas as culturas concorrentes –, a Civilização Helênica não teve uma predominância técnica inevitável sobre todas as outras civilizações da sua época. Os sassânidas, por exemplo, foram capazes de atingir, com seus próprios meios, o nível de tecnologia dos romanos. O Zelotismo no nível dos meios operacionais não foi, por essas razões, uma atitude necessariamente suicida, para os sassânidas.

No caso da opção Zelote da China contemporânea, deve-se levar em consideração o grau em que a cultura ocidental ultrapassou tão completamente o nível científico e tecnológico das culturas não ocidentais remanescentes que, com algumas exceções não muito importantes, os campos da ciência e da tecnologia se tornaram um domínio completamente ocidental. Uma tal situação envolve um horizonte de possibilidades diferentes para o eventual sucesso de qualquer forma concebível de Zelotismo contemporâneo.

Por essas razões, o Zelotismo contemporâneo, na China, é necessariamente outra ilustração de uma mistura com o Herodianismo. Alguns dos “formidáveis legados dos gregos” forçosamente tinham que ser aceitos e incorporados. A versão Zelote do comunismo de Mao estava consciente desse imperativo pragmático, mas tentou preservar, não apenas toda a substância, de uma forma renovada, da herança cultural chinesa, mas também uma forma chinesa específica e exclusiva de tratar das coisas, adaptando as técnicas ocidentais a esses elementos próprios.

As tradições chinesas, desde os mais remotos contatos com a civilização ocidental, seguiram predominantemente uma tendência Herodiana. Os irmãos Polo, Niccolo e Mateo, foram bem recebidos (1254-69) por Kublai Khan em Khanbalig (a moderna Pequim) e Marco, filho de Niccolo, que acompanhou seu pai na segunda viagem (1275), recebeu funções altas e ativas na corte. A abertura chinesa aos ocidentais, por toda a época do mercantilismo, desde a vinda dos portugueses, que chegaram primeiro (1514), só foi interrompida pelo seu frequente comportamento rude e agressivo.

Em épocas mais recentes, quando a China começou a sofrer crescentes pressões imperialistas das potências ocidentais, sua reação predominante à sua própria impotência foi do tipo Herodiano. A Rebelião T'ai P'ing (1848-65) foi tipicamente Herodiana, com suas implicações protestantes. Na crise final do Império Manchu, o imperador Kuang Hsü tentou uma reação herodiana (1898), que foi impedida de continuar pela reação Zelote da imperatriz-viúva Tz'u Hsi. Um Zelotismo bastante radical, embora primitivo, caracterizou a Rebelião Boxer (1899-1900). Mas a revolução republicana que ocorreu pouco depois, em 1911, foi claramente Herodiana. Sun Yat-sen queria converter a China em uma sociedade democrática moderna de estilo ocidental. O longo período de problemas que se seguiu, desde a proclamação da República, em 1912, à vitória final de Mao, em 1949, assim como a retirada de Chiang K'ai-shek para Formosa, com as forças remanescentes do Komintang, foram tentativas renovadas, embora mal-sucedidas, de reação Herodiana.

Mao Tse-Tung (1893-1976) promoveu uma nova formulação da doutrina e da estratégia comunistas que, embora apresentada como uma adaptação do Marxismo-Leninismo às condições reais da China,

foi de fato um tipo de “APRA chinesa”, em que as condições e tradições tornaram-se, em detrimento de elementos circunstanciais, que deveriam ser realisticamente levados em consideração, a substância e o centro de uma nova doutrina sociopolítica. Seu igualitarismo utópico enfatiza os valores éticos e as realizações voluntaristas chinesas. Sua visão, centrada no camponês, transfere para as massas rurais a principal tarefa de fazer a revolução e a construção da nova sociedade. E o apelo gandhiano ao uso de meios simples e de tecnologia ligada às necessidades imediatas pretendia fornecer uma alternativa Zelote ao atraso chinês. Essas características foram levadas à sua formulação mais radical com a Revolução Cultural, de 1966 até a morte de Mao, em 1976.

A repressão de Chiang Ch'ing, esposa de Mao e principal líder da Revolução Cultural, e de seus associados mais próximos (a gang dos quatro), levou ao movimento de liberalização, de 1976 a 1979, com fortes tons Herodianos, e à rejeição crítica – com relação à imagem e ao mito de Mao – dos elementos primitivistas e nativistas das políticas Zelote de Mao. De 1979 para cá, parece ter sido alcançado um novo equilíbrio, sob a influência pragmática de Deng Xiaoping, levando a uma espécie de Zelotismo-Herodiano. Um Zelotismo que preserva não apenas a especificidade cultural da sociedade chinesa, mas, tanto quanto é pragmaticamente justificável, a forma chinesa de tratar das coisas. Entretanto, um Zelotismo abertamente permeado por uma absorção maciça Herodiana, de estilo japonês, da ciência e da tecnologia e das formas implícitas de racionalidade operacional do ocidente – tanto quanto possível em sua versão japonesa.

Após cerca de três décadas de Zelotismo chinês, com componentes Herodianos mais fortes desde a morte de Mao (1976), há um consenso internacional a respeito do sucesso último do experimento. É claro, à medida que aperfeiçoamos nosso conhecimento do estado interno de coisas da China, os resultados se apresentavam menos brilhantes do que se esperava que fossem, na época de Mao. As pessoas já não morrem de fome, ao contrário do que vinha ocorrendo há séculos. Mas o nível médio de nutrição entre os camponeses está no mínimo da sobrevivência humana. E as terras de propriedade privada, que representam cerca de 7% da área cultivável, ainda fornecem mais de 50% da renda *per capita* dos camponeses das fazendas coletivas. Essa renda mantém-se no nível muito modesto de US\$ 50 – US\$ 40 por ano (1979). O desenvolvimento industrial, embora bastante impressionante com relação à quase total inexistência de uma base industrial que caracterizava o período anterior à revolução, ainda é modesto, tanto em termos do volume de produção, quanto em termos de valor *per capita* (US\$ 190 em 1977). O ambicioso plano de dez anos, para o período 1976-1985, do dirigente Hua Guofong, pretendia dobrar a capacidade industrial e envolvia 120 projetos de grande porte, a um custo estimado de US\$ 70 bilhões; mas teve que ser severamente cortado em 1979, restringindo-se a menos da metade dos objetivos originais. O clima mais liberal do final da década de 70, por outro lado, permitiu o surgimento de um grande grau de descontentamento popular e de comportamentos desviantes, ao contrário do quadro de unanimidade política e moralidade inatacável da época de Mao.

Todas essas limitações, contudo, devem ser aceitas como praticamente inevitáveis em um empreendimento tão gigantesco



como o é a transformação, em cerca de três décadas, de uma sociedade de camponeses arcaica e em declínio, com a maior população do mundo (964,5 milhões em 1979), em uma sociedade moderna em rápido desenvolvimento, com a preservação e o aperfeiçoamento de seus próprios traços nacionais. Embora com menos riqueza e harmonia, e de uma forma menos endógena que a desejada pelos seus líderes, a China está se tornando uma grande sociedade moderna e provavelmente alcançará um nível respeitável e irreversível de desenvolvimento até o final do século.

## **Conclusões**

### **A hipótese de Toynbee**

A alternativa Zelote-Herodiana de Toynbee, aplicada ao problema da Dependência-Autonomia, apresenta, tanto em termos históricos quanto contemporâneos, alguns casos bem-sucedidos de cada um dos termos da alternativa, como vimos na seção precedente do presente trabalho. No próprio trabalho de Toynbee (volume VIII), há várias ilustrações de casos de sucesso das respostas Zelotes e Herodianas, embora ele não encare o problema sob a perspectiva da alternativa dependência-autonomia. Os fatos, contudo, já são totalmente indicados e discutidos por Toynbee.

Por que Toynbee não reconheceu a ocorrência real, na história, de casos bem-sucedidos de Zelotismo e de Herodianismo, com seu conteúdo variável de combinações? Por que ele chegou à conclusão de que apenas uma resposta trans-histórica, produzida no permanente diálogo do homem com Deus, é capaz de transcender, por meio de uma alta religião, os conflitos entre civilizações em colisão?

Foge aos propósitos deste breve estudo a discussão específica dessa intrigante questão apresentada pelo trabalho de Toynbee. Pessoalmente, não creio que suas conclusões sejam sustentadas pelas suas próprias premissas. Sem tentar apresentar qualquer resposta definitiva à questão, estou inclinado a acreditar que Toynbee, talvez sob uma influência residual de Spengler, considera o núcleo cultural de cada civilização um elemento único, que não pode ser convertido a padrões externos. Uma vez que o núcleo cultural de uma civilização seja desafiado pela força superior de outro, nem o apego Zelote à sua própria herança, nem a tentativa Herodiana de incorporar elementos externos, constituirão um recurso eficaz. A única saída possível é a transcendência dos elementos culturais de ambas as civilizações, através de um novo diálogo com o Divino que, no final das contas, leve à criação do núcleo cultural de uma nova civilização.

Gostaria de acrescentar, a essas considerações, que, segundo me parece, as profundas convicções religiosas de Toynbee operam, em sua compreensão da inconvertibilidade das civilizações, como um mecanismo de causalidade circular autorreforçador. Como acredita que o homem mantém um diálogo transcivilizacional com Deus, ele vê na colisão de civilizações a possibilidade de surgimento de uma nova intuição do Divino. A ocorrência histórica real dessas instituições, tais como as relativas ao cristianismo e ao islamismo, parece fornecer-lhe a confirmação empírica de sua crença no diálogo trans-histórico homem-Deus.

### **Os casos empíricos**

Deixando de lado a hipótese trans-histórica de Toynbee – qualquer que seja a opinião que se tenha a esse respeito –, a discussão,

na seção precedente do presente trabalho, da alternativa Zelote-Herodiana, fornece a base para algumas conclusões de natureza empírica. Por razões de brevidade, apresentarei as conclusões a seguir sob a forma de cinco afirmações sucintas, fazendo referências, para justificar as afirmações, aos elementos presentes nas ilustrações anteriormente apresentadas.

### **Zelotismo fracassado**

No exemplo de Zelotismo judaico de Toynbee, o fato fundamental do insucesso dos Zelotes foi sua incapacidade de perceber sua absoluta inferioridade de recursos militares com relação aos romanos. Preferindo o confronto com os romanos no domínio dos meios, em que eles eram definitivamente inferiores, com base na suposição mágica de que seu destino estava sob a direção de Deus, e sob sua proteção, os Zelotes causaram sua própria aniquilação militar e política.

### **Zelotismo bem-sucedido**

O caso de Zelotismo bem-sucedido dos sassânidas baseia-se precisamente em condições opostas às dos judeus. A capacidade militar e a tecnologia sassânidas eram superiores à dos romanos. Seu Zelotismo operacional, portanto, não tinha um caráter suicida. Por outro lado, os sassânidas não eram passadistas estéreis com relação ao passado Aquemênida, mas desenvolveram efetivamente, a partir de suas crenças no Zoroastrismo tradicional, uma alta cultura florescente e nova. Seu colapso final, diante dos árabes, não tem relação com sua opção Zelote diante da Civilização Helênica.

No caso do Zelotismo chinês contemporâneo, o sucesso reside, em última análise, na capacidade de manutenção de limites

administráveis, na prática, para o seu Zelotismo operacional. Embora se possa afirmar, com razão, que sua eficiência final foi significativamente reduzida por várias de suas opções Zelotes, operacionais e dogmáticas, é necessário reconhecer a grande contribuição do seu Zelotismo seletivo no sentido de preservar sua identidade nacional e de manter alta a sua motivação.

### **Herodianismo fracassado**

O exemplo de Herodianismo fracassado dos normandos, apresentado por Toynbee, demonstra que o Herodianismo absoluto é autodestrutivo. Incorporando ao seu extraordinário *élan* vital todos os elementos da cultura francesa carolínea, os normandos se tornaram, no início da Idade Média, o mais poderoso grupo de ação da Europa. Mas, em função da autodestruição da sua própria identidade cultural, eles se tornaram mantenedores de uma cultura que não era a sua e a propagaram, enquanto levavam à extinção a sua própria cultura.

### **Herodianismo bem-sucedido**

O Herodianismo bem-sucedido, tanto no caso do exemplo histórico dos romanos, como no caso do exemplo contemporâneo dos japoneses, sempre envolve uma forte seletividade na incorporação dos elementos externos. Ao invés de se tornarem totalmente ajustados à cultura externa e de se transformarem em mantenedores dessa cultura, os Herodiosos bem-sucedidos preservam seu núcleo cultural, com sua própria cosmovisão e sua própria maneira de tratar as coisas. Entretanto, para atingir tal resultado, é necessário que o núcleo cultural da sociedade Herodiana presente, previamente, um nível de racionalidade comparável e compatível com os

padrões de racionalidade da cultura de que os elementos externos são tomados de empréstimo.

### **Consideração final**

A história parece favorecer mais o Herodianismo seletivo que o Zelotismo pragmático e é sempre desfavorável às formas radicais destes. Segundo me parece, a razão última desse favorecimento é o fato de que os homens são sempre basicamente os mesmos, enquanto as sociedades – como formas de organização da convivência humana – apresentam, no espaço e no tempo, as mais profundas diferenças. Quando culturalmente possível (quando o nível apropriado de racionalidade é preexistente), o modelo Herodiano assegura a preservação sociopolítica de uma dada sociedade, mediante o ajustamento dessa sociedade aos requisitos de sobrevivência impostos pelo seu ambiente, dando-lhe, portanto, tempo e condições para manter e aperfeiçoar sua própria cosmovisão e modo de tratar as coisas. A sobrevivência é uma pré-condição de autonomia e do desenvolvimento.

No que se refere ao modelo Zelote, embora possa ser bem-sucedido sob certas condições (eficiência operacional equivalente), ele impõe às sociedades que o adotam, em troca da garantia antecipada de preservação de sua herança cultural básica, uma forma de manutenção de sua própria sobrevivência normalmente mais difícil e mais perigosa.



## INTRODUÇÃO AO ESTUDO CRÍTICO DA HISTÓRIA\*

### I – História e história

#### A História como narrativa

É um fato bem conhecido que a palavra “história”, e seu equivalente em outras línguas ocidentais, tem um duplo sentido, o primeiro relativo ao processo histórico, *res gesta*, o outro à narração e discussão desse processo, *historia rerum gestorum*. A História como processo começou com a emergência da cultura, no princípio do Paleolítico, uma vez que, com o surgimento da cultura o homem passou a ser capaz de transmitir modos de conduta não herdados geneticamente. No entanto, o processo histórico se torna um objeto da História, entendida como disciplina, só à medida que transmite ao historiador informação sobre si mesmo. Para facilitar o entendimento do leitor, usaremos História, com H maiúsculo, para designar a disciplina, e história, com h minúsculo, para referir-nos ao processo histórico.

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Um Estudo Crítico da História I*. (São Paulo: Paz e Terra, 2001).

Que é História? A História fez uma longa caminhada a partir das suas origens remotas nas cronologias do Egito e da Mesopotâmia, assim como nos relatos da Bíblia, até a ainda mitológica *História* de Hecateu de Mileto (546-480 a.C.) e o “pai da História”, Heródoto de Halicarnasso (485-420 a.C.). Heródoto tentou relatar acriticamente o que presenciou ou ouviu de testemunhas, narrando nas suas *Histórias* (título que significa “Pesquisas”), os eventos cuja memória pensou serem dignos de preservação, desde Cresus da Lídia (560-546 a.C.) até Xerxes (518-465 a.C.), o invasor persa da Grécia e a resistência vitoriosa dos gregos.

A História alcança um ponto alto na Grécia com *A Guerra do Peloponeso* de Tucídides (460-400 a.C.), que usa mais seletivamente a sua informação. Seu principal objetivo era compreender o motivo das ações dos atores, por isso o interesse pelos discursos. Quando as palavras não tinham sido preservadas, como em geral acontece, ele registrava simplesmente o que na sua opinião os atores teriam dito naquelas circunstâncias. A oração funerária de Péricles, no ano 430 a.C. é ao mesmo tempo uma obra-prima de um presumido discurso (como no caso da oração fúnebre de Marco Antônio, escrita por Shakespeare) e também um exemplo típico das reconstruções de Tucídides.

Políbio, nascido numa rica família de Megalópolis, educado para ser o líder da Liga Aqueana, representa um traço de união entre a historiografia grega e a romana. Nas suas *Histórias*, um total de 40 livros dos quais cinco sobreviveram intactos (dos outros só temos fragmentos), narra a conquista do mundo conhecido por Roma (220-167 a.C.), tentando mostrar como foi possível a Roma



conquistar esse amplo território em apenas 50 anos. Procura ser objetivo e veraz, mas pretende também ensinar aos generais e estadistas, e ao leitor comum dar uma lição moral. Explica o sucesso das conquistas romanas por uma combinação de boas instituições, homens de grande valor e uma série de circunstâncias felizes (*Tyche*).

A historiografia romana foi concebida, conforme a visão de Políbio, como um relato verídico e objetivo dos acontecimentos relevantes, para a educação cívica e moral dos romanos; seus principais representantes, além da genial tentativa de César de usar a História narrada de forma objetiva como um instrumento da própria glória, foram Tito Lívio (59 a.C.-17 d.C.) e Cornélio Tácito (56-117 d.C.).

Na Idade Média a História passou a ser um modo de mostrar o desdobramento dos planos divinos no processo histórico. A começar pela incursão de Petrarca (1304-1374) nesse campo, com sua *História de Roma* (apresentando suas ideias sobre o que deveria ter acontecido), os historiadores renascentistas mudaram sua meta, da revelação dos desígnios da Providência Divina para a narração objetiva de acontecimentos importantes, como eram conhecidos então, para a educação dos homens. Os *Comentários* e a *História do Povo Florentino* de Leonardo Bruni (1369-1444), os oito livros sobre a *História Florentina* de Poggio Bracciolini (1380-1459) e a *História de Ferdinando de Aragão*, de Lorenzo Valla (1407-1457) são os exemplos mais notáveis da grande erudição filológica dos mestres italianos que, no entanto, eram menos precisos do ponto de vista historiográfico. Foi a competência crítica nos clássicos

que permitiu a Valla revelar a composição fraudulenta da famosa “Doação de Constantino”.

A História moderna começa no século XVIII, com a primeira tentativa objetiva de compreender teoricamente o processo histórico, por Giambattista Vico (1668-1744) com os seus *Principi di una Scienza Nuova*, obra publicada pela primeira vez em 1725. Vico sustentava que o cartesianismo, adequado para o estudo dos fenômenos naturais, não era apropriado ao tratamento dos temas históricos, e inaugurou a crítica da razão histórica, que seria desenvolvida por Windelband, Rickert e Dilthey, no fim do século XIX. Adotou uma abordagem genética aos acontecimentos históricos, enfatizando o fato de que os homens conhecem a história porque a história é feita pelos homens: *verum et factum convertuntur*. Aplicando essa forma de conhecimento, Vico afirmava que o processo histórico estava sujeito a uma alternância de *corso* e *ricorso*, mediante um processo que não era circular, mas em espiral. Cada cultura tem suas características próprias, mas os traços semelhantes são historicamente recorrentes, conforme a alternância mencionada. E identificou três modelos de fases sucessivas: divino, heroico e humano. No *corso* das fases, a decadência de uma delas leva à que se segue, e a decadência da última dá início ao *ricorso* para uma fase divina. Essa concepção seria retomada por Sorokin na sua *Dinâmica Social e Cultural* (1957).

Entre os historiadores da Ilustração, três nomes merecem atenção especial: Voltaire, Gibbon e Condorcet. François Marie Arouet (1694-1778), que inventou para si o acrônimo de Voltaire, foi um gênio polimorfo, que de certo modo configurou o século XVIII com o seu estilo pessoal. Entre suas várias contribuições à

História a mais conhecida é *A Idade de Luís XIV* (1756), assim como o *Ensaio sobre os Costumes e o Espírito das Nações* (1751). Voltaire pretendia escrever História filosófica, ou seja, uma narração objetiva dos eventos importantes do passado, menos voltada para a erudição do que para o sentido profundo desses eventos e das suas circunstâncias sociais e culturais. Seu propósito era extrair do passado lições para o presente, inspirado em suas ideias libertárias e antissectárias.

Edward Gibbon (1737-1794), um espírito autodidata enciclopédico, imbuído dos valores racionais e libertários da Ilustração, deixou, entre seus muitos escritos, uma obra monumental, que ainda merece ser lida com atenção: *A História do Declínio e Queda do Império Romano* (1776-1788). O domínio da língua francesa permitiu que se associasse intimamente a Voltaire e aos *philosophes*, e sua competência em latim lhe assegurou pleno acesso às fontes romanas. Gibbon atribui o declínio e a queda do Império Romano à perda de disciplina e coragem dos seus fundadores, atribuindo ao cristianismo uma boa parte da responsabilidade por essa decadência.

Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, marquês de Condorcet (1743-1794), em cuja obra numerosa avulta o *Esboço para um Quadro Histórico do Progresso da Mente Humana*, escrito quando estava sendo perseguido pelo terrorismo de Robespierre, e publicado postumamente em 1795, desenhou um quadro otimista da história, a despeito das circunstâncias. Seu *Tableau* é a expressão mais representativa da visão iluminista do homem e da história.

Um grande momento no curso da História foi alcançado com as *Leituras sobre a Filosofia da História* (*Verlesungen über die Philosophie*

*des Geschichte*) de Hegel (1770-1831), publicado postumamente em 1832. Hegel distinguia três abordagens à História:

1. A História original;
2. A História reflexiva; e
3. A História filosófica.

A primeira é narrada pelos protagonistas, como no caso de Tucídides e de César. A História reflexiva abrange três modalidades: os anais, narrando a história de um país, como a de Lívio; a pragmática, como no caso de Montesquieu, identificando leis; e a reflexiva, tal como na história da arte, da religião e da lei. Para Hegel, a História filosófica é a consideração analítica da história, que combina a narrativa objetiva dos eventos passados com a introdução do conceito de razão, entendida como a substância do universo e sua energia infinita, tendo por fim proporcionar uma penetração racional na história. A razão existe na história. A definição mais geral que se pode dar é a de que a filosofia da História significa nada mais do que *a sua consideração refletida*<sup>1</sup>. “Na contemplação da história, o único pensamento que a filosofia traz consigo é a simples noção da Razão: Razão que é a Soberana do Mundo; a história do mundo, portanto, nos apresenta um processo racional”<sup>2</sup>.

Segundo Hegel, a história do mundo caminha do Leste para o Oeste, pois a Europa é absolutamente o fim da história, a Ásia o seu começo. O Oriente soube e até hoje só sabe que um só é livre; o mundo grego e romano sabia que alguns são livres; o mundo germânico, que todos são livres. Portanto, a primeira forma

---

1 Cf. *The Philosophy of History* de Hegel, trad. inglesa, New York, Dover, 1956, p. 8.

2 Idem, p. 9.

política que observamos na história é o despotismo; a segunda, a democracia e a aristocracia; a terceira, a monarquia.

A primeira fase, com a qual começamos, é o Oriente; a infância da história. A segunda, é a Grécia, período que pode ser comparado com a adolescência. A terceira fase é o reino da universidade abstrata: o Estado romano. A quarta fase é germânica: a velhice. Começa com uma reconciliação proposta pelo cristianismo, mas só no estágio inicial, sem um desenvolvimento nacional ou político.

Uma vez liberada das suas premissas metafísicas e religiosas, a contribuição de Hegel para a História teve a maior importância, fornecendo a base tanto para os culturalistas como para as concepções de Marx.

A História pós-hegeliana seguiu três linhas distintas: a do idealismo alemão, que gerou o historicismo; a linha do positivismo, enfatizando a adoção dos mesmos critérios e a da mesma metodologia das ciências naturais; e a do culturalismo, com um modo especial de compreender os processos socioculturais. Leopold von Ranke (1795-1886) é a grande figura da escola histórica alemã, combinando o rigor no estudo da documentação com uma filosofia idealista e a convicção de que o historiador pode e deve relatar os eventos históricos como eles efetivamente ocorreram.

O positivismo encontrou suas duas expressões mais importantes em Henry Thomas Buckle (1821-1862), com sua *História da Civilização na Inglaterra* (1857), e em Hippolyte Taine (1828-1893), autor de *As Origens da França Contemporânea* (1874-1893). No sentido mais amplo, o materialismo histórico de Karl Marx (1818-1883) e Friedrich Engels (1820-1895) poderia ser incluído na linha positivista.

O culturalismo começou com a grande figura de Jacob Burckhardt (1818-1897), seguido pelos neokantianos Wilhelm Windelband (1848-1915), Heinrich Rickert (1863-1936) e Georg Simmel (1858-1918). A maior expressão do culturalismo alemão foi Wilhelm Dilthey (1833-1911).

Reagindo contra o positivismo, que impunha conceitos das ciências naturais às de natureza cultural, esses historiadores acentuavam o caráter específico das ciências culturais e a necessidade de abordá-las com métodos distintos, capazes de lidar com sua característica essencial, que é a existência de sentido, por oposição à pura objetividade das ciências naturais. A compreensão de eventos significativos exige uma hermenêutica específica. O historiador precisa começar com uma manifestação externa do passado para colocá-lo em um estado de consciência associado com essa manifestação, e poder assim alcançar o seu significado. Esse entendimento é obtido por meio do processo tríptico de *Erleben* (a experiência), *Ausdruck* (a expressão) e *Verstehen* (a compreensão).

No fim do século XIX e no começo do século XX a História se viu confrontada com o problema de definir a sua própria natureza, como disciplina teórica, e de definir as características do seu objeto, os eventos passados e sua relação com o historiador. Uma questão importante, vinculada à epistemologia das ciências, era saber se o conceito de “ciência”, implicando conhecimento do geral, podia ser usado para a História, orientada para o conhecimento de eventos particulares. Foi sua preocupação com o geral que levou os positivistas a postular que a História deveria ter por meta a investigação das leis gerais do processo histórico.

Os neokantianos, reagindo aos positivistas, sustentavam a distinção existente entre as ciências nomotéticas, orientadas para a pesquisa de leis gerais (como as ciências naturais) e as ciências ideográficas ou culturais, orientadas para a busca de “formas”.

Continuando a tradição culturalista, Max Weber (1864-1920) tentou, com êxito, desenvolver um método apropriado para o estudo do aspecto específico dos processos históricos. Começou pela distinção de Dilthey e Rickert entre as ciências da natureza e da cultura. Embora negando o tipo de generalização implicada nas leis das ciências naturais, as realidades culturais podem ser apreendidas conceitualmente por meio de tipos ideais comparativos, como uma forma de *Verstehen*, de entendimento intelectual. Weber salientou a necessidade de abordar a História sociologicamente e de abordar a Sociologia historicamente. Seu irmão Alfred Weber, brilhante mas muito menos conhecido, utilizando a metodologia dos tipos ideais, produziu um esplêndido estudo comparativo das culturas na sua *História da Cultura como uma Sociologia da Cultura (Kulturgeschichte als Kultursoziologie)*, de 1935.

Foi no contexto da controvérsia sobre a natureza da História que Benedetto Croce (1866-1952), depois de uma fase inicial em que considerou a História como uma forma particular da arte, em *La storia ridotta sotto il concetto generale dell'arte* (1893), revisou suas ideias na *Lógica* de 1909, quando afirmou a artificialidade da oposição clássica entre os juízos universais e individuais, aceita desde Aristóteles e reformulada por Hume e Kant. Croce afirmava que as verdades necessárias ou universais e contingentes ou individuais não são dois tipos diferentes de

cognição, mas elementos inseparáveis de todo conhecimento real. Uma verdade universal é verdadeira quando realizada em um caso particular: o universal precisa ser encarnado no individual.

*Por outro lado, o juízo individual ou histórico não é uma simples intuição de determinado fato, a apreensão de um dado dos sentidos; é um juízo com um predicado; esse predicado é um conceito e esse conceito está presente no espírito da pessoa que o formula como uma ideia universal que ele precisa ser capaz de definir, se é que compreende seu pensamento. Assim, há um único tipo de juízo, que é tanto individual como universal: individual à medida que descreve um estado de coisas particular; universal à medida que o descreve pensando em termos de conceitos universais<sup>3</sup>.*

A doutrina de Croce da implicação recíproca do juízo universal ou definitivo e do juízo individual ou histórico fornece a sua própria solução para o problema de como a filosofia (ou seja, o juízo universal) se relaciona com a História. Em vez de separar a filosofia da História, Croce as reúne em um único todo, um juízo cujo sujeito é o indivíduo, enquanto o seu predicado é o universal.

A questão dos eventos passados, como objeto da História, que será reavaliada criticamente pela *Nouvelle Histoire*, com sua concepção antieventualista, foi vista de diferentes modos pelos clássicos do historicismo e pelos historiadores contemporâneos. Ranke considerava que o propósito da História era narrar os acontecimentos passados como eles tinham realmente ocorrido.

---

3 Cf. Collingwood, *The Idea of History*, Oxford, Clarendon (1946), 1949, p. 195.



Os historiadores contemporâneos salientam que é impossível relatar eventos passados como eles realmente ocorreram, porque os acontecimentos históricos não têm a objetividade de um objeto material: desde que ocorrem são expressões de sentidos, e se tornarão um objeto da História só à medida que mais tarde passam a ser interpretados por um historiador.

No seu livro *The Idea of History* (1946), editado por T. M. Knox e publicado postumamente, Robin George Collingwood (1889-1943) reconheceu a existência objetiva dos eventos passados, mas acentuou que o conhecimento deles só é possível mediante a sua reatualização na mente do historiador. Este não inventa o passado – nesse sentido, não é um romancista –, mas percebe, mediante indicadores apropriados, que algo de um certo tipo ocorreu em determinado momento e em certo lugar. Afirmar em que consistiu esse evento é uma operação de apropriação intuitiva da ocorrência pelo historiador, mediante a sua reatualização, produzindo subjetivamente um modelo ideal, pelo uso de metodologia apropriada.

### **A Nova História**

A Nova História, especialmente na concepção francesa da *Nouvelle Histoire*, caracteriza uma abordagem contemporânea à História tendo por objetivo uma visão global, enfatizando a necessidade de substituir a dependência quase exclusiva dos documentos escritos, quase sempre de fontes oficiais, por parte do historiador, pelo uso das mais amplas fontes de informação – arqueológica, numismática, elementos da vida privada etc. A *Nouvelle Histoire* é extremamente crítica da atitude que toma os eventos como base da História e, opondo-se à *histoire*

*évènementielle*, propõe uma História “global”, apoiada nas ciências sociais, especialmente na antropologia, que considera os grandes movimentos sociais e a *longue durée*. Nas suas manifestações francesas correntes, o movimento foi lançado pelo dicionário *La Nouvelle Histoire*, de 1978, editado por Jacques Le Goff.

Na verdade, a expressão “nova história” foi usada pela primeira vez por Karl Lamprecht (1856-1915), em *Alte und Neue Richtungen der Geschichte Wissenschaft*, de 1896, significando uma abertura da História para o campo sociocultural. Com a mesma intenção, “new history” foi advogada por James Harvey Robinson (1863-1936) em *New History: Essays Illustrating the Modern Historical Outlook*, publicado em 1912.

Le Goff e seus colegas reconhecem que a origem da sua perspectiva histórica foi a Escola dos *Annales*, iniciada por Marc Bloch (1886-1944) e Lucien Febvre (1878-1956) em 1929, com a fundação dos *Annales d'Histoire Économique et Sociale*. Fernand Braudel (1902-1985) foi depois (1956) o membro mais importante do grupo, introduzindo com a sua obra *La Méditerranée et le Monde Méditerranéen à l'Époque de Philippe II* (1949) uma ênfase na geo-história e na análise sociocultural dos processos de longo prazo. Em 1969 a Escola dos *Annales* incorporou outro grupo de historiadores mais moços: André Burguière, Marc Ferro, Jacques Le Goff, Emmanuel Le Roy Ladurie e Jacques Revel.

Na sua fase mais militante, a *Nouvelle Histoire* era muito crítica da História política, que considerava um registro superficial de decisões tomadas por personalidades eminentes, sem levar em conta os fatores reais da história, de caráter econômico e sociocultural, relacionados com grandes movimentos de massa e processos de

longo prazo. Foi também um período de aproximação dos *Annales* com a historiologia marxiana.

A “nova escola histórica”, se esta designação pode ser empregada adequadamente, teve repercussões significativas fora da França, tais como nos *Anais da História Econômica e Social* (*Vierteljahrschrift für Sozial und Wirtschaftsgeschichte*), ou nos *Comparative Studies in Sociology and History*, anglo-norte-americanos. Segundo Jörn Rüsen<sup>4</sup>, há dois elementos comuns nos vários grupos da Nova História:

1. “A perspectiva histórica se volta dos fatos provocados por ações humanas deliberadas para focalizar a mutável constelação de fatores que condiciona essas ações e suas interconexões sistemáticas”; e
2. “O emprego de construções teóricas como um meio de interpretação histórica”.

O grupo da *Nouvelle Histoire* alcançou a maior repercussão, obtendo, segundo Guy Bourdé e Hervé Martin<sup>5</sup>, uma posição dominante na historiografia francesa. Não obstante, esses mesmos autores, que são parcialmente críticos dessa concepção da História, acentuam que a sua predominância entre os historiadores franceses se restringe principalmente aos modernistas e medievalistas, enquanto os especialistas na Antiguidade e na História Contemporânea não participam do mesmo ponto de vista. Além disso, Bourdé e Martin pressentem de outro lado um

---

4 Cf. Jörn Rüsen, “Historical Enlightenment in the Light of Postmodernism: History in the Age of the ‘New Unintelligibility’”, in *History and Memory* (primavera-verão de 1989), 116; e Ignacio Olábarri, “‘New’ New History: A Longue Durée Structure”, in *History and Theory*, vol. 34, 1, 1995, pp. 1-29.

5 Cf. Guy Bourdé e Hervé Martin, *Les Écoles Historiques*, Paris, Ed. Du Seuil, 1983.

renascimento da História política no seu país, inspirado sobretudo em René Rémond e no seu livro *Pour une Histoire Politique*, de 1988. Depois de ter sido rejeitada energeticamente pelos historiadores associados aos *Annales* e à *Nouvelle Histoire*, a nova História política, contudo, ao contrário da clássica, não é puramente *événementielle*; incorporando muitas das contribuições da Nova Escola, ensaia uma perspectiva global do processo histórico, levando em conta suas dimensões econômica e sociocultural, suas raízes no movimento de massa e os processos de longo prazo.

Da mesma forma que a nova história política francesa, no mundo anglo-saxônico a tendência para a *World History*, com William H. McNeill, William A. Green e Francis Fukuyama, entre outros, restaurou os estudos de história universal. Na Alemanha, o grupo de historiadores envolvidos em *Geschichte und Gesellschaft* (“História e Sociedade”), entre outros, tem enfatizado o papel histórico da política, concebido dentro dos seus mais amplos fatores condicionantes de natureza econômica e sociocultural.

A crítica dos *Annales* e da *Nouvelle Histoire à histoire événementielle*, embora tivesse excedido os limites do razoável, como ocorre normalmente com movimento desse tipo, teve um efeito salutar, obrigando a historiografia contemporânea a restaurar a importância devida aos eventos e à política dentro de uma compreensão global das outras dimensões do processo sócio-histórico – perspectiva adotada pelo presente estudo.

### **Filosofia da História**

Ainda no domínio da História entendida como *historia rerum gestorum*, cabe uma breve referência a uma disciplina muito próxima, que é a filosofia da História. Já observamos que “filosofia da História”

significava coisas diferentes para Voltaire, Hegel e os positivistas. Exceto, em larga medida, no caso de Hegel, essas interpretações foram abandonadas pelos filósofos da História contemporâneos. Atualmente, filosofia da História, como uma disciplina, tem três concepções principais.

O ponto de vista clássico, como poderia ser qualificado, relacionado com Hegel, vê na filosofia da História uma tentativa de discernir sentido e propósito no processo histórico. É o caso, por exemplo, de *Origem e Meta da História (Vom Ursprung und Ziel der Geschichte)*, de Karl Jaspers, de 1949<sup>6</sup>; de *A Study of History* (1934-1954) de Toynbee<sup>7</sup> e de *Homem, a Medida* (1961) e *O Sentido da História* (1964), de Erich Kahler<sup>8</sup>.

Uma segunda forma de ver a filosofia da História é tê-la como uma investigação das condições em que a indagação histórica é possível. De que forma os historiadores adquirem conhecimento sobre o passado? Para Collingwood<sup>9</sup> essa é a pergunta que na sua concepção moderna a filosofia da História deveria procurar responder. E é também, na sua própria formulação, o modo como W. B. Gallie a entende<sup>10</sup>. Uma outra versão dessa segunda linha, mais próxima da filosofia analítica, procura analisar as condições e exigências da explicação histórica, como faz Patrick Gardiner<sup>11</sup>, entre outros.

6 Karl Jaspers, *Origen y Meta de la Historia*, trad. espanhola, Madrid, Revista de Occidente, 1950.

7 Arnold Toynbee, *A Study of History*, 10 vols., London, Oxford Univ. Press (1934/1951).

8 Erich Kahler, *Man the Measure: A New Approach to History*, New York, George Braziller, 1961; *The Meaning of History*, New York, George Braziller, 1964.

9 R. G. Collingwood, *The Idea of History*, op. cit.

10 W. B. Gallie, *Philosophy and the Historical Understanding*, New York, Schocken, 2a ed. (1964), 1968.

11 Patrick Gardiner, *The Nature of Historical Explanation*, London, Oxford Univ. Press (1991), 1968.

Uma terceira linha da filosofia da História contemporânea a compreende como o estudo das condições a que está sujeito o processo histórico. Essa posição se baseia em uma abordagem metafísica, como *O Declínio do Ocidente*, de Spengler<sup>12</sup>, ou sociológica, como a *História da Cultura como Sociologia da Cultura* (1935), de Alfred Weber<sup>13</sup>. Mas a abordagem deste último seria mais bem classificada como uma sociologia da História, em vez de filosofia da História – que é a posição adotada no presente estudo. O objetivo desta Introdução não é discutir essas três linhas da filosofia da História contemporânea. Vale mencionar, no entanto, que na opinião deste escritor a tentativa de perceber um sentido e propósito último na história, como querem Jaspers ou Tonybee, e como foi originalmente o caso de Santo Agostinho, é uma posição metafísica derivada da crença religiosa judaico-cristã, desprovida de uma base empírica. Embora compartilhe as crenças judaico-cristãs, Kahler tem uma atitude um pouco diferente: vê a história como um processo em aberto durante o qual o homem conquistou, ainda que não linearmente, um maior comando sobre o ambiente e está agora confrontado com a possibilidade de organizar uma civilização humanística global, ou então de promover a sua autodestruição.

Na segunda seção desta Introdução tentaremos discutir brevemente as concepções de Weber e de Toynbee, comparando-as com as que estão subjacentes ao presente estudo. Um último ponto a ser tratado aqui, também brevemente, tem a ver com o sentido do termo “crítico” usado no título deste trabalho.

---

12 Oswald Spengler, *La Decadencia de Occidente*, trad. espanhola do alemão *Der Untergang des Abendlandes*, 2 vols., 1918. Madrid, Espasa Calpe, 4 vols., 1947.

13 Alfred Weber, *Historia de la Cultura*, trad. espanhola do alemão *Kulturgeschichte als Kulturosoziologie* (1935), Fondo de Cultura Económica, México (1941), 1943.

A expressão “história crítica” tem três sentidos principais. Em primeiro lugar, indica o emprego pelo historiador de métodos críticos na sua tentativa de relatar e discutir um evento passado. História crítica é o modo como hoje escrevem os historiadores – de certa forma, como eles têm escrito desde o Renascimento e, de modo mais cabal, desde a ilustração até o século XIX. Enquanto os historiadores pré-críticos, como Heródoto, aceitavam qualquer informação que parecesse plausível, o historiador crítico submete todos os seus dados a possíveis referências cruzadas, sejam arqueológicas, numismáticas, sigilográficas, filológicas, epigráficas, paleográficas etc.

Um segundo sentido de “História Crítica” tem a ver com a análise epistemológica da proposição e da explicação históricas. Essa é a prática habitual dos filósofos analíticos da História.

Um terceiro sentido de “História Crítica”, que se relaciona com o presente estudo, diz respeito à tentativa de identificar e analisar os principais fatores e condições que exerceram influência sobre um processo histórico. Trata-se predominantemente de um exercício no campo da sociologia da História, que leva em conta todos os fatores e circunstâncias condicionantes.

No caso deste estudo, as três primeiras seções dedicadas a uma civilização específica constituem uma tentativa de resumir e coordenar a melhor informação disponível (que seja do conhecimento do autor), apresentada por historiadores críticos competentes (críticos no primeiro sentido da palavra) sobre a localização, o povo, a principal evolução sociopolítica e cultural daquela civilização. Depois, faz-se um esforço para identificar e analisar os principais fatores e condições que influenciaram o seu curso. É um exercício

que dá resultados abundantes, permitindo, em primeiro lugar, uma compreensão crítica dos processos estudados, esclarecendo por que as coisas tomaram um certo rumo, e não outro qualquer. Permite perceber o modo como eventos cruciais foram gerados, como aqueles que levaram à emergência, ao desenvolvimento e talvez também à decadência daquela civilização. Proporciona, ademais, elementos de comparação entre as principais condições que influenciaram o curso de diferentes civilizações.

### **História como um processo**

A questão relativa à natureza da investigação histórica tratada no tópico precedente nos aproxima da natureza do próprio processo histórico: *res gesta*. Que é a história?

Wilhelm Bauer diz: “Chamamos ‘histórico’ a plenitude do que acontece, na multiplicidade das suas relações e vínculos internos e externos, que, por assim dizer, constitui a matéria-prima com que o historiador desenha e dá forma à História, de modo subjetivo”<sup>14</sup>.

Depois de definir a História como “um processo contínuo de interação entre o historiador e seus fatos, um diálogo sem fim entre o presente e o passado”, Edward Hallett Carr considera que os fatos tratados seletivamente pelo historiador são a totalidade do passado humano<sup>15</sup>.

Erich Kahler diz que “a história é um acontecimento, um tipo especial de acontecimento, e o conseqüente redemoinho que ele gera”. E esclarece: “para formar a história, a conexão entre os

---

14 Cf. Wilhelm Bauer, *Introducción al Estudio de la Historia*, trad. espanhola do alemão (1922), Barcelona, Bosch, 1957, p. 33.

15 Cf. Edward Hallett Carr, *What is History?* New York, Alfred Knopf, p. 35.



acontecimentos precisa ter algum substrato, ou foco, alguma coisa com que se relacione, alguém a quem os eventos digam respeito”<sup>16</sup>.

Levando em conta os pontos de vista desses e de outros historiadores, para o presente estudo a história é entendida como o processo que abrange o curso temporal de uma sociedade em seu ambiente natural e cultural, suas reações ao meio e sua interação com outras sociedades. Esse curso temporal consiste nas atividades dos membros de uma sociedade no seu inter-relacionamento mútuo, em suas relações com o ambiente natural e cultural e nas relações recíprocas com pessoas de outras sociedades.

Hegel entendia esse processo como sendo orientado pela autorrealização do Espírito em seu curso temporal, do Leste para o Oeste, por meio de uma série de fases de crescente autoconsciência. De Agostinho a Toynbee, os pensadores religiosos interpretaram o processo histórico como guiado por um plano divino. Condorcet considerava que o processo era movido pela capacidade inata do homem de buscar sua crescente perfectibilidade, mediante uma sucessão de fases. Para Marx, o motor da história era a luta de classes, por meio de sucessivos modos de produção, culminando com a liberação socialista da humanidade. Croce e, a seu modo, também Erich Kahler, entendem o processo histórico como a realização gradual da liberdade.

O presente estudo baseia-se na premissa confirmada empiricamente de que a história não é orientada por qualquer força ou princípio externo ao seu próprio processo. O processo histórico é a sequência, no tempo e no espaço, das ações humanas

---

16 Cf. Erich Kahler, *The Meaning of History*, New York, George Braziller, 1964, p. 17.

que afetam as condições que influenciam, de qualquer forma, outras ações humanas. Nem todas as ações humanas são históricas, como acontece com a maioria das atividades puramente biológicas do homem, e também com a maioria das atividades privadas, quando consideradas individualmente. As estruturas da atividade particular são historicamente significativas, embora o ato de um indivíduo que almoça, visto como ação individual, seja em princípio historicamente irrelevante. O que tem relevância histórica é o modo como, em determinada época, as pessoas costumavam comer. No entanto, os atos biológicos do homem adquirem significado histórico quando se relacionam de forma significativa com agentes históricos: o nascimento ou a morte dos governantes ou de grandes personalidades. Uma ocorrência individualmente irrelevante, como uma refeição, pode ter significação histórica quando, como no caso de Siddhartha Gautama, sua última refeição provocou a sua morte.

A relevância histórica é proporcional à extensão em que ações humanas geram ou influenciam consequências relevantes. A questão crucial aqui é determinar o que são “consequências relevantes”. Em última análise, precisamente porque a História, como diz Edward Hallett Carr, “é um processo contínuo de interação entre o historiador e os seus fatos”, a relevância histórica é determinada pelo historiador, em conformidade com a sua avaliação das consequências geradas ou influenciadas por um certo ato. Essa é uma das razões por que a investigação histórica precisa ser renovada continuamente. De um lado, porque a evidência histórica no sentido das indicações objetivas remanescentes sobre ocorrências passadas acessíveis ao historiador muda ao longo

do tempo, ampliando-se geralmente a quantidade dos dados disponíveis. De outro lado, e ainda mais importante, porque a perspectiva dos historiadores muda com o tempo, e com ela o que eles consideram importante. Uma dessas mudanças típicas nos paradigmas historiológicos ocorreu com os historiadores dos *Annales* e da *Nouvelle Histoire*, com relação aos da geração de Ranke, como discutimos brevemente no tópico precedente.

O processo histórico não é conduzido por forças transcendentes, como supunham Agostinho ou Hegel, mas pela sua dialética interna. Dialética que decorre não só da luta de classes, como sugeriu Marx, mas de todos os motivos e impulsos que levam os homens a perseguir seus objetivos, desde a simples necessidade de prover a própria subsistência aos propósitos mais idealistas, como no caso de Joana d'Arc ou de Fidel Castro. Em suas atividades, os seres humanos estão sujeitos às circunstâncias do seu contexto material e cultural, além da sua própria vontade e ainda, como observou sabiamente Políbio, à influência da sorte.

Portanto, o processo histórico depende de um quádruplo regime de causalidade, determinada por fatores reais, ideais, o acaso e a liberdade humana. Os fatores reais compreendem todas as condições naturais e materiais que cercam o homem; os ideais, a cultura da sociedade, em um dado momento da sua história, e a cultura das outras sociedades que com ela interagem; o acaso é o modo aleatório com que, em um determinado tempo e espaço, os outros fatores se combinam para influenciar um ator.

Os fatores dos dois primeiros tipos (reais e ideais) têm um caráter estrutural, e formam o ambiente objetivo no qual acontecem as ações humanas. Os fatores das duas últimas categorias (a sorte

e a liberdade) têm caráter circunstancial. Os homens exercitam sua liberdade no contexto dado pelos fatores reais e ideais, conforme a configuração final das circunstâncias resultante do acaso.

Estará o processo histórico, observado empiricamente, sujeito a certas tendências gerais? A maioria dos historiadores contemporâneos nega que haja um propósito na história, a despeito da opinião contrária sustentada por autores como Croce, Karl Jaspers, Toynbee e, em certa medida, também por Erich Kahler.

Em uma abordagem diferente, Sorokin<sup>17</sup> afirma que o processo cultural reflete uma circularidade espiralada, o que se aproxima da visão de Vico. As sociedades iniciam o seu curso histórico com uma cultura ideacional, tendendo depois para uma formulação idealista, que, por sua vez, se inclina para uma cultura sensorial. A forma extrema desta última, a cultura hipersensorial, é autodestrutiva, e pela dialética do seu desenvolvimento interno ou por influências externas gera uma nova cultura ideacional. As culturas ideacionais estão impregnadas com o sentido profundo do sagrado, baseando-se na crença incondicional em um Deus ou em deuses. As culturas idealistas introduzem nessa crença a exigência da racionalidade, convertendo mitologias em teologias. As culturas sensoriais orientam-se para a evidência empírica e o rigor analítico, enquanto as culturas hipersensoriais são levadas a um completo relativismo, perdendo a sua convicção de qualquer verdade.

Como discutimos brevemente nos capítulos 18 e 19 deste estudo, o autor pensa que, entre muitas consequências, o princípio

---

17 Cf. Pitirim Sorokin, *Social and Cultural Dynamics*, Boston, Porter Sargent, 1957.

antrópico leva ao postulado da esfera antrópica. Proposto pela cosmologia contemporânea, o princípio antrópico afirma que o surgimento da vida e do homem no nosso planeta só foi possível porque a evolução do cosmos, a partir da explosão primordial, seguiu exatamente o curso que de fato seguiu, e não um outro. É um postulado com muitas consequências que implicam, como mencionei anteriormente, a esfera antrópica. Remetendo o leitor à discussão desse ponto no tópico sobre a pós-modernidade, no capítulo 18, bastará dizer aqui que a esfera antrópica delimita o âmbito de possibilidade das ações humanas. Dada a natureza psicofísica do homem, ele tem um repertório de escolhas muito amplo, começando com uma variedade de padrões culturais – mas esse repertório não é ilimitado. Cada padrão cultural contém, por sua vez, uma ampla variedade de opções – eidéticas, pragmáticas e artísticas. As fases históricas mais curtas se deslocam dentro dos limites de um determinado padrão cultural, enquanto as fases mais longas se deslocam de um padrão para outro.

A afirmativa de Sorokin a respeito da sucessão cíclica das fases culturais, de ideacional para idealista e depois para sensorial, se apoia num amplo acervo de evidência empírica que, no entanto, não é perfeitamente unívoca. Todas as civilizações conhecidas surgem na história com culturas ideacionais. Em seguida, algumas passam para uma fase idealista, como aconteceu com a cultura grega e a romana, a chinesa, a indiana, a islâmica e a ocidental. Outras, no entanto, como no caso das civilizações cosmológicas da Mesopotâmia e do Egito, não foram capazes de transformar sua cultura ideacional em uma cultura idealista, mas passaram diretamente para uma fase sensorial, perdendo a capacidade de

se autorregular em tempo relativamente curto, sob o impacto da cultura helênica. Por outro lado, enquanto a fase sensorial da cultura clássica se transformou, com o cristianismo, em uma outra fase ideacional, não há indicações de que a nossa cultura ocidental contemporânea, que entra agora rapidamente em uma fase hipersensorial, voltará provavelmente a uma fase ideacional. Portanto, a teoria cíclica de Sorokin deve ser vista como uma sugestão de tendências, e não necessariamente como indicativa.

Com respeito à questão do propósito da história, o presente estudo baseia-se na premissa, sustentada pela análise empírica, de que esta indica claramente que a história não tem e não poderia ter qualquer propósito apriorístico. Precisamente porque a história é o resultado, ao longo do tempo, das inter-relações de uma infinidade de ações humanas, cada uma com o seu objetivo próprio, o processo como um todo não tem um propósito definido, mas é consequencial. No entanto, como se discutiu no último tópico do capítulo 19, há certas formas de progresso na história, especialmente o progresso técnico, embora não linear e contínuo. O tipo de progresso técnico empiricamente observável na história indica que nos vários padrões culturais atingidos sucessivamente uma natureza humana estável encontra facilidades crescentes para satisfazer as necessidades humanas básicas, embora, outra vez, não de forma linear e contínua. Esse fato básico contribui, com outros fatores, para a crescente humanização das condições sociais, de um modo que pode ser observado. Para dar um exemplo simples, as condições sociais no mundo clássico eram melhores do que as da Mesopotâmia; foram ainda melhores no fim da Idade Média e no século XVIII; e hoje são ainda melhores. No entanto,

essa crescente humanização deve ser entendida com um sentido genérico e como tendência, sem excluir a ocorrência contínua de atos da maior violência, crueldade e exploração, como aconteceu com o nazismo e, mais recentemente, na Sérvia de Milošević.

## II – Weber e Toynbee

### Alfred Weber

A contribuição de Alfred Weber para o campo da sociologia da História está representada principalmente por dois livros: *História da Cultura como Sociologia da Cultura (Kulturgeschichte als Kultursoziologie)*, de 1935<sup>18</sup>, e *Princípios da História e da Sociologia da Cultura (Prinzipien der Geschichte und Kultursoziologie)*, de 1951<sup>19</sup>. Além do brilho e da abrangência das suas análises, a importância dessa contribuição consistiu na transferência das abordagens usualmente apriorísticas da filosofia da História para a visão empírica da sociologia da História. Em *Kulturgeschichte* Weber procurou escrever uma sociologia da história dentro do campo da história universal, concebida do ponto de vista do curso histórico. Com os *Prinzipien*, obra escrita 16 anos mais tarde, procurou apresentar as premissas teóricas e metodológicas que adotou no campo da sociologia da História.

O livro mais importante, *Kulturgeschichte*, busca examinar uma questão essencial relacionada com o processo histórico: que acontece nesse processo com o ser anímico-espiritual do

---

18 Cf. *Historia de la Cultura*, trad. espanhola, Fondo de Cultura Económica, México (1941), 1943.

19 Cf. *Sociología de la Historia y de la Cultura*, trad. espanhola, Buenos Aires, Galatea-Nueva Visión (1957), 1960.

homem? Que mudanças acarreta? Weber afirma inicialmente que a visão contemporânea da história universal é diferente da de Ranke e Burkhardt, que tentavam relatar os fatos pretéritos como realmente aconteceram. Para Weber nossa abordagem está associada à posição que ocupamos no fluxo da história.

*Sente-se que a corrente da história nos está levando, com velocidade cada vez maior, a uma nova existência, na qual muitas das grandes coisas que sabíamos mal encontram espaço para crescer, e que, de outro lado, pode proporcionar maior comodidade técnica, mas ao mesmo tempo contém muitas coisas menos claras e mais perigosas, muitas dimensões de menor liberdade; e que se empobreceu consideravelmente no que concerne às forças internas e espontâneas, em comparação com a vida em tempos passados<sup>20</sup>.*

Segundo Weber, quando abordamos a história focalizando o destino cultural da humanidade (qualquer que seja o nosso conceito de cultura),

*vemos que o processo histórico se apresenta em parte como uma sucessão, em parte como manifestação concomitante e superimposta de grandes culturas – egípcia, babilônica, indiana, chinesa, judaico-persa, greco-romana, bizantina, islâmica, ocidental, para citar só as mais importantes. Cada uma delas tem sua própria essência, forma de expressão e movimento. Elas representam a totalidade da realização cultural até hoje alcançada pela humanidade<sup>21</sup>.*

---

20 Cf. *Historia de la Cultura*, p. 9.

21 Cf. *Sociología de la Historia y de la Cultura*, p. 21.



O objetivo de Weber em *Kulturgeschichte* “não é estudar a história de forma esquemática, dentro do quadro dos acontecimentos históricos universais, mas explicar o crescimento e o deslocamento de culturas totais fechadas, diferentes umas das outras pela sua essência e fisionomia característica, e que, em cada caso, têm uma diferente formação e atitude, embora mantenham solidariedade unitária”<sup>22</sup>.

O estudo do processo histórico por Weber começa levando em conta as “zonas históricas” surgidas no mundo, sucessiva ou simultaneamente: a cultura chinesa, a Índia oriental, a egípcia ocidental, a babilônica (do primeiro grau), a persa-judaica, o círculo da antiga cultura mediterrânea (segundo grau), a eslava-bizantina oriental, a islâmica e a ocidental (terceiro grau). Essas culturas precisam ser representadas como conjuntos históricos fechados, cujos contornos e corporalidade podem ser apreendidos mediante a observação de algo que seja também visível, e que possa ser colhido externamente, isto é, considerando a formação das suas estruturas sociais com as respectivas mutações. Embora passem por fases que sob muitos aspectos são análogas em cada uma das zonas históricas, essas estruturas sociais têm sempre alguma coisa de peculiar e característico de cada uma das situações culturais. Esses conjuntos históricos estão todos inseridos em um grande movimento unitário de progresso gradual, que abrange toda a humanidade: é o processo civilizatório, que cruza o devenir histórico e constitui o seu apoio. O que isso significa é que propõe uma série de meios variáveis para

---

22 Idem, p. 17.

a construção social, um mundo transformado de objetos físicos e espirituais<sup>23</sup>.

*Com respeito às épocas em que os grandes povos ingressaram na história podemos dizer, de certo modo, que ocorre o seguinte fenômeno: começando com uma constelação inicial, a substância ético-espiritual se constitui em algo fixo, e assim é criada uma espécie de enteléquia anímica que, analogicamente a uma magnitude biológica, se desenvolve em todas as direções e por épocas sucessivas<sup>24</sup>.*

Essa “enteléquia anímica” constitui um *factum* que tem uma transcendência ainda mais imanente porque o anímico-espiritual atua por nosso intermédio – por assim dizer – sobre a substância vital dada, e sobre suas condições de formatação, que transformamos. E atua de modo espontâneo, indestrutível, tendendo a estabelecer o que consideramos sublime, perfeito e sagrado, e a criar uma série de formações, atitudes e obras. Nesses casos, reconhecemos o surgimento de uma cultura elevada.

No entanto, a vontade catártica não é a única vontade formativa anímico-espiritual. Há também forças demoníacas, presentes em todas as culturas. Em algumas, esses poderes e forças são sentidos como um destino demoníaco; em outros, como seres cósmicos; em outros, ainda, como conduta considerada radicalmente má.

O mundo primitivo é mais do que uma fase que precede a nossa; em boa medida a sua cultura é configurada pela luta com essas forças obscuras que guardamos conosco ainda hoje.

---

23 *Historia de la Cultura*, p. 18.

24 *Idem*, pp. 20-21.

No quadro conceitual mencionado acima, a abordagem de Weber às civilizações que apareceram na história tem início com a sua análise dos grandes movimentos migratórios que dispersaram os povos criadores a partir do planalto asiático, especialmente da bacia do Tarim, para o Irã, a Arábia e até a África, a partir de aproximadamente 4 mil a.C. Outras migrações dispersaram esses criadores pela Ásia Menor e a Europa. Sob o impacto desses migrantes endurecidos, os pacíficos agricultores das vilas neolíticas começaram a construir as civilizações primárias do Velho Continente.

Weber distinguia quatro níveis de civilização: civilizações primárias, secundárias do primeiro e do segundo grau e terciárias. As primeiras emergiram diretamente do estágio neolítico anterior, mediante a incorporação conflitivo-pacífica dos povos criadores e equestres pelos camponeses neolíticos, como na Suméria e no Egito. As civilizações secundárias do primeiro grau resultaram também diretamente da evolução de grupos neolíticos que, no entanto, já tinham consciência de outras civilizações, como no caso dos hebreus e dos minoanos. As civilizações secundárias do segundo grau surgiram da desintegração, total ou parcial, de uma civilização prévia, tal como os gregos surgiram das ruínas dos egeus, e Roma das ruínas etruscas. As civilizações terciárias são formadas pela transformação de uma civilização secundária precedente, do segundo grau, como no caso da civilização ocidental e da bizantina, que resultaram de transformações havidas na fase tardia da Antiguidade.

Com base nessas ideias e premissas, Alfred Weber passa à análise histórico-sociológica do Egito e da Babilônia, da China e da

Índia, dos judeus e persas, das antigas culturas mediterrâneas, de Roma, da Antiguidade cristã, de Bizâncio, do Islã, da Rússia e das várias fases da civilização ocidental, além do Japão, até o presente.

A discussão dessas civilizações por Weber, que inspirou o presente estudo, é uma contribuição brilhante e penetrante à sua compreensão histórico-sociológica, e representa um marco no estudo das civilizações, que até hoje mantém validade e frescor, embora não possamos mais aceitar algumas das suas premissas. Essas premissas e visão histórica devem muito à influência de Hegel, um Hegel revisto por Marx. E guardam também uma certa influência de Spengler e do seu ponto de vista sobre as civilizações como conjuntos históricos fechados, sujeitos a um ciclo vital inerente, com a sequência de fases de emergência, florescimento e decadência.

No entanto, embora inspirado na abordagem histórico-sociológica de Weber, como se disse, o presente estudo se baseia em premissas distintas. Na primeira seção desta Introdução mencionamos brevemente essas nossas premissas, que estão de alguma forma implícitas na última seção. A diferença básica entre as premissas de Weber e as do presente estudo (além da questão classificatória, menos importante) é o modo de considerar o que é permanente e o que é mutável no processo histórico. Sob a influência de Hegel, Alfred Weber reificou o processo histórico, vendo-o como uma espécie de ser, com forças próprias, anímicas e espirituais – substituto weberiano do *espírito* de Hegel. Nas palavras de Weber, “as unidades históricas estão todas inseridas em um grande movimento unitário de progresso gradual, tanto quando constituem culturas primárias e secundárias superimpostas como quando

são produtos primários permanentes e coexistentes”<sup>25</sup>. Mais tarde, observa:

*Esse processo no domínio intelectual e teórico da existência, caminha com passos progressivos irreversíveis, a partir da ingenuidade da consciência reflexiva (um desenvolvimento que atravessa toda a humanidade); marcha em ritmo progressivo de uma atitude de insensibilidade para uma manifestação cada vez mais intensa, abrangendo todas as esferas da vida*<sup>26</sup>.

Mais adiante, diz:

*de acordo com o que foi explicado, deste ponto de vista o devenir humano, articulado na totalidade da cultura, com suas estruturas sociais peculiares, forma uma unidade, porque se insere em uma corrente unitária. Esse é o processo civilizatório, como o chamaremos daqui em diante, que atravessa o devenir histórico e constitui o seu apoio; que não significa nada mais do que a oferta de uma série de meios variáveis para a construção social, um mundo transformado de objetos físicos e espirituais para a formação total, psicológica e espiritual*<sup>27</sup>.

E por fim afirma: “é um *factum* que a vontade anímico-espiritual atua por nosso intermédio e o faz de modo espontâneo, indestrutível, gerando informações conjuntas, atitudes e obras”<sup>28</sup>.

Ao contrário de Weber, no presente estudo o processo histórico é visto como uma série consequencial, não teleológica,

---

25 Idem, p. 18.

26 Idem, p. 19.

27 Idem, p. 19.

28 Idem, p. 20.

portanto sem um propósito. As ações humanas, sim, têm um objetivo, refletindo motivos inumeráveis, muitas vezes conflitantes. O processo histórico é o resultado dessas ações, e portanto não é deliberado. Como Weber dizia, é verdade que há nesse processo alguns elementos permanentes, que podem ser observados empiricamente, e resultam da estrutura psicofísica permanente da natureza humana e das muitas formas como esta se ajusta às suas circunstâncias cambiantes. Com efeito, o processo histórico é o curso, ao longo do tempo e do espaço, dos ajustes da natureza humana a diferentes e mutáveis circunstâncias naturais e socioculturais, assumindo diversas condições humanas. Esse ajuste está sujeito às possibilidades contidas na esfera antrópica. Uma breve discussão do princípio antrópico e da esfera antrópica consta do tópico final da seção III do capítulo 18, assim como do tópico final do capítulo 19.

Nesta breve apresentação das ideias de Weber bastará dizer que a esfera antrópica contém a possibilidade de construir uma variedade de estruturas culturais, variedade que contudo não é ilimitada. Tem havido um certo número de civilizações – 26, segundo Toynbee –, e cada civilização é uma estrutura cultural básica. O número exato é irrelevante; o importante é notar que não houve mais do que umas poucas dezenas de civilizações, e que estamos caminhando no sentido de uma única civilização planetária, que será provavelmente a última criada pela humanidade.

Cada padrão cultural contém muitas possibilidades de expressão, em termos de ciência, arte, ética, tecnologia e opções pragmáticas. Embora extremamente ampla em termos humanos, essas expressões não são ilimitadas e, dentro de cada padrão

cultural, seus níveis de excelência são muito mais restritos. Cada civilização produziu um número reduzido de obras-primas em vários campos de expressão – em termos de centenas mais do que milhares.

Como as possibilidades de expressão cultural são limitadas, embora grandes em termos humanos, o progresso no âmbito de cada padrão cultural é também limitado. Uma vez alcançados os níveis mais elevados de excelência num determinado padrão, as manifestações culturais subsequentes são obrigadas a repetir os modelos de excelência ou a destruí-los.

A constituição do progresso só é possível com uma mudança do padrão cultural, e uma vez gerado o padrão definitivo, como provavelmente no caso de uma civilização planetária, os limites do progresso seriam atingidos dentro de algum tempo, ainda que remoto. E o homem, como todos os outros animais, será obrigado a repetir as mesmas coisas ou então a destruir-se – alternativa que os outros animais não têm.

### **Arnold Toynbee**

O monumental *A Study of History* de Toynbee foi publicado de forma seriada. Os três primeiros volumes são de 1934. A segunda série, volumes IV a VI, apareceu em 1939. Em decorrência de várias circunstâncias, particularmente a II Guerra Mundial, houve um atraso de vários anos na publicação dos volumes VII a X, que finalmente viram a luz em 1954. O volume XI, o atlas, foi publicado em 1961. Nesse intervalo, D. C. Somervell preparou um valioso sumário dessa obra colossal: o primeiro volume, resumindo os volumes I a VI, foi publicado em 1946, e o segundo, resumindo os volumes VII a X, é de 1957. Embora endossasse o sumário de

Somervell, o próprio Toynbee decidiu preparar o seu próprio, editado em 1972<sup>29</sup>, em um só volume belamente ilustrado, com a assistência de Jane Caplan.

Quaisquer que sejam as críticas que possa merecer, *A Study of History* é a obra mais abrangente, culta e penetrante já escrita sobre o seu tema. Representa um marco no campo da filosofia da História, e provavelmente é a derradeira e mais notável ilustração de uma interpretação teleológica da história desde *De Civitate Dei* (413-426) de Agostinho – abrangente, competente, de extraordinária erudição.

Influenciado pelas notáveis semelhanças entre a I Guerra Mundial e a Guerra do Peloponeso, Toynbee se perguntava se outras semelhanças desse tipo tinham ocorrido na história. Lendo *O Declínio do Ocidente* (1918-1922), de Spengler, o historiador inglês confirmou sua impressão de que existiam padrões recorrentes na história, e por considerar a obra de Spengler insuficientemente fundamentada em dados empíricos, e limitada a só oito civilizações, decidiu preparar um estudo mais abrangente sobre o tema.

Toynbee começa o seu estudo observando que as unidades habituais da historiografia – os Estados nacionais – não permitem uma compreensão isolada, por causa de suas conexões profundas com entidades maiores, e que as civilizações são as unidades apropriadas para o estudo da história. Empreendeu assim

---

29 Cf. Arnold J. Toynbee, *A Study of History*, London, Oxford Univ. Press, vols. I-XII, 1934-1961; D. C. Somervell, *A Study of History*, resumo dos vols. I-VI, 1947, resumo dos vols. VII-X, 1957, London, Oxford Univ. Press; Arnold Toynbee e Jane Caplan, resumo em um volume de *A Study of History*, London, Thames and Hudson e Oxford Univ. Press (1972), 1995.



uma análise das civilizações vistas como formas especiais de sociedade, e fez um esforço para identificar todas as civilizações que já existiram, concluindo que eram 21, número depois aumentado para 26, com a inclusão de “civilizações abortivas” (“arrested civilizations”). Mais tarde, na sua edição em um volume, Toynbee reconhece 14 civilizações independentes, 17 satélites e 6 abortivas.

O objetivo fundamental de Toynbee, além de identificar as civilizações que já existiram, era analisar de uma certa perspectiva as condições que determinaram seu nascimento, crescimento e decadência. De outro ponto de vista, ele procurou entender o processo civilizatório, suas fases e objetivo. Com respeito à primeira questão, chegou à conclusão de que o fator mais importante na vida das civilizações é um processo de “desafio-e-resposta”, e o modo como uma minoria dirigente conduz as respostas a esses desafios. A questão apresenta duas variáveis cruciais: de um lado, a natureza e extensão dos desafios; de outro, a natureza e a adequação das respostas. As civilizações emergem quando as sociedades são submetidas a desafios importantes, mas não avassaladores, e a minoria dirigente reage criativamente. Os pequenos desafios são irrelevantes, e os excessivos superam a capacidade de reação da sociedade. Os desafios difíceis, mas não demasiadamente, enfrentados de forma adequada pela minoria dirigente estão na origem das civilizações e o seu crescimento depende na medida em que novos desafios provoquem reações criativas por parte dos seus dirigentes. Sujeitas a um processo de avanço e recuo no curso do tempo, as minorias criativas garantem o desenvolvimento da sua civilização mediante respostas apropriadas aos novos desafios, em processo que não depende da expansão territorial ou do progresso

técnico, embora não exclua esses fatores, mas que está relacionada essencialmente com a *etherialization* da sua cultura – sua “eterialização”. As civilizações entram em decadência quando, em vez de respostas criativas, a minoria dirigente só cuida dos seus interesses imediatos, oprimindo as massas (o proletariado interno) e perdendo a capacidade de influenciar o proletariado externo. Por fim, divisões internas e agressões externas provocam a decadência e a queda da civilização, causada pelas suas próprias deficiências.

Vistas de outra perspectiva, as civilizações são um processo que se desenvolve em várias fases: uma fase heroica, a fase de plenitude, a fase de construção de Estados universais, no início da decadência, como reação mecânica aos desafios, e uma fase de criação de igrejas universais, que tendem a tornar-se a crisálida de uma nova civilização. Mas entre o sexto e o sétimo volume da sua obra, muitos anos mais tarde, as ideias de Toynbee a respeito desse processo sofreram uma mudança radical. Nesse intervalo, Toynbee tornou-se profundamente religioso e adotou a visão básica de Agostinho, vendo a história como o desdobramento de um plano divino. As civilizações deixaram de ser os “campos inteligíveis do estudo histórico”, as religiões assumiram o seu lugar. Antes, as religiões eram a ponte entre civilizações sucessivas, mas na obra final de Toynbee as civilizações passaram a ser uma ponte entre grandes religiões.

Para usar as palavras do próprio Toynbee,

*Agora, porém, que o nosso estudo nos levou ao ponto em que as civilizações, como no princípio dessa investigação os Estados paroquiais do moderno mundo ocidental, deixaram de representar para nós campos inteligíveis de estudo, perdendo seu significado histórico a não ser à*

*medida que servem ao progresso da Religião, verificamos que, dessa perspectiva mais esclarecedora, a própria espécie perdeu sua unidade específica*<sup>30</sup>.

Em uma explicação constante do volume X o autor esclarece o que quer dizer:

*Esse progresso cumulativo da Religião – que é espiritualmente a forma mais elevada de experiência e de empenho dentro das possibilidades do homem na Terra – é um progresso na oferta de meios de iluminação e graça para o homem, na sua passagem pelo mundo, ajudando o peregrino, enquanto realiza sua peregrinação terrestre, a conseguir uma maior comunhão com Deus e a tornar-se menos diferente dele*<sup>31</sup>.

Embora baseada no cristianismo, a religiosidade profunda de Toynbee era eclética, algo como a do imperador mughal *Akbar* (1542-1605), e incluía metas de outras grandes religiões. Assim, ele concluiu a sua obra com uma prece ecumênica, começando com estas palavras: “Christe, audi nos, Christ Tammuz, Christ Adonis, Christ Osiris, Christ Balder, hear us, by Whatsoever name we bless”<sup>32</sup>.

O presente estudo, que trata de questões do mesmo tipo das abordadas por Toynbee, embora em um nível de erudição incomparavelmente mais modesto, se baseia em premissas muito diferentes, como se pode ver na primeira seção desta Introdução. Entre essas muitas diferenças, cinco são fundamentais e merecem uma breve menção.

---

30 Cf. *A Study of History*, vol. VII, p. 449.

31 *Idem*, vol. IX, p. 174.

32 *A Study of History*, vol. X, p. 143.

A primeira tem a ver com o conceito de civilização. Para Toynbee, na maior parte da sua obra, as civilizações, os “intelligible fields of historical study”, são uma espécie de sociedade, de que os Estados nacionais, como a Grã-Bretanha, ou cidades-estados como Atenas, são uma parte. É interessante observar que enquanto Toynbee considera as civilizações como “átomos” do processo histórico, ele dá pouca atenção à definição e ao esclarecimento desse conceito, admitindo-o como evidente, e raramente explica o que entende por “civilizações”<sup>33</sup>.

Diferentemente de Toynbee, o termo “civilização” é empregado no presente estudo em duas acepções distintas. Como um conceito socioantropológico, civilização designa o estado de uma sociedade que ultrapassou a condição neolítica e, conforme explicado no capítulo 1, preenche pelo menos três dos quatro seguintes requisitos:

1. *Urbanização*, mediante a construção de um sistema habitacional significativamente maior e mais complexo do que a vila neolítica, combinando a existência de um ou mais edifícios religiosos com um palácio ou templo-palácio, casas residenciais, edifícios usados como depósito, ruas e instalações para o fornecimento de água;
2. Uma *cultura comum*, incluindo língua, religião, uma cosmovisão e um repertório social de costumes e técnicas;
3. Um *sistema político*, apresentando as características básicas de um Estado, inserido ou não em um sistema religioso; e
4. Um sistema de *escrita*.

---

33 Cf. *A Study of History*, vol. I, pp. 44-45, vol. VIII, p. 66, vol. X, p. 167.

O termo “civilização” possui também um significado histórico, diferente do sociológico, embora associado a ele. É com esse sentido histórico que as civilizações são tratadas no presente estudo – do mesmo modo como o faz Toynbee (embora o faça sem uma definição conveniente). No seu sentido histórico, esse estudo seguiu, com alguns ajustes, a definição da Braudel na sua *Grammaire des Civilisations*<sup>34</sup>.

Segundo Braudel, no seu sentido histórico a civilização é um processo sociocultural que atende aos cinco requisitos seguintes:

1. Ocupação estável de um território determinado;
2. Por uma sociedade específica;
3. Com certas características econômicas;
4. Uma certa mentalidade coletiva; e
5. Uma certa continuidade histórica.

O presente estudo adota uma versão modificada do conceito de civilização de Braudel. Nestas páginas, civilização é entendida como um sistema sócio-histórico com as quatro seguintes características essenciais:

1. Um sistema cultural com continuidade histórica, associado a uma ou mais sociedades que alcançaram o estágio de civilização no sentido socioantropológico;
2. Ocupando de forma estável um território que inclua uma ou mais cidades;
3. Empregando, de forma duradoura, uma ou mais línguas, com a respectiva escrita, uma religião ou cosmovisão específica,

---

34 Fernand Braudel, *Grammaire des Civilisations*, Paris, Flammarion (1963), 1987, pp. 33 e segs.

dotado de técnicas autônomas para assegurar sua subsistência estável no ambiente natural e humano, inclusive elementos de autodefesa; e

4. Dotado de condições culturais adequadas para garantir sua auto-ordenação autônoma.

Com base nesse entendimento do que significa historicamente o termo “civilização”, o presente estudo não considera que as civilizações sejam sociedades, mas sim superestruturas culturais que podem ser associadas a uma ou mais sociedades. Quando falamos da “civilização egípcia”, nos referimos a certas características culturais básicas apresentadas pela sociedade egípcia desde o Antigo Reino até sua conquista por Augusto; e implicitamente nos referimos ao que aconteceu naquela sociedade. Mas quando falamos de “civilização ocidental”, indicamos certas características culturais básicas compartilhadas por várias sociedades, tais como a francesa, a italiana, a alemã e outras, assim como, mais recentemente, por sociedades americanas, desde o fim do Império Carolíngio até hoje. E por implicação nos referimos ao que aconteceu nessas sociedades. Além disso, introduzimos uma distinção entre a civilização ocidental e a civilização ocidental tardia, semelhante à que existe entre a civilização da Antiguidade e da Antiguidade tardia.

Outra série de diferenças importantes separa as concepções adotadas no presente estudo da explicação de Toynbee sobre o nascimento, crescimento e decadência das civilizações. Para Toynbee, a ideia de “desafio e reação” e a distinção entre minorias dirigentes *creative* e *dominant self-serving* constituem os elementos fundamentais para explicar a emergência, o desenvolvimento e a decadência das civilizações. Naturalmente, Toynbee tem consciência

das condições específicas prevalecentes nessas fases cruciais das diferentes civilizações. No entanto, suas hipóteses explicativas baseiam-se no modo como em diferentes fases as minorias produzem respostas àqueles desafios, adequadas ou não.

No presente estudo as hipóteses explicativas dos fatores que geram esses efeitos cruciais foram determinadas empiricamente, pela comparação dos vários casos de emergência, desenvolvimento e decadência, assim como as condições e fatores comuns observados em todos eles. Os fenômenos de desafio e reação podem ser observados em diferentes situações, como no caso clássico da influência de grandes rios ou do oceano sobre certos povos. Mas as respectivas fases de civilização não podem ser explicadas recorrendo apenas a um sistema de desafio e resposta. Assim, por exemplo, os desafios enfrentados pela Antiguidade tardia não se alteraram quando os povos foram convertidos ao cristianismo, nem os desafios enfrentados pelos árabes mudaram com a sua conversão ao Islã. Conforme resumimos no capítulo 19 (“Conclusões”), as análises comparativas de 16 civilizações sustentam, para cada uma das fases cruciais em exame, uma hipótese explicativa específica, que é a seguinte:

1. As civilizações tendem a emergir quando as sociedades que alcançaram sociologicamente o estágio civilizado, e são reguladas por um regime funcional de elite-massa, geram uma cultura específica, diferente das que a precederam, e manifestam uma propensão sustentada para expandir-se mediante a incorporação de novos valores utilitários, tais como a terra e outros recursos materiais, dentro de condições naturais e operacionais que permitam sua subsistência e

expansão e que não levem essas sociedades a enfrentar impedimentos externos;

2. As civilizações tendem a desenvolver-se se persistem as condições que propiciaram a sua emergência e autossustentação, e se ocorrem duas novas condições. Em primeiro lugar, se adquirem uma capacidade militar superior à das sociedades com que são confrontadas, seja pela sua organização, disciplina e combatividade (o caso de Roma), pelo ímpeto, habilidade e alta motivação ideológica (o caso do Islã), ou ainda pela sua clara superioridade tecnológica (o caso do Ocidente). Em segundo lugar, se desenvolvem uma cultura favorável à sua expansão, dotada de valores, instituições e práticas adequadas a esse fim; e
3. As civilizações entram em declínio e se tornam decadentes quando perdem sua autossustentabilidade, mediante a perda de auto-operacionalidade e/ou da sua autorregulagem. A perda a auto-operacionalidade pode ocorrer devido a uma derrota militar irreversível, que retire da sociedade ou sociedades que sustentam uma determinada civilização os meios políticos e militares para continuar a sustentá-la. Pode resultar também de um atraso tecnológico irrecuperável em relação à outra civilização contemporânea, cujos padrões tecnológicos seja forçada a adotar devido à necessidade de sobrevivência ou a uma imposição externa. Por sua vez, a perda da capacidade de autorregulagem se dá quando uma civilização perde a convicção dos seus valores fundamentais ou da sua cosmovisão, geralmente como resultado da penetração por uma cultura estrangeira mais robusta.

Outra diferença crucial entre Toynbee e o presente estudo está relacionada com a compreensão do processo histórico,



visto por Toynbee, desde os primeiros volumes da sua obra, mas especialmente a partir do volume VII, como um processo teleológico, enquanto neste estudo ele é entendido como um processo consequencial, com características específicas que não foram planejadas. Em decorrência de inumeráveis ações humanas, com os objetivos mais diversos, há um resultado final que não corresponde exata e especificamente ao desígnio de qualquer um desses atores, em razão da sua interação recíproca e aos efeitos imprevisíveis que resultam do puro acaso, mesmo que, em certas circunstâncias, um ator predominante possa exercer a influência principal sobre o resultado<sup>35</sup>.

Embora a história não tenha um sentido predeterminado, o processo histórico não é nem arbitrário nem irrelevante. Em determinadas condições e durante algum tempo, os fatores estruturais tendem a orientar o processo histórico em um certo sentido. Por outro lado, a vida humana e a vida social não são repetitivas. Há dimensões humanas em que se pode observar um progresso cumulativo, embora não linear ou contínuo, como no caso da ciência e da tecnologia, que, no entanto, segue sucessivamente paradigmas distintos. E falando de um modo geral, há também uma tendência para maior humanização da vida social, não tanto graças ao progresso moral da humanidade (embora a longo prazo se possa observar um discreto progresso moral<sup>36</sup>), mas porque a um prazo mais longo, os aperfeiçoamentos técnicos e sociais tornaram a vida mais fácil, possibilitando a um número maior de pessoas

---

35 Uma lei pode ser imposta pela decisão de um governante. Sua aplicação, no entanto, tende a corresponder com menos exatidão ao propósito de quem a impôs.

36 Um discreto progresso moral resulta principalmente da tendência para a já mencionada humanização da vida social, como se pode perceber comparando as condições médias prevalentes na Assíria, na antiga Roma e no mundo moderno.

a satisfação das suas necessidades básicas sem a necessidade do recurso à violência ou à fraude.

O que dá um caráter único à extraordinária realização de Toynbee, como o tratado mais importante já escrito até hoje no campo da filosofia da História, e que provavelmente não poderá ser repetido, é a combinação de algumas intuições brilhantes e uma erudição extraordinária com premissas inadequadas. Há um outro ponto a acrescentar à expectativa de Toynbee de que o longo processo da história esteja aos poucos aproximando a humanidade de Deus. O presente estudo não presume a existência de Deus. No entanto, como discutimos nos capítulos 18 e 19, as condições contemporâneas têm uma natureza de tal modo terminal que a humanidade se aproxima rapidamente de uma situação em que ou as sociedades perderão a sua autossustentabilidade ou serão aniquiladas por uma III Guerra Mundial suicida ou então serão obrigadas a se regular internamente por regimes sociais humanistas, e internacionalmente por um regime de *Pax Universalis*, como o prescrito e previsto por Kant.

### **III – O curso da História**

#### **A emergência do homem**

Esta terceira seção da Introdução procura indicar brevemente alguns dos aspectos principais abordados pelo presente estudo nos capítulos 1 a 18, cujas conclusões aparecem resumidas no capítulo 19.

O capítulo 1 tenta descrever sucintamente o processo que levou à emergência do homem e da civilização, acentuando o fato de que as condições históricas já revelavam na medida em que a

prevalência sócio-histórica dos grupos humanos dependia de uma certa combinação de dureza com racionalidade. Mostra como os mais primitivos, porém mais duros clactonianos e taiacianos prevaleceram sobre os abevelianos e os aqueuleanos, e também que, a longo prazo, o que finalmente predomina é a superioridade cultural. As culturas de uma racionalidade operacional e abrangência conceitual superiores tendem a prevalecer. Os melhores exemplos históricos são os casos do *logos* helênico e do *ethos* judaico-cristão.

A Pré-história mostra também a conexão profunda entre humanização e religiosidade. Quando o primata *homo* se tornou plenamente humano? No momento em que adquiriu plena consciência da sua mortalidade e expressou sua expectativa religiosa de uma vida depois da morte.

### **Evolução e cultura**

Com base nos esforços pioneiros de Lamarck e Darwin chegou-se a um consenso científico sobre o processo evolutivo transcorrido desde um remoto ancestral comum ao homem e aos macacos, o Procônsul, que viveu na África Oriental no princípio do Mioceno, há 24 milhões de anos, até o *Homo habilis*, no princípio do Pleistoceno, há mais de 2 milhões de anos, ao *Homo Erectus*, há um milhão de anos, ao *Homo sapiens arcaico*, há 300 mil anos, e ao *Homo Sapiens Sapiens*, há cerca de 200 mil anos. A partir desse vínculo final a espécie humana não sofreu mudanças evolucionárias, embora na evolução gradual a partir do *Homo Erectus* a diferenciação geoclimática tenha produzido cinco subespécies geográficas importantes: os australoides, os mongoloides, os caucasoides, os capoides e os congoloides.

No entanto, a evolução cultural produziu mudanças importantes na conduta humana desde o homem paleolítico primitivo, há cerca de 1 milhão de anos. Como a evolução biológica, a cultural é condicionada também por fatores geoclimáticos. No período que se seguiu ao último estágio glacial Würm, a partir de aproximadamente 8300 a.C., houve um rápido aquecimento das áreas de altitude elevada, permitindo a recolonização da Ásia Central e Setentrional.

Nessas vastas regiões desenvolveu-se uma população numerosa, que aprendeu a criar o gado e o cavalo. Subsequentemente, com a deterioração do clima, depois de aproximadamente 4000 a.C., ondas migratórias sucessivas de povos pecuaristas se espalharam da bacia do Tarim para a África, pelo Irã e Arábia. Outras ondas migratórias ocorreram no princípio do segundo milênio a.C., levando os criadores de cavalos para o sul e o sudeste.

No contexto dessas variações climáticas se desenvolveram três tipos básicos de cultura: populações agrícolas sedentárias, nas zonas temperadas; culturas nômades baseadas na pecuária e culturas ainda mais nômades de criadores de cavalos, em outras regiões. Esses desenvolvimentos culturais condicionaram o processo histórico até o século XVI d.C., de modo mais marcante no período entre 4000 e 1000 a.C., e outra vez do quarto ao sétimo séculos d.C.

A história desses períodos foi marcada pela incorporação das técnicas pecuárias, baseadas em desenvolvimentos neolíticos, e pela fusão, pacífica ou não, de povos agrícolas com povos pastorais. Ao mesmo tempo, populações circundantes de bárbaros, nômades criadores de cavalos, invadiram as áreas colonizadas. Os bárbaros equestres destruíram as civilizações primitivas, como aconteceu

em Harappa na Índia e no Egeu, no Mediterrâneo, ou dominaram essas civilizações, como no caso da Mesopotâmia e do Egito.

Em período posterior foram processos semelhantes, sob condições muito mais complexas, que levaram à queda do Império Romano do Ocidente, no quinto século d.C. A rápida expansão dos árabes, depois de Maomé, combinou conquistas por bárbaros equestres com o rápido desenvolvimento de uma nova civilização superior: o Islã. Empregando técnicas de guerra equestre e de navegação marítima, do século décimo ao décimo quarto os vikings agrediram continuamente a civilização ocidental, do norte da Europa à Sicília, e dominaram o norte da Rússia. Em fase posterior, do fim do século XII até meados do XIV, cavaleiros mongóis devastaram vastas áreas da Ásia e da Europa Oriental. Por fim, os turcos tiveram um papel semelhante, inicialmente com os seljuques, que atacaram o califado abássida no princípio do século XI, e depois Bizâncio. Mais tarde, com a formação do Império Otomano, continuaram a ameaçar a Europa até o século XVI, e ainda na segunda metade do século XVII puderam sitiar Viena.

Desde o momento em que as civilizações exerceram um firme controle do mundo, a evolução cultural continuou a ocorrer no processo histórico, não mais em reação à predominância de fatores climáticos, mas em um processo de causalidade circular pelo qual a história gera inovações culturais e estas condicionam o desenvolvimento subsequente da história. No tópico precedente, que examina as ideias de Toynbee, mencionamos brevemente os dois sentidos em que as civilizações podem ser consideradas: o socioantropológico e o histórico.

## **Os estratos de civilização**

O processo de evolução cultural que formou as civilizações seguiu padrões diferentes, conforme se tratava de uma civilização primária, secundária ou terciária, além de outros fatores e condições. No presente estudo adotamos uma versão ligeiramente modificada da classificação de Alfred Weber.

As civilizações primárias são as que emergiram, diretamente ou sem outros condicionamentos, da cultura precursora neolítica. De modo geral, aceita-se a existência de sete civilizações primárias<sup>37</sup>. Quatro no Mundo Antigo: Mesopotâmia, “Egito”, Harappa (na Índia) e Shang (no rio Amarelo). Três no Novo Mundo: Maia, Asteca e Inca. As civilizações secundárias são divididas em primeiro e segundo grau. As do primeiro grau são aquelas que, embora emergindo diretamente do Neolítico, o fizeram tendo consciência da preexistência de outra civilização. Exemplos são os hebreus, hititas, fenícios, medo-persas e egeus, entre outros. As civilizações secundárias do segundo grau são as que emergiram da desintegração total ou parcial de uma civilização precedente, como no caso da helênica, que surgiu das ruínas da civilização dos egeus, e da civilização romana, que emergiu em parte da etrusca, tendo em parte contribuído para destruí-la.

As civilizações terciárias são as que resultaram de transformações substanciais de uma precedente civilização secundária do segundo grau, como a de Bizâncio e a do Ocidente, em relação com a romana. É o caso também do Islã, civilização terciária formada com a criação por Maomé, na cultura árabe,

---

37 Cf. Glyn Daniel, *The First Civilizations*, New York, Thomas Y. Crowell (1968), 1970.

de uma religião que incorporou elementos das tradições judaica e cristã.

### **O curso das civilizações**

Os capítulos deste estudo, depois do capítulo 1, tratam de 16 civilizações, da Mesopotâmia à civilização Ocidental. Esta última é abordada em quatro estágios cruciais:

1. A formação da Europa;
2. O Renascimento;
3. O desenvolvimento do Ocidente, da era barroca ao princípio do século XX; e
4. O século XX.

As análises do presente estudo levaram à conclusão, bem fundamentada empiricamente, de que fatores semelhantes produzem efeitos equivalentes em diferentes civilizações e em épocas distintas. Comparando as circunstâncias, condições e fatores relacionados com a emergência, o desenvolvimento e a decadência das civilizações estudadas, foi possível observar empiricamente que os eventos cruciais na história das civilizações estão sujeitos a certas regularidades. Essas regularidades foram indicadas na seção precedente desta Introdução e estão resumidas, embora muito brevemente, no capítulo 19.

A análise comparativa das civilizações estudadas revelou também regularidades interessantes, relativas, entre outras coisas, a 12 importantes situações ou eventos, a saber: o processo de mudança social, a religião, as relações entre elite e massa, o poder e as ideias, a exemplaridade e a institucionalização, a modernização,

a malícia e o interesse geral, a centralização e a fragmentação, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento, a globalização e o progresso na história. O capítulo 19 discute brevemente essas regularidades.

Nas condições do estudo fez-se uma tentativa de discutir as perspectivas mais prováveis da sociedade contemporânea e a ordenação contemporânea do mundo. O presente rumo da história indica, com respeito à Civilização Ocidental, que a exemplo do que aconteceu com a romana, ela se transformou em uma forma tardia de si mesma. Assim como houve uma civilização romana tardia, correspondendo de certa forma ao período cristão, há atualmente uma Civilização Ocidental Tardia, que surgiu depois da I Guerra Mundial e, de forma acelerada, depois da II Guerra Mundial. Enquanto a Antiguidade transformou-se na Antiguidade tardia quando sua visão do mundo cívica e pagã foi substituída por uma visão cristã, assim também a civilização ocidental se transformou à medida que sua cosmovisão cristã foi substituída por uma concepção do mundo científica e tecnológica.

Esse processo é, em larga medida, simultâneo com outro processo mais amplo: a formação de uma Civilização Planetária, mediante uma inter-relação complexa de influências que levaram à crescente ocidentalização das civilizações não ocidentais sobreviventes: a islâmica, a indiana, a japonesa e, de modo mais autônomo, a chinesa – civilizações que estão sendo transformadas em variedades da Civilização Ocidental Tardia. Esta, por outro lado, absorve cada vez mais elementos das civilizações não ocidentais, da África, do Oriente, dos ameríndios. Todo esse processo caminha para a formação de uma Civilização Planetária, que a



longo prazo será integrada por várias subespécies, expressando as civilizações precedentes que foram levadas a fundir-se com a espécie predominante. Um processo em certa medida semelhante à diferenciação da Civilização Ocidental em variedades anglo-saxônica, germânica, latina, nórdica e eslava.

Outra questão importante para as próximas décadas é o curso mais provável da atual sociedade tecnológica de massa e consumista. O consumismo não é uma novidade contemporânea: vem ocorrendo repetidamente desde o primeiro período intermediário egípcio (2175-1991 a.C.) ou os últimos tempos da Babilônia. No entanto, o consumismo contemporâneo está adquirindo um caráter intransitivo, e tem assumido rapidamente proporções alarmantes. Um consumismo intransitivo sem limites comprometeria a autossustentabilidade das sociedades contemporâneas. Que tipo de valores corretivos poderão prevalecer sobre o consumismo intransitivo?

A última parte deste estudo se preocupa com as perspectivas futuras da sociedade atual, assim como com o tipo de ordem mundial mais provável nos próximos anos, depois do fim do regime bipolar que vigorou no mundo até o colapso da União Soviética, em 1991. Será o mundo regulado por uma *Pax Americana*, como hoje parece mais provável, com a consolidação e generalização da hegemonia dos Estados Unidos? Ou poderemos chegar a uma *Pax Universalis*, regulada por um regime multipolar, sob a égide das Nações Unidas e a liderança de um consórcio de grandes potências? As perspectivas dessas duas alternativas são discutidas nos capítulos 18 e 19. O que quer que o futuro nos reserve, uma coisa pode ser afirmada, de acordo com o que Kant

já tinha previsto e prescrito: nas condições tecnológicas do nosso tempo, a sobrevivência da humanidade só poderá ser garantida por um acordo que leve à *Pax Universalis*, com normas racionais e razoavelmente equitativas regulando os assuntos mundiais.

## O IRRELEVANTE E O SIGNIFICATIVO\*

Em última análise, tudo é irrelevante. Deus não existe. O homem não tem uma alma imortal. O mundo em que vivemos é um dos eternos ciclos do cosmos, inaugurado por uma explosão configurativa do que atualmente existe, ocorrida há cerca de 13,7 bilhões de anos, que será seguida por um *big crunch* dentro de alguns bilhões de anos, eliminador da entropia do ciclo que termina, seguindo-se-lhe novo *big bang*, num processo sem fim e, o que é mais importante, sem nenhuma finalidade. O mundo é um eterno sistema consequencialista, destituído de qualquer propósito. Dentro desse macrociclo ocorrem ciclos menores, como o relacionado com o sistema solar, que teve começo mais recente e terá fim mais recente, no âmbito do qual se desenvolve o ciclo da Terra e o miniciclo da espécie humana.

Do ponto de vista cósmico, a vida e a morte de um homem e as de um inseto são igualmente irrelevantes. Isso não obstante, o que é irrelevante, no curto prazo do ciclo humano, é essa irrelevância

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Breve Ensaio sobre o Homem e Outros Estudos* (São Paulo: Paz e Terra, 2007).

última das coisas. Dentro de um mundo destituído de sentido, a vida, eventualmente ocorrida no planeta Terra – e provavelmente em inúmeros outros planetas extrassolares –, é finalística em si mesma e gerou, também provavelmente em outros sistemas estelares, um ser teleológico que é o homem.

Independentemente da falta geral de sentido do cosmos, a vida do homem tem o sentido que este lhe der. Conforme esse princípio, inerente à condição humana, em função do qual o que é irrelevante é a irrelevância geral das coisas, a vida do homem tem para ele necessariamente sentido e, conforme as opções que assuma, no curtíssimo prazo de sua efêmera existência, será, aí sim, irrelevante ou significativa.

Nesse mundo destituído de sentido, ocorreu a uma determinada espécie de primatas, a humana, o fato de haver evolutivamente adquirido, em virtude do desenvolvimento de faculdades racional-volitivas, uma liberdade que transcende seu sistema psicofísico.

Todos os animais, dentro de seu respectivo nicho vital, seguem as tendências decorrentes de seu sistema psicofísico. No caso do homem, sua liberdade racional-volitiva lhe permite opções que transcendem seu repertório instintivo e possibilitam escolhas que se referem a valores transcendentais de ordem ética, social e cultural. Ao homem é dada a possibilidade de perseguir tais valores ou, diversamente, de se restringir a seu repertório psicofísico. A transcendência humana é uma faculdade possibilística, não determinativa.

Dispõe assim o homem da possibilidade de imprimir um sentido transcendente à sua vida ou, diversamente, de ter uma

vida insignificante, restrita ao atendimento de suas necessidades psicofísicas. Cosmicamente, o que o homem faça ou deixe de fazer é igualmente irrelevante. Relevância é algo que se restringe ao espaço humano.

A dimensão da transcendência dentro do espaço humano é extremamente ampla e comporta muitos níveis de significatividade, dos mais simples aos mais sublimes. Há formas elementares – mas não humanamente irrelevantes – de transcendência, consistentes, simplesmente, no obrar bem, no exercer corretamente as funções que socialmente incumbam a um indivíduo. Ser um homem de bem é, humanamente, um exercício de transcendência. No extremo do caso, há níveis sublimes de transcendência humana, como salientou Max Scheler, ao falar do santo, do herói e do gênio.

O próprio da condição humana é esse contraste entre a irrelevância geral e última do mundo e a relevância que o homem pode dar a sua vida. A relevância da vida humana se exerce de forma puramente subjetiva. É uma relevância autoassumida, que pode, como tal, alcançar o nível do sublime e pode, eventualmente, ultrapassar o plano puramente individual e se tornar uma relevância social ou histórica. Há, entretanto, homens extraordinários que, por diversas razões, não logram reconhecimento social, e há, diversamente, pessoas de modesta significação que, não obstante, obtêm amplo reconhecimento público, como frequentemente ocorre no domínio da política.

O reconhecimento social é, sem dúvida, um importante aspecto da relevância humana. É o que acontece com pessoas que logram o reconhecimento de sua santidade, de seu heroísmo ou de seu gênio. Esse reconhecimento tende a ocorrer para os homens

que alcançam níveis sublimes de qualificação, como São Francisco, Epaminondas ou Leonardo da Vinci.

São, entretanto, mais numerosos do que usualmente se pensa os homens excepcionais que não logram nenhum reconhecimento público. Se é certo, sem dúvida, que tal reconhecimento é extremamente reconfortante para os homens de alta qualidade, não é menos verdade que a significação da vida, para cada homem individualmente, depende do grau de transcendência que efetivamente haja alcançado, independentemente do reconhecimento público. A transcendência é válida por si mesma. Seu reconhecimento público diz respeito a uma dimensão conexas, mas separada, que é a da fama.

## BREVE REFERÊNCIA AOS DEUSES GREGOS\*

Como o poeta Hölderlin (1770-1843), quase acredito na existência dos deuses gregos. Por quê? Qual a causa desse profundo fascínio? Por que um brasileiro, escrevendo estas linhas em Petrópolis, nos albores do século XXI, experimenta essa profunda atração por Pallas Athenea e seus irmãos olímpicos, pelos Titãs, pelas Musas, pelas Erinyas e pelas Moiras?

Questões desse tipo envolvem muitas dimensões. Uma primeira e principal é, obviamente, a paixão pela Grécia. Amar o mundo clássico significa, no fundamental, nele encontrar, em múltiplos sentidos, as expressões máximas do humano. Ora o mundo clássico significa, por um lado, essa extraordinária gesta que vai dos descendentes de Deucalion a Alexandre, de Homero a Eurípides, de Thales a Aristóteles e, por outro lado, essa fabulosa mitologia que vai de Gaia e Uranus aos Olímpicos e aos deuses chthonianos.

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Breve Ensaio sobre o Homem e Outros Estudos* (São Paulo: Paz e Terra, 2007).

No âmbito do amor à Grécia, destaca-se o fascínio por seus deuses. Esse fascínio, mais uma vez, tem múltiplas causas. Mencionaria duas como particularmente relevantes. A causa mais imediata é o fato de os deuses gregos serem, principalmente, expressões antropomórficas das grandes qualidades e das grandes expectativas do homem. Assim Zeus, onipotente, representa o poder ordenador do mundo e dos homens. Apolo é a perfeição masculina, a luminosidade e a poesia. Atenas é a sabedoria. Afrodite, o amor, Dionísio, o êxtase e o vinho, Heracles, a força e o heroísmo.

A segunda razão tem a ver com o que eu denominaria de ateísmo transcendente. Para os que chegaram, filosoficamente, à convicção de que Deus não existe mas, ao mesmo tempo, acreditam em valores transcendentais – o Bem, a Justiça, a Verdade, o Belo – os deuses gregos personificam esses valores e constituem, miticamente, seus promotores e defensores. Tenho em meu escritório um lindo busto de Atenas, a quem rendo, diariamente, o equivalente a um culto. Não se trata, ainda que miticamente, de implorar sua proteção, porque não estão em jogo, por razões de elementar realismo, relações de causa e efeito. Trata-se de uma invocação inspiradora, como a dos poetas que apelam para a Musa.

Para um intelectual com minhas características pessoais, frequentar, imaginativamente, os deuses gregos, é uma forma de imprimir a minhas elucubrações uma motivação transcendental.

Trata-se de um delicioso faz de conta, que me leva a pretender receber o apoio dos deuses para minhas iniciativas, conferindo-lhes uma validade superior a que tenham. É algo, por outro lado, que estreita minhas relações de identificação com a cultura clássica e



com as figuras do panteon helênico-romano, com os pré-socráticos, notadamente Heráclito e Demócrito, com a tríade Sócrates, Platão, Aristóteles, como o mundo helenístico de Epicuro e Zeno e com o mundo romano, de Cícero e César a Sêneca e Marco Aurélio.

O que é extraordinário, nos deuses clássicos, é a fusão que neles se realiza entre o humano e o super-humano. Dispõem das qualidades super-humanas requeridas para os eternos habitantes do Olimpo. Mas se conservam profundamente humanos em suas motivações, com muitos dos defeitos do homem. Dispondo de um corpo super-humano, não padecem de limitações como o sofrimento físico, a doença, o envelhecimento e a morte. Tampouco estão sujeitos à gravidade e à cronologia, deslocando-se instantaneamente no espaço e no tempo. Mas padecem do amor e do ciúme, da inveja e da cólera e de expectativas que nem sempre logram realizar, como a paixão de Apolo por Daphne.

Os deuses gregos não prescrevem, salvo em termos muito genéricos, (basicamente contra a perfídia), uma conduta ética. Minha pessoal preocupação ética não decorre deles nem neles se baseia. O que deles decorre e neles se baseia é minha aspiração à excelência. Todos os deuses gregos são personificações de excelência nas qualidades que lhes são peculiares. Uma excelência para a qual estimulam os que protegem, como Atenas em relação a Odisseus. Uma excelência, por outro lado, que leva alguns a não suportar a de outrem, como Apolo sacrificando Marsyas por sua superior capacidade de tocar a flauta.

Além de poderoso estímulo os deuses gregos proporcionam indispensável apoio para a compreensão do mundo clássico. Como é sabido, o panteon helênico se transferiu aos romanos, alguns

deuses conservando o mesmo nome, como Apolo, mas a maioria adquirindo nomes latinos, como Júpiter para Zeus, Diana para Ártemis, Baco para Dionísio. Conservaram, em sua versão romana, as características que ostentavam na helênica, embora, em alguns casos, tenham experimentado certa degradação, Vênus tornando-se mais sensual que Afrodite, Marte mais militar que Ares, Baco mais grosseiro que Dionísio, Vulcano, mais artesão do que Hefaisto.

O apelo aos deuses gregos, no cotidiano de nossos dias, é uma forma amável de referir circunstâncias superiores sem recorrer ao divino das religiões monoteístas. Assim *dei volendi*, em lugar de “se Deus quiser”. O que torna particularmente simpático, para um ateu transcendente, a referência aos deuses, notadamente tomados no plural, é o fato de dessa forma se assinalar o que supera o correntemente humano sem se incidir em mitos sobrenaturais. Os deuses gregos são supremos entes da cultura, não objetos de fé.

## PROPOSTAS HELENÍSTICAS E DEMANDAS CONTEMPORÂNEAS\*

### A era helenística

Considera-se que o período histórico denominado helenístico inclui os séculos que vão da morte de Alexandre, em 312 a.C. à conquista do Egito ptolomaico por Octaviano, em 30 a.C., compreendendo o amplo território que se estende da bacia do Mediterrâneo ao rio Indus. Nele se incluíam os reinos Macedônio, Seleucida e Ptolomaico do Egito e, marginalmente, a Bactria. A esse sentido estrito da era helenística convém agregar, por um lado, com anterioridade, o período final da Grécia clássica, a partir da batalha de Queroneia, de 338 a.C. e decorrente dominação macedônica da Hélade. Com posteridade, importa reconhecer o caráter helenístico de que se revestiu a cultura romana, a partir do ciclo dos Cipião, em torno de Cipião Emiliano (185-129 a.C.), até Marco Aurélio (121-180 d.C.). A cultura bizantina, a despeito de sua especificidade, também acusa características helenísticas,

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Breve Ensaio sobre o Homem e Outros Estudos* (São Paulo: Paz e Terra, 2007).

tanto nos seus enciclopedismos filológico e geo-historiográfico, como em seus intentos tecnológicos.

Como brevemente se indicará, há características no mundo contemporâneo que manifestam marcantes traços do que se poderia designar como neo-helenísticos. A Europa Ocidental do pós-I Guerra e, notadamente, após a II Guerra, apresenta significativas analogias com a Hélade dos séculos III a I a.C. e os EUA significativas analogias com a Roma daquele período. Em ambos os casos uma tradição cultural clássica transmite seu legado a um mundo em que a predominância política se trasladou para outro centro, a Roma antiga e os EUA contemporâneos, dentro de condições que transferem a ênfase da preocupação intelectual da especulação metafísica para a ético-pragmática e científica.

O homem clássico era o cidadão da pólis. A ela devia sua educação e seus valores, seu compromisso cívico e o ambiente psíquico-cultural em que se movia e de que se nutria sua personalidade. A partir da conquista macedônica e, marcadamente, do Império de Alexandre e dos reinos helenísticos que o sucederam, o homem grego perdeu seu sistema de referências e seu contorno psíquico-cultural. Tornou-se um indivíduo isolado no mundo, desamparadamente inserido na multitudinária população dos reinos helenísticos, sob a direção autoritária de reis sucessores dos generais de Alexandre. Sua sobrevivência psíquico-cultural passou a depender da medida em que lograsse, por conta própria, encontrar um novo sentido para sua vida. Foi nessas condições que emergiram as duas principais propostas de vida formuladas pelo mundo helenístico: o epicurismo e o estoicismo.

Ambas têm em comum o propósito de assegurar a *eudaimonia*, a tranquilidade do espírito, para além do turbilhão psíquico-cultural de sociedades de massas, tão opostas à serenidade das diminutas sociedades dos precedentes estados-cidade. Os deuses olímpicos perderam credibilidade, substituídos, em parte, pelo culto dos mistérios e filosoficamente por uma ideia platônica do Bem ou neoplatônica do Único. A *eudaimonia*, a tranquilidade do espírito, passou a depender da atitude de cada pessoa diante da vida. Para esse efeito duas vias se abriram para o homem helenístico, a do epicurismo e a do estoicismo.

Epicuro (341-270 a.C.) propôs uma ética de desapego do mundo, fundada num modo de vida que evitasse o sofrimento, tanto físico, mediante um regime comedido de vida, como psíquico-espiritual, mediante uma concepção atomística do mundo, que livrasse os homens do falso terror dos deuses e os encaminhasse para uma vida afastada do turbilhão público, vivida em regime de amizade. Diversamente da concepção popular do epicurismo, que o confunde com o hedonismo de Aristipo (nasceu em 435 a.C.), o prazer recomendado por Epicuro não é sensual, mas espiritual e consiste em evitar o sofrimento decorrente da privação de objetos do desejo, prazer esse assegurado por uma vida de moderação e de tranquilo desfrute da amizade. O epicurismo é uma filosofia da moderação, um filo-humanismo e um companheirismo.

A *eudaimonia* recomendada pelo estoicismo de Zenão de Cítio (faleceu em 262 a.C.) consiste em viver de acordo com a natureza. Esta, diversamente do atomismo epicurista, é concebida como um grande todo orgânico e com alma, dotado de razão, em virtude da

qual se movem, em termos perfeitos, os corpos celestes e os ciclos naturais. O ideal estoico é pessoalmente de extrema severidade de costumes e requer a permanente soberania da razão e o domínio, por esta, de todos os sentimentos e comportamentos humanos. Opostamente ao isolamento das multidões, mediante uma reclusa vida em fraternidades amigas, o estoicismo recomenda ativa participação na vida pública, orientada por um forte sentimento do dever para com o bem comum e um entendimento cosmopolita da sociedade humana.

Ambas as propostas alcançaram ampla difusão na era helenística, sobressaindo, entretanto, a proposta estoica, que conheceu, depois do período fundacional, de Zeno, Cleantes e Crisipo, uma fase intermediária, no século II a.C. com Panécio de Rodes (185-110 a.C.) e Posidônio (135-51 a.C.). Essa fase intermediária influenciou o pensamento romano, gerando-se uma terceira e grande fase, com Séneca (4 a.C.-65 d.C.), Epiteto (55-135 d.C.) e Marco Aurélio (121-180 d.C.).

Tanto o epicurismo como o estoicismo tiveram longa continuidade, do mundo antigo ao Renascimento e deste a nossos dias. O grande continuador antigo do epicurismo foi o genial poeta-filósofo Lucrecio (99-55 a.C.), cujo extraordinário poema *De Rerum Natura* constitui, até nossos dias, a melhor exposição das ideias atômicas e éticas de Epicuro.

No Renascimento Lorenzo Valla (1407-1457), com seu *De voluptata* (1431), Francesco Guicciardini (1483-1540) e Pierre Gassendi (1592-1655), com *Syntagma Philosophiae Epicuri* (1659), sustentam posições epicuristas. O estoicismo, de seu lado, é representado, entre outros, por Telesio (1508-1588),

Cardano (1501-1576), Juan Luis Vives (1492-1540) e, numa perspectiva cético-pessimista, Montaigne (1533-1592).

De fins do século XIX aos nossos dias novas posições, a partir do neokantismo, indo da fenomenologia ao existencialismo ou ao positivismo lógico, atraíram o pensamento filosófico, substituindo a ontologia clássica por concepções baseadas na física contemporânea, gerando novas éticas, de inspiração comportamentalista ou social. Isto não obstante, cabe reconhecer, no pensamento de diversos filósofos atuais, importantes marcas procedentes das escolas helenísticas. Assim, por exemplo, há significativas notas de estoicismo na filosofia de Karl Jaspers e algo de Epicuro em Max Scheler e Ortega.

### **Era contemporânea**

O mundo contemporâneo, como precedentemente mencionado, manifesta importantes analogias com o mundo helenístico. Observa-se, em nossos dias, à semelhança do ocorrido no ecúmeno dos séculos III a I a.C., uma polarização entre os centros remanescentes da alta cultura, no caso a Ocidental, situados na Europa e o novo centro econômica, política e militarmente predominante, os Estados Unidos da América. Oriundos dos *Pilgrim Fathers*, em suas origens coloniais e profundamente influenciados, no século XVIII, pela Ilustração francesa e inglesa, sob a égide da qual realizaram sua independência, os EUA são portadores da cultura europeia, como Roma o foi da helênica. Não importa, para os fins deste estudo, discutir em que medida a helenização da cultura romana tenha sido mais profunda e estável que a influência europeia, notadamente em sua expressão ilustrada, na cultura americana.

O que efetivamente importa considerar é os dois aspectos mais relevantes no que há de análogo entre as eras helenística e contemporânea. O primeiro desses aspectos já foi referido e consiste no fato de que, tanto no caso romano como no americano, ocorreu uma polarização entre o centro matricial da cultura, Grécia, num caso, Europa, no outro, e o centro que se tornou predominante, Roma, na Antiguidade, os EUA, contemporaneamente. O segundo desses aspectos consiste no fato de que, em ambos os casos, produziu-se um isolamento do homem relativamente a seu contorno psíquico-cultural. O desaparecimento da pólis privou o homem antigo de sua referência básica e de seu ambiente psíquico-cultural. A morte de Deus anunciada por Nietzsche e a secularização do cristianismo, com a substituição do teocentrismo da Cultura Ocidental por um novo sistema de referência, de caráter científico-tecnológico, erodiu as convicções básicas do homem moderno e o deixou privado de fundamentos e de projetos transcendentais.

Sem embargo de outras importantes influências, como o ceticismo de Pirro (319-272 a.C.) ou, mais tardiamente, o neoplatonismo de Plotino (204-270 d.C.) e Porfírio (234-305 d.C.), foram as propostas epicurista e estoica que proporcionaram ao homem helenístico um novo sentido de vida. No que se refere ao homem ocidental contemporâneo este encontrou, na primeira metade do século XX, uma importante motivação dada pelas ideias de Karl Marx, ou na forma que lhe conferiu a Terceira Internacional, ou na forma mitigada proposta por Bernstein, que resultou no projeto socialdemocrata. Fascismo e Nazismo, embora em termos irremediavelmente prejudicados por seus ingredientes autoritaristas ou racistas, também despertaram, ainda que equivocadamente,



importantes motivações. Os hediondos desmandos praticados pelo nazifascismo e pelo comunismo soviético, combinadamente com os efeitos da II Guerra Mundial, destruíram a validade dessas ideologias. Substituiu, em nossos dias, uma vaga ideologia democrática, que se revela conveniente para a legitimação do poder político, mas que não constitui um fundamento de vida.

Desamparado de motivações transcendentais e de fundamentos sérios para sua orientação na vida, o homem ocidental contemporâneo se encontra à deriva e busca, na embriaguez de um consumismo intransitivo, ocultar o oco de sua existência. O puro consumismo, entretanto, nem pode, por incontornáveis restrições de ordem física, ser generalizado para todo o mundo, nem proporciona, para as minorias que a ele têm acesso, um verdadeiro sentido de vida, não logrando ocultar o oco de existências destituídas de significação e privadas de condições para enfrentar as inevitáveis tragédias inerentes à condição humana.

Não é provável que a crise existencial do homem contemporâneo seja corrigível por um retorno à religião. Dar-se-á, assim, o caso de não haver possibilidades de se devolver sentido à existência do homem moderno? É nesse contexto que as propostas helenísticas podem contribuir para voltar a dar sentido à existência humana. Trata-se, em última análise, do fato de que o estoicismo e o epicurismo helenísticos comportam uma versão *aggiornatta* apropriada para imprimir sentido à vida do homem contemporâneo.

Como se menciona no primeiro estudo deste livro, “Breve Ensaio sobre o Homem e Outros Estudos”, as demandas psicofísicas e transcendentais do homem requerem um projeto de vida que lhes

confira apropriado atendimento. Trata-se, por um lado, numa versão contemporânea do epicurismo, de substituir a passiva ataraxia proposta por Epicuro por um moderado hedonismo psicofísico, dentro das crescentes possibilidades proporcionadas pelas atuais condições tecnológicas do mundo, em princípio acessíveis a todos os povos. Trata-se, por outro lado, de recolher da proposta estoica o sentido de serena superação da adversidade, baseada na soberania da razão e no cumprimento do dever, relativamente à sociedade, ao conjunto da humanidade e à preservação ecológica do planeta, bem como de imprimir à vida um sentido transcendente, não orientado para uma divindade inexistente, mas sim para os valores superiores de caráter cultural, social e ético. Independentemente da irrelevância última do mundo, o homem tem o sentido que se confira a si mesmo, o que lhe permite se assegurar uma vida significativa, em vez de insignificante.

## TRANSIMANÊNCIA E COSMOS\*

Como sucintamente referido no capítulo anterior, a emergência da vida na Terra e sua evolução – conduzindo à emergência do homem – constituem fatos extremamente anômalos, no âmbito de um cosmos puramente consequencial, destituído de qualquer sentido e de qualquer finalidade.

Essa questão não foi, até hoje, satisfatoriamente esclarecida. As propostas consistentes com as características da vida e do homem decorrem da postulação de um Deus que teria criado o mundo *ex-nihil* e, com ele, a vida e o homem, mas se defrontam com o conjunto de considerações que conduzem à denegação da existência desse Deus. As soluções baseadas na cosmologia contemporânea e na biologia molecular explicam, de forma aceitável, a origem do universo e a origem da vida, mas não explicam, a partir de um universo meramente consequencial e destituído de qualquer finalidade, como foi possível a emergência de seres teleológicos, como todos os seres vivos, notadamente o homem.

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *O Posto do Homem no Cosmos* (São Paulo: Paz e Terra, 2006).

Tivemos a oportunidade, em *Brasil, Homem e Mundo*<sup>1</sup>, de discutir, amplamente, a questão da não existência de Deus e, mais ainda, da impossibilidade, por razões analíticas, de que Deus pudesse existir. Remetendo o leitor a esse precedente estudo, limitar-nos-emos aqui a mencionar, muito brevemente, as considerações relacionadas com a impossibilidade de que Deus pudesse existir. Trata-se, em última análise, do fato de que Deus, como acertadamente observou Feuerbach, sendo uma construção do homem, para atender às suas aspirações de absoluto, foi concebido como um ser dotado, em nível absoluto, dos grandes predicados humanos. Esses predicados, entretanto, ao serem elevados a um nível absoluto, se tornam reciprocamente incompatíveis. Assim, reproduzindo o texto anterior:

*A bondade, na pessoa humana, é uma qualidade positiva na medida em que, por um lado, constitui uma atitude de compreensão solidária com as deficiências próprias à condição individual de cada homem e, por outro lado, do ponto de vista social, abre um espaço de tolerância recíproca, necessária para viabilizar formas cooperativas de convivência humana. Que pode significar a bondade para um ser eterno, absoluto, onisciente, que existe por si e para si? O ser absoluto, não tendo nenhuma deficiência, não tem por que ter compaixão de si próprio. Como poderia ter compaixão de seres contingentes, por ele arbitrariamente criados, cujas deficiências por ele mesmo foram deliberadamente conferidas? Por outro lado, dados os atributos de Deus, o obrar*

---

1 JAGUARIBE, Helio. *Brasil, Homem e Mundo*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2000.

*divino se torna algo destituído de razoabilidade e, nesse sentido, incompatível com sua eternidade, sua razão e sua potência absolutas. Como um ser eterno pode criar o tempo sem se temporalizar a si próprio? A criação do tempo implica que Deus temporaliza tanto o mundo como a si próprio, uma vez que sua eternidade passa a ser marcada pelo momento que se segue à criação do tempo e que marca a extinção do tempo. Um mundo criado por Deus tem um antes e um depois, e esse antes e depois é o próprio Deus. Como, por outro lado, um ser eterno, absoluto, onisciente e onipotente pode exercer sua razão e sua vontade absolutas para se ocupar do contingente – criando o mundo – quando o único objeto possível do absoluto, com ele compatível, é sua autocontemplação? O escultor se engrandece transformando uma pedra bruta em estátua; o pintor, produzindo um quadro; o engenheiro, montando um sistema mecânico. Atribuir a Deus, com as características que lhe são conferidas, a criação de um mundo contingente – mesmo omitindo o difícil problema da gratuita produção do sofrimento, que não existiria se não criasse o mundo – é atribuir a ele uma ocupação destituída de sentido, como se ele necessitasse se divertir, fabricando um meccano<sup>2</sup>.*

O problema da emergência da transcendência no homem só se torna compreensível a partir do momento em que se reconheça a existência no cosmos de uma dimensão transcendente. Transcendência, segundo Santo Agostinho, é a propriedade do ser que se ultrapassa a si mesmo, permanecendo como é. Trata-se de uma categoria procedente da metafísica e da ética. Supondo-se

---

2 Ibidem, p. 106.

a existência de um ser absoluto, criador de tudo o que existe, há que se lhe reconhecer o caráter de transcender o mundo por ele criado. No plano ético, a prática de atos virtuosos que contrariam impulsos instintivos constitui uma transcendência destes.

Considerado o fenômeno da transcendência em sua forma mais ampla, cabe entendê-lo como o fenômeno que ocorre quando um ente ou um ato, sendo os fatores que os condicionam levados a um regime de equilíbrio homeostático, esse ser ou ato é conduzido a um patamar mais elevado de complexidade. Nesse sentido amplo, o fenômeno de transcendência ocorre muito frequentemente. Tanto na conduta humana como na animal, quando os fatores condicionantes de um determinado processo são conduzidos a um regime de equilíbrio homeostático, assim reciprocamente se neutralizando, o que era processo tende a se converter em projeto. Esse fenômeno da conversão de um ente ou processo a um patamar de complexidade mais alta é observável na natureza. É exatamente isso que ocorreu na formação das protobactérias primitivas, quando macromoléculas autorreplicáveis foram conduzidas, aleatoriamente, a se associarem a macromoléculas formadoras de um rudimento de código genético, gerando assim um ser vivo, dotado de teleologia e de auto-organização. Ocorre, nesse caso, um fenômeno de transcendência natural, em virtude do qual se passa do inorgânico ao orgânico e do molecular ao celular. Essa mesma transmanência opera, nos organismos complexos, convertendo impulsos eletromagnéticos em fisiológicos, estes em psicológicos e em atos racional-volitivos, como exposto na Seção II.

A transcendência natural é uma suposição requerida não apenas para explicar a formação da vida como sua subsistência. São aleatórias as combinações que conduzem macromoléculas

autorreplicáveis a se associarem a macromoléculas formadoras de um embrião de código genético. É por isso, ademais de outras razões, que foi cronologicamente tão demorada a emergência da vida na Terra, que ocorreu somente cerca de um bilhão de anos após a formação do planeta. A partir da formação de seres vivos, entretanto, o aleatório é substituído, na linha de cada espécie, por formas estáveis de reprodução, conduzindo à multiplicação dos seres. Esse mesmo fenômeno de transimanência se observa no processo da evolução natural. São aleatórias as mutações a que são submetidos determinados genes. Quando, entretanto, estas conduzem a um patamar superior de complexidade, implicando maior adaptabilidade e/ou reprodutividade, o processo de mutação se estabiliza e gera uma evolução da espécie em questão.

O fenômeno da transcendência natural observável na evolução das espécies explica, além de um aspecto crucial do processo, como a estabilidade de seus efeitos, a relativa celeridade com que se seguem suas sucessivas etapas. Objeções contra as hipóteses evolutivas de Jacques Monod, em seu clássico *Le Hazard et la Nécessité*, no sentido de que combinações aleatórias requereriam um tempo muito superior ao que se observa no curso geral da evolução, não levam em conta, precisamente, o fenômeno da transimanência. Graças a ele, a margem de aleatoriedade, no curso evolutivo, é decrescente, o que imprimiu ao processo uma celeridade incomparavelmente superior a que se poderia dar, se seu curso fosse integralmente aleatório.

O que significa transimanência? Significa que o cosmos, com as características que ostenta no seu atual ciclo – admitida a teoria cíclica de Wheeler e Linde –, contém uma transcendência

imane, que denominamos transimanência, como uma de suas dimensões ou constantes. Nesse sentido, cabe reconhecer efeitos da transimanência em todos os processos que geraram estruturas estáveis, como na formação de átomos e de moléculas e de organismos complexos que geraram o homem, como discutido na Seção II.



## O ANIMAL TRANSCENDENTE\*

### Esfera antrópica

Como mencionado no Capítulo 19, a cosmologia contemporânea conduziu à concepção de um “princípio antrópico”, entendido por alguns poucos na sua versão “forte”, com insustentáveis implicações teleológicas. Para a grande maioria dos estudiosos o princípio antrópico só pode ser admitido em sua versão “fraca”, com significação meramente consequencialista. Foi porque o cosmos seguiu a evolução que efetivamente teve que foi possível a emergência da vida na Terra, e como a evolução da vida seguiu efetivamente o curso que podemos constatar, foi possível a emergência do homem. Como precedentemente observado, o princípio antrópico, na versão “fraca” em que é procedente, acarreta uma implicação que até hoje não foi convenientemente esclarecida, a da ocorrência de uma “esfera antrópica”. Isso significa que o homem, não obstante sua imensa capacidade de inovação e de adaptação, encontra-se inserido dentro de um campo que, por

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *O Posto do Homem no Cosmos* (São Paulo: Paz e Terra, 2006).

mais amplo que seja, é limitado, como ocorre com o âmbito de possibilidades de qualquer espécie.

As limitações decorrentes da esfera antrópica apresentam aspectos óbvios, procedentes das características da espécie humana. O homem não pode voar como as aves, nem respirar dentro da água como os peixes. A esfera antrópica, entretanto, contém limitações de caráter mais complexo, embora igualmente derivadas da natureza humana e, em função desta, das possibilidades da condição humana. Essas limitações dizem respeito ao universo de possibilidades de atuação do homem em função dos paradigmas culturais de cada civilização e de cada período histórico. As civilizações se desenvolvem a partir de uma determinada cosmovisão, ampliando e desdobrando o conteúdo desta no curso de sua evolução histórica. Tal cosmovisão, entretanto, dotada, conforme os casos, de maior ou menor amplitude, tem limites que se diferenciam, em seus distintos períodos históricos e outros mais profundos, que nenhuma civilização ultrapassa enquanto mantenha sua identidade básica. As civilizações são sujeitas a transformações que alteram essa identidade básica, mas, tal ocorrendo, se convertem em outra civilização. Assim aconteceu com a civilização clássica, que se converteu, com o cristianismo, em civilização clássica tardia e, no curso do tempo, em civilização ocidental.

A esfera antrópica, ademais de características permanentes, decorrentes da natureza humana, contém as características decorrentes do paradigma cultural de cada civilização e, no âmbito desta, de cada período histórico. A visão do mundo de que foi capaz a civilização clássica se caracterizou por seus aspectos

racional-qualitativos, que persistiram na civilização ocidental até o Renascimento. A partir deste, emergiu um novo paradigma cultural, que conduziu a uma visão racional-quantitativa do mundo.

Uma das mais importantes consequências dessas limitações paradigmáticas diz respeito ao fato de que, dentre as possibilidades culturais de cada civilização e de cada um de seus períodos históricos, há formas de pensar que lhes são próprias e limites de excelência que lhes são restritivos. A visão substancialista do mundo, que persistiu até o Renascimento, somente pode ser substituída por uma visão funcionalista com a emergência de uma nova física. Limitações dessa mesma ordem são observáveis nos domínios da arte e da conduta humana. Enquanto persistiu, no fundamental, a concepção estética herdada do mundo clássico e renovada pelo Renascimento, determinados níveis de pintura, de Leonardo e Ticiano a Velásquez e Goya, permaneceram inexcedíveis. O mesmo ocorre na música, com Bach, Mozart e Beethoven, e na literatura, com Sófocles e Shakespeare. Na conduta humana, é também inexcedível o autocontrole de Epitecto e dos grandes estoicos ou a caridade de São Francisco.

Esses aspectos restritivos da esfera antrópica conduzem, entre muitas outras consequências, ao fenômeno de esgotamento cultural, no âmbito de um determinado paradigma. A cultura antiga manifestou crescente esgotamento a partir do século III a.C., que somente foi superado com o triunfo cristianismo e a emergência, com Santo Agostinho (354-430), de uma visão do mundo. De forma equivalente, o paradigma estético clássico-renascentista começou, a partir da segunda metade do século XIX, a dar sinais

de enfraquecimento, inicialmente nas artes plásticas e, depois de Brahms e de Wagner, na música.

O esgotamento de um paradigma cultural conduz, inicialmente, a dois tipos de reação: (1) imitativa, na linha do maneirismo, que consistia em reconhecer implicitamente o esgotamento da criatividade e buscar, apenas, reproduzir e imitar modelos considerados como excelentes; ou, contrariamente, (2) desconstrutiva, que consiste em violar deliberadamente o modelo paradigmático, como o cubismo de Picasso e o atonalismo de Shöenberg, ou em denegar validade a todas as obras precedentes, como Derrida e os pós-modernos.

Ambas reações são estéreis. A questão que se poussa é de se e quando emergirá um novo paradigma cultural válido. O mundo, neste começo do século XXI, se defronta com essa questão. Esgotado o paradigma clássico-renascentista, dar-se-á no curso do século que se inicia a formação de um paradigma alternativo válido? Algo como seria um paradigma decorrente da civilização tecnológica de massas que contivesse, concomitantemente, uma resposta satisfatória às demandas superiores do homem? Algo, possivelmente, com características de um novo humanismo tecnológico, socialmente orientado e ecologicamente consciente?

### **Longo e curto prazos**

É razoável a margem de conhecimento de que atualmente dispomos a respeito desse imenso curso seguido pela vida, que vai das protobactérias aos primatas e destes, ao homem. É aceitável, também, em relação ao organismo animal, o conhecimento do curso da conversão de processos moleculares em processos celulares,

assim como o curso da formação de tecidos, órgãos e organismos integrados e nestes, da conversão de processos químico-elétricos em processos fisiológicos, assim como, a partir destes, em processos psicológicos. A compreensão do salto do psicológico ao racional-volitivo, embora explicável, ainda apresenta importantes lacunas, como observado no Capítulo 8.

Tudo se passa na verdade, com relação aos animais superiores, como se neles um “eu” racional-volitivo administrasse os impulsos psicofísicos no sentido de lograr atingir determinados objetivos. A esfera do racional-volitivo experimenta extraordinário desenvolvimento quando se passa dos símios antropoides para o homem, embora a diferenças, em termos de genes, seja de menos de 2%.

Algumas das diferenças que separam o homem do chimpanzé ou do gorila são objetivamente determináveis, como no que se refere às maiores dimensões e complexidade do cérebro humano e, particularmente, no que diz respeito à linguagem. São interessantes, a este respeito, as observações de Reichholf, referidas no Capítulo 7, relativamente ao posicionamento da glote nos símios antropoides e no homem de Neandertal, comparativamente ao homem de Cro-Magnon. O abaixamento da posição da glote, neste último, constitui, fisicamente, condição de possibilidade para a emissão de uma linguagem articulada. Essas importantes diferenças contribuíram, combinadamente com a evolução física do homem, para suscitar um relacionamento social extremamente mais complexo que o observável entre símios.

O resultado desse processo evolutivo foi a extraordinária formação de um animal transcendente, o homem. Estritamente

falando, não é correta a diferenciação convencional do homem em relação a outros animais – como sustenta, entre outros, Max Scheler – consistente em se atribuir a este e em se negar àqueles a existência de um “espírito”, entendido como faculdade racional-volitiva. Mesmo que se prive o conceito de “espírito” de qualquer sentido de algo dotado de substância própria e se o entenda como uma atividade ou função exercível por um organismo, a faculdade racional-volitiva não é privativa do homem, mas partilhada, embora em níveis significativamente inferiores, por muitos animais. Provavelmente por todos os mamíferos, sobretudo em símios e cães, e, talvez, por invertebrados, como o polvo.

O que é próprio do homem – e mesmo assim apenas em nível significativamente mais elevado e complexo, em relação a outros animais – é a capacidade de transcendência. A transcendência humana se revela, de uma forma geral, no fato de a conduta humana, sem prejuízo de sua ampla carga instintiva, ser exercida em função de princípios. Somente o homem é um animal normativo. Atos de transcendência, relativos à base instintiva, podem ser observados nos animais superiores, como atos de solidariedade entre seres da mesma espécie, ou de fidelidade, como nessa extraordinária relação do cão com seu “dono”, relação que apresenta analogia à do homem religioso em relação a seu Deus. A transcendência humana é incomparavelmente mais ampla. Ela se manifesta pela observação de normas na interação dos homens em sociedade. Não se faz aquilo que imediatamente convenha, mas aquilo que “convenha” fazer. Ela se manifesta pela produção de obras culturais, de obras de caridade, de atos de heroísmo ou de santidade. Ela se manifesta, também cotidianamente, na prática da comunicação pela linguagem.

A capacidade racional-volitiva do homem se exerce em nível incomparavelmente superior a de todos os outros animais. Somente o homem é plena e irrestritamente dotado de liberdade racional. Se, de maneira prudente, denominarmos “espírito” esse alto nível de liberdade racional de que dispõe o homem, sem denegar significativas margens de liberdade racional em outros animais, pode-se aceitar a convencional distinção, a que se refere Max Scheler, de que somente o homem dispõe de “espírito”.

Não obstante seu alto nível de transcendência, a liberdade racional do homem ostenta seu alto nível de transcendência, a liberdade racional do homem ostenta perigosas limitações. Estas decorrem, de um modo geral, do fato de que a racionalidade humana opera, basicamente, a curto prazo. Assim como, nos demais animais, a margem de liberdade racional é significativamente limitada por seus impulsos instintivos, ademais de por outros fatores que os impedem de se alçarem ao nível da linguagem e assim os privam da possibilidade de formar uma cultura, no homem, a liberdade racional é demasiadamente condicionada por sua visão de curto prazo. Não escapam ao homem, sem dúvidas, considerações de longo prazo. Estas, na verdade, dentro de limites muito mais restritos, também não escapam aos animais, que armazenam comida, por exemplo, para futuro uso. No caso do homem, são inúmeras as considerações de longo prazo que ele leva em conta, desde providências relacionadas com a própria velhice, ou com o futuro dos filhos, até medidas relacionadas com os interesses de longo prazo de suas respectivas sociedades.

Onde se faz sentir a insuficiência humana em relação ao longo prazo é na medida em que o apropriado atendimento de exigências

de longo prazo requeira, no curto prazo, medidas de penosa implementação. Colocado, no curto prazo, em situação de dificuldade, o homem não hesita em empreender os esforços e em arcar com os sacrifícios necessários para enfrentar as dificuldades que se lhe apresentem. Defrontando-se com problemas de longo prazo que exijam significativos esforços e sacrifícios no curto prazo, o homem tende a postergar o momento de empreender tais esforços e a minimizá-los, frequentemente além do prazo útil para obter êxito.

É assim que, no curso da história, notadamente a partir da revolução industrial e, sobretudo, da revolução tecnológica da segunda metade do século XX, o homem desenvolveu uma capacidade técnica e foi conduzido a situações sociais que colocam seriamente em risco, a mais longo prazo, a sua própria sobrevivência. São numerosos os riscos com que o homem se defronta a longo prazo. Cinco desses problemas requerem particular menção: (1) o risco ecológico, decorrente de uma irrecuperável degradação da biosfera a níveis incompatíveis com a vida humana; (2) o crescimento exagerado da população mundial, notadamente nos países subdesenvolvidos, gerando gravíssima crise de subsistência; (3) o risco de não se instituir uma adequada ordem mundial, gerando um opressivo império mundial ou, diversamente, a formação de uma competição de superpotências suscetível de conduzir a um suicídio nuclear; (4) o agravamento do desequilíbrio Norte-Sul e, no âmbito de muitos países, entre setores superfluos e setores miseráveis, levando a fatais conflitos sociais; e (5) o risco de a sociedade de massas, que veio a se configurar em quase todos os países, conduzir à perda de um nível minimamente satisfatório de racionalidade pública.



Como constatado, a civilização industrial vem produzindo, crescentemente, poluentes que se acumulam no ar e nas águas, notadamente gás carbônico na atmosfera, de forma superior à capacidade de autodepuração desses ambientes. Se medidas de contenção dessa poluição extremamente drásticas não forem oportunamente adotadas – como efetivamente não o estão sendo – a deterioração da biosfera se tornará irreversível e o planeta tenderá a ficar inabitável até o fim deste século XXI. A constatação desse gravíssimo risco, entretanto, não tem conduzido à adoção das necessárias providências. Por considerações políticas de curto prazo os governos dos países mais poluidores, como os Estados Unidos, transferem para seus sucessores o ônus de aplicação das medidas requeridas para conter a poluição. Esse jogo de transferências conduzirá, em algum momento não remoto, a uma irreversível deterioração da biosfera.

A mesma falta de racionalidade, no curto prazo, está conduzindo a população humana a um crescimento que tende a superar as possibilidades físicas de sua sustentação, notadamente em termos de alimentos e de suprimento de água. De acordo com as Nações Unidas<sup>1</sup>, a população mundial era de 2,5 bilhões habitantes em 1950. Elevou-se para 3 bilhões em 1960, para 3,7 bilhões em 1970, 4,4 bilhões em 1980, 5,3 bilhões em 1990 e 6,1 bilhões em 2000. Essa progressão deverá alcançar uma população tão numerosa? A questão se torna muito mais séria quando considerada em função da restrita capacidade de sustentação por parte dos países mais populosos, como China e

---

1 UNITED NATIONS. "World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospect".

Índia, e, das demandas da sociedade industrial. Por outro lado, quando se tenha em vista, para o mundo em geral, que o crescimento demográfico é maior precisamente nos setores pobres e menos educados e, assim, menos dotados de capacidade de sustentação.

No tocante à ordem mundial, são bastante elevados os riscos decorrentes da possibilidade de que não venha a se constituir, no curso do presente século, um regime de ordenação mundial satisfatoriamente racional e equitativo. Com efeito, as presentes indicações são no sentido de que nos deparamos com duas alternativas: (1) consolidação e universalização do império norte-americano; ou (2) formação de um novo regime bipolar ou multipolar, em que, ademais dos Estados Unidos, um país como a China se torne uma outra superpotência, com eventual possibilidade de que o mesmo ocorra com a Rússia. A possibilidade de consolidação e universalização do império norte-americano, como se pode observar pelas atuais tendências do seu governo, conduziria o restante do mundo a distintos níveis de maior ou menor dependência. A formação de um novo regime bipolar ou multipolar voltaria a submeter o mundo ao risco de uma conflagração nuclear suicida.

São igualmente muito graves os dois outros riscos com que se defronta o mundo. Os desequilíbrios entre Norte e Sul, entre países afluentes e países miseráveis e, em um mesmo país, entre setores de educação e renda extremamente desiguais geram tensões sociais e processos bastante perigosos. O mundo não pode subsistir se consistir em algumas ilhas de prosperidade e civilização cercadas por uma infinidade de povos miseráveis e deseducados. Ou se adotam políticas eficazes que elevem significativamente as

condições de vida do Terceiro Mundo, ou as pressões migratórias e o terrorismo tornarão inviável a manutenção, nos países afluentes, de seus padrões de cultura e de segurança. Também abundam informações a respeito da degradação da biosfera e propostas para se dar um razoável encaminhamento. Entretanto, nada se está fazendo e o contínuo agravamento dessa situação tende a gerar crises irreversíveis.

O último dos cinco grandes riscos mencionados, o da perda de níveis satisfatórios de racionalidade na governança das sociedades de massa, constitui algo de que o Império Romano nos dá preocupante ilustração. Diversas circunstâncias se conjugaram, a partir do século III, no sentido de afastar do âmbito público as melhores pessoas do Império, que se refugiaram na vida privada ou, depois do cristianismo, na religiosa, deixando a direção do Império nas mãos dos militares, cada vez mais barbarizados, com os conhecidos resultados finais.

Ademocracia de massas, no mundo contemporâneo, sobretudo nos países de regime presidencialista, como os americanos, faz a escolha do presidente depender do agrado das massas, dentro de condições que pouco ou nada têm a ver com o nível intelectual e moral dos candidatos e sua aptidão ao exercício de um governo racional e equitativo, algo de que temos numerosos exemplos. Riscos semelhantes, embora devidos a outras propensões, ameaçam os países subdesenvolvidos, onde são frequentes propostas de um populismo irresponsável ou, como tem ocorrido em países como o Brasil, onde a adoção, sem nenhuma crítica, de modelos neoliberais, do agrado do sistema financeiro internacional, conduz a um monetarismo esterilizante do desenvolvimento.

Como já fora denunciado por Sócrates, o desatendimento, na seleção dos cidadãos incumbidos do governo, de critérios de qualificação – como o que resultava, em Atenas, do regime de sorteio – conduz a resultados negativos. Aristóteles, em sua *Política*, ademais de diferenciar as modalidades perversas de regimes políticos das sadias, observava a conveniência de regimes mistos, democráticos, por base, aristocráticos, por merecimento e monárquicos, no tocante a determinadas decisões. A história mostra que é impossível adotar-se regimes políticos teoricamente perfeitos. Apesar disso, cada período histórico contém modelos políticos melhores e piores que outros, a despeito do fato de que o decisivo é como as coisas venham concretamente a operar. Assim, nas condições atuais, pode-se observar, inegavelmente, significativa superioridade dos regimes políticos vigente na Europa Ocidental, que são de base parlamentarista. Dar-se-á isso porque os povos da região dispõem de um nível educacional e de condições de vida superiores aos demais? Ou porque o parlamentarismo, bem aplicado, seja um regime superior a possíveis alternativas? Sem aqui intentar uma resposta final a essa questão, vale mencionar o fato de que, nas atuais sociedades tecnológicas de massa e de parlamentarismo, a despeito de suas deficiências, tem o mérito de submeter o processo político a uma mediação entre massas e elites dirigentes, evitando que estas sejam completamente submetidas ao capricho das massas, dentro de condições, por outro lado, que permitem a expressão da vontade popular e restringem o arbítrio das elites.

### **Irrelevância e relevância**

Independentemente dos riscos e problemas a que está submetido em nossos dias, como precedentemente se indicou e

qualquer que venha a ser o encaminhamento que tais problemas venham a receber, o homem se encontra na posição de ser um solitário no cosmos.

A solidão do homem no cosmos sempre existiu, desde sua emergência na Terra. Ocorre, apenas, que o homem não tinha consciência disso até nossos dias, com algumas exceções individuais na Grécia pré-socrática e, posteriormente, na helenística. Os grandes mitos orientais, as religiões antigas, os mistérios órficos e as religiões monoteístas, do zoroastrismo ao judaísmo, ao cristianismo e ao islamismo, propuseram ao homem uma reconfortante visão do mundo e de seu destino *post-mortem*, embora submetida aos riscos da perdição individual.

Anaxágoras e Demócrito, entre os pré-socráticos, e Epicuro, entre os helenísticos, propuseram a visão de uma pluralidade de mundos. Essa visão foi, entre outros, adotada no século XVIII, por Fontenelle<sup>2</sup>. Disso, todavia, resulta pouco consolo para a solidão cósmica do homem, dada a total incomunicabilidade entre os habitantes deste planeta e outros eventuais do cosmos.

O homem, solitário no cosmos, se defronta com o problema de que sua condição de animal transcendente e teleológico não tem nada a ver com a total intransitividade do mundo. Em última análise e a longo prazo, tudo é irrelevante. A irrelevância se manifesta, desde logo, pelo fato de que, qualquer que seja sua conduta, o homem é um ser para a morte. Esta representa não apenas o colapso orgânico de seu corpo e, com ele de sua vida, mas, sobretudo, a aniquilação de seu *eu*.

---

2 FONTENELLE. *De la Pluralité des Mondes Habités*, 1680.

Surge, assim, a questão de qual possa ser o sentido do homem e da vida em um cosmos destituído de qualquer sentido e para um ser que dispõe de uma liberdade racional que poderá exercer, efemeramente, por um curto período de tempo para, com sua morte, ser integralmente aniquilado.

A questão do sentido do homem e de sua vida tem sido objeto de ampla meditação desde os primórdios da civilização. Assumi importante relevância filosófica na Grécia, com os pré-socráticos, os grandes filósofos do período clássico e os pensadores do mundo helenístico. As grandes religiões monoteístas deram sua resposta a essa questão. A partir da suposição de Sócrates e de Platão de que o homem dispõe de uma alma imortal, que seria a detentora de sua identidade, as religiões apontam para uma existência espiritual *post-mortem*, em condições que dependerão da boa ou má conduta individual de cada homem no curto período de sua vida terrena. Na medida em que o pensamento filosófico, nas presentes condições do conhecimento biopsicológico, conduz ao reconhecimento de que o homem não dispõe de uma substância espiritual, que seria a alma, mas se identifica, integralmente, com seu corpo, a resposta das religiões fica totalmente invalidada. O que pensar, então?

É interessante observar o fato de que o pensamento contemporâneo, não obstante os extraordinários progressos alcançados pelo conhecimento humano até nossos dias, tem muito pouco a acrescentar à meditação grega a esse respeito. Em última análise, o que cabe pensar, a respeito do sentido do homem e de seu destino, já foi formulado por Demócrito e por

Epicuro<sup>3</sup>. O homem é detentor de uma liberdade racional que pode exercer no curso de sua curta existência terrestre. Essa condição abrange a totalidade do que é dado ao homem. Nenhuma entidade supraterrrestre existe para punir o homem por seus maus atos ou premiá-lo pelos bons. Nenhuma entidade extraterrestre, por outro lado, julgará os atos humanos e os considerará bons ou maus. O homem, como disse Protágoras, é a medida de todas as coisas.

Em tais condições, o que resta ao homem? Na verdade, a única coisa que resta ao homem é aquilo que o homem mesmo se dê. Nessa condição, cabe ao homem escolher um regime de vida em que se conjugue o que lhe seja pessoalmente favorável com o que seja favorável para os demais homens, ou uma linha de conduta orientada para a otimização individual de seus interesses, independentemente do que ocorra com os demais homens. É antropológicamente admissível optar por um banditismo eficaz, que conduza à apropriação, pela violência ou pela fraude, de tudo o que um indivíduo deseje, desde que se previna de punições e otimize as condições da própria sobrevivência.

O problema que permanece em aberto, entretanto, é o da relevância da vida. Em sua condição de animal transcendente, o homem necessita de relevância, independentemente do fato de que, em última análise, tudo seja irrelevante. Com efeito, como já mencionado, a longo prazo tudo é irrelevante. O mundo não

---

3 Considere-se, a respeito de Epicuro, sua famosa declaração relativa ao desaparecimento do homem com sua morte. Ele observou que assim como ninguém se preocupa com o fato de que não existia antes de nascer, ninguém se deve preocupar com o fato de que deixa de existir depois de morrer.

tem sentido e terminará acabando, ou em um *Big Crunch*, conforme a hipótese cíclica, ou em uma infinita dispersão da matéria e da energia, em um espaço reduzido ao zero absoluto. Nesse mundo finito, a humanidade é igualmente finita, apenas em um prazo muito mais curto. E cada indivíduo humano é finito a um prazo ainda mais curto. Nada, portanto, em última análise, é relevante.

Apesar disso, o que é irrelevante, no curto prazo, é a irrelevância final do mundo. Enquanto a humanidade exista e enquanto exista cada pessoa individual, o problema que se apresenta é o de sua respectiva relevância, nesse curto prazo. A estranha condição transcendente do homem opera de forma que a significação da vida, para cada pessoa, decorra da medida em que empreste relevância a essa sua vida.

A relevância da vida apresenta um espectro extremamente amplo, que depende, para cada pessoa, de sua cultura, de sua capacitação, sua modalidade de inserção social e, na base orgânica, sua vitalidade. Dentro da amplíssima gama de possibilidades que se abrem, conforme a capacidade de cada homem e as circunstâncias em que se encontra, pode-se verificar uma constante: o sentido da vida, para cada homem, dependerá, em função dos elementos precedentemente referidos, da medida em que transcenda o nível puramente psicofísico.

A distinção fundamental entre o homem e os animais superiores decorre do fato de que, estritamente, somente o homem é um animal transcendente. Para os animais, o sentido de suas respectivas vidas depende da medida em que logrem satisfatório atendimento de suas necessidades fisiológicas além, caso a espécie for gregária, da satisfatória inserção em seu bando. No caso do



homem, aos requisitos de felicidade animal e satisfatória inserção social se agregam os requisitos de satisfatório atendimento de sua transcendência, conforme os níveis e características de cada pessoa. Um trabalhador de baixa qualificação cultural e técnica encontrará satisfação conforme desempenhe suas funções de forma correta, independentemente de melhor remuneração. Opostamente, poderá encontrar satisfação na medida em que sua revolta social encontre alguma modalidade de se manifestar, em termos que não lhe sejam desvantajosos. A transcendência se exerce tanto no bom obrar como na revolta.

Para homens de nível cultural mais elevado, a transcendência se exerce em função de seu desempenho, não apenas em termos do êxito que alcance, que corresponde, em um superior nível psicossocial, a uma satisfação fisiológica, mas também, especificamente, em termos da validade objetiva, social, cultural ou ética, do objeto de sua ação.

Em um mundo que apresenta perspectivas muito pessimistas, como indicamos, persiste, alternativamente, uma perspectiva otimista, quando se considere que a transcendência humana tende a impelir o homem a intentar compatibilizar seus interesses pessoais com o dos demais homens, para dar um sentido de relevância à própria vida. Assim é que, nas presentes condições do mundo, a relevância da vida, para os homens dotados de relevância pública, consiste em contribuir para a formação de um sistema internacional mais racional e equitativo e para regimes domésticos igualmente mais racionais e equitativos. As possibilidades de um mundo melhor não dependem nem do acaso nem do altruísmo humano, considerado como virtude,

mas do impulso, por parte de homens superiores, dotados de capacidade de interferência, de emprestarem relevância a suas vidas contribuindo para a construção de um mundo melhor. Trata-se, em última análise, do que se poderia designar de “egoísmo transcendente”<sup>4</sup>. O mundo pode tornar-se tolerável para todos os homens e excelente para muitos. Para isso, depende das formas esclarecidas desse egoísmo.

---

4 O egoísmo transcendente se diferencia do utilitarismo de Bentham porque este é utilitarista em sentido estrito, enquanto o “egoísmo transcendente” é gratuito, não visa a ganhos, mas significação.

## O HOMEM NA TERRA\*

### A problemática

Desde sua emergência, há cerca de 70 mil anos, o *Homo sapiens sapiens* vem expandindo sua apropriação de terra e de recursos naturais, ao mesmo tempo em que acumula os resíduos de sua atividade. Esse processo, a partir da Revolução Industrial e, sobretudo, da revolução tecnológica do século XX, atingiu limites que ultrapassam a capacidade de autorregeneração da biosfera e a disponibilidade de diversos recursos minerais. Como já indicado, outros macroproblemas foram suscitados pela atuação do homem. Cinco desses macroproblemas, conforme mencionado no Capítulo 21, exigem solução a relativamente curto prazo, sob pena de a espécie humana não sobreviver a este século. Vale enunciar mais uma vez, ainda que sucintamente, esses cinco macroproblemas:

- (1) Problema da preservação da biosfera, mediante medidas aptas a assegurar, satisfatoriamente, sua capacidade autorregulatória.

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *O Posto do Homem no Cosmos* (São Paulo: Paz e Terra, 2006).

- (2) Problema demográfico, relacionado com a tendência a um crescimento populacional superior à capacidade de sustentação do planeta, requerendo satisfatório equilíbrio entre a população mundial e os meios de sua sustentação.
- (3) Problema da instituição de uma ordem mundial satisfatória, que evite a alternativa com que presentemente se defronta o mundo, de ser conduzido a um alienante império mundial ou a um perigosíssimo retorno à multiplicidade de potências nucleares, com o risco de um suicídio atômico da humanidade.
- (4) Problema do abissal desequilíbrio entre sociedades afluentes e sociedades miseráveis e, no âmbito doméstico de muitas sociedades, entre seus setores prósperos e educados e setores destituídos de um mínimo de recursos e de educação, situação inevitavelmente conducente a terríveis convulsões sociais e ao terrorismo.
- (5) Problema da perda de níveis satisfatórios de racionalidade pública, nas presentes condições das sociedades tecnológicas de massa.

Esses cinco problemas desafiam o homem neste início do século XXI e exigem uma solução satisfatória no curso das próximas décadas, sob pena de se tornarem insolúveis na segunda metade do século, conduzindo ao risco de extinção da espécie humana. O homem, de usufrutuário do mundo, está compelido a se tornar gestor da subsistência do mundo e da espécie humana. Tal situação e condição impõem, imperiosamente e sem alternativa, a oportuna adoção de medidas que preservem a sustentabilidade do planeta e do homem<sup>1</sup>.

---

1 CLOUD, P. *El Cosmos, la Tierra y el Hombre*. Madrid: Alianza Universal, 1981.

Como alcançar essa sustentabilidade? Como instituir, em um mundo destituído de unidade e submetido a conflitantes concepções e vontades de poder, um satisfatório regime de razoabilidade, em níveis planetário, internacional e doméstico?

A experiência histórica indica como amplas e profundas modificações de concepções e de conduta humanas somente se realizaram por meio de novas grandes religiões, como o cristianismo e o islamismo, ou, em condições mais restritas, por meio de movimentos ilustrados de amplo alcance, como o Renascimento e, em maior escala, a Ilustração. Este se tornou um movimento de grande amplitude a partir, dentro de certas condições histórico-sociais da Europa do século XVIII, de ideias básicas formuladas por alguns grandes pensadores, como Locke, Hume, Montesquieu, Diderot, Rousseau, Voltaire, Jefferson e Condorcet, culminando com Kant.

O mundo necessita, urgente e imperiosamente, de uma “nova Ilustração”. Como ocorreu na Europa do século XVIII, as presentes condições do mundo, confrontado com macroproblemas que se revelarão fatais se não forem oportunamente equacionados, requerem, por estrita necessidade de sobrevivência, a eclosão de uma grande movimento ilustrado e o demandam imperiosamente. Chegou a hora, assim, para que os melhores espíritos de nosso tempo se debruem sobre a problemática precedentemente referida e lhe proponham soluções satisfatórias.

Escaparia aos nossos objetivos, neste livro, qualquer intento de propor tais soluções. Um “novo Iluminismo”, assim como ocorreu com o próprio, requer uma ampla discussão de sua problemática, de que participem não apenas grandes pensadores mas, igualmente,

em todas as grandes culturas, homens representativos dos principais setores envolvidos, desde as Nações Unidas e os Estados-membros, aos segmentos responsáveis pela produção de bens e serviços e centros de religião, ciência e tecnologia.

Sem pretender, nas breves linhas que se seguem, indicar soluções para essas questões, é conveniente ressaltar os principais aspectos que terão de ser levados em conta por qualquer tentativa razoável de solucionar tais problemas. Importaria, a princípio, constatar o fato de que alguns dos cinco macroproblemas mencionados já têm soluções formuladas, embora insuficientemente elaboradas, mas necessárias e válidas, enquanto outros requerem um encaminhamento ainda não esclarecido. Pertencem ao primeiro grupo os problemas relacionados com a proteção da biosfera, com a contenção do excesso demográfico e com a redução das abissais diferenças que separam sociedades afluentes de sociedades miseráveis e, em muitos países, setores bem aquinhoados dos completamente destituídos. Por outro lado, requerem formulação inovadora os problemas relacionados com a ordem mundial e a racionalidade pública nas sociedades de massa.

### **Subsistência do homem**

Os problemas relacionados com a proteção da biosfera requerem drásticas medidas de redução dos elementos poluidores das águas e da atmosfera, já satisfatoriamente identificados. Motivações de curto prazo, entretanto, vêm conduzindo à postergação da adoção de tais medidas, pelos altos custos envolvidos. Aumenta, assim, aceleradamente, o risco de que já seja demasiado tarde quando se decida dar início a uma efetiva política de controle da poluição.

De igual modo são conhecidas, em termos gerais, as medidas requeridas para reduzir significativamente o abismo que separa a minoria dos superafluentemente da grande massa de miseráveis do mundo. Tais medidas, como no caso precedente, envolvem alto custo para os setores ricos do mundo e sérias e difíceis decisões políticas por parte dos dirigentes do Terceiro Mundo, o que conduz, como no caso precedente, à contínua postergação da adoção das necessárias medidas.

É no tocante ao excesso demográfico e ao correlato problema de esgotamento dos recursos necessários para a sustentação de uma crescente população mundial que a questão se torna extremamente ameaçadora. Isso se deve ao fato de que o que está em jogo não é simplesmente – embora também o seja – a crescente dificuldade de alimentar uma população em contínua expansão. O que está em questão, em última análise, é a inviabilidade de a atual civilização industrial poder subsistir confrontada com um significativo crescimento demográfico, ante uma igualmente significativa generalização, para todo o mundo, dos padrões da atual civilização industrial.

O continuado progresso da civilização industrial, do final do século XVIII às primeiras décadas do século XX, se deveu ao fato de que a mesma estava circunscrita, na prática, a uma população menor. Assim mesmo, os padrões de consumo atingidos pelos Estados Unidos até a década de 1940 já se revelavam insustentáveis a longo prazo. Essa insustentabilidade vem se agravando, exponencialmente, na medida em que China, Índia, Brasil e outros países subdesenvolvidos, com imensas e crescentes populações, aceleram seus processos de industrialização.

Estimativas realizadas em 1976 pela Agência de Minas dos Estados Unidos<sup>2</sup> indicaram que, mesmo se adotando a otimista (embora plausível) hipótese de que as reservas minerais conhecidas naquela data viessem, por novas descobertas e tecnologia, a serem decuplicadas, um importante elenco de minerais indispensáveis para o processo industrial – entre estes, petróleo, óleo natural, urânio, molibdênio, tungstênio, cobalto, cobre, chumbo, zinco e, com poucos anos mais, alumínio – deixaria de ser disponível a partir de 2075.

O que torna particularmente complexo o equacionamento desse macroproblema não é apenas a questão, já por si só extremamente difícil, de como conter o excesso populacional e conduzir as sociedades humanas a um regime de estabilidade demográfica, limitando todas as famílias de não terem mais de dois filhos. Essa dificuldade se depara com outra de caráter ainda mais complexo, que é a reivindicação, em si mesma legítima, por parte das sociedades subdesenvolvidas, que representam dois terços da população mundial, de atingirem satisfatórios níveis de desenvolvimento.

Medidas pelos parâmetros atuais, a universalização de níveis satisfatórios de desenvolvimento para uma população mundial da ordem de 10 bilhões de habitantes como se estima ocorrerá em meados deste século é algo materialmente inexecutável. Tal inviabilidade, já perfeitamente previsível, se tornará ostensiva e patente no curso do primeiro quarto deste século.

---

2 Ibidem, p. 324.



Escaparia, mais uma vez, aos limites deste livro, qualquer intento de equacionar esse tremendo problema. Uma coisa é indiscutível: os atuais padrões da sociedade industrial não serão materialmente adotáveis para o conjunto de um mundo de 10 bilhões de habitantes. Resulta óbvia, assim, uma dupla exigência: (1) urgente adoção de medidas que conduzam o crescimento populacional a corresponder, exclusivamente, à substituição dos progenitores por igual número de filhos; e (2) ampla e profunda transformação da sociedade industrial em uma sociedade de bem-estar social e continuado progresso cultural, caracterizada, entretanto, pelo equilíbrio entre seu consumo de recursos e a renovação destes.

O mundo está compelido, deliberadamente ou não, pacificamente ou não, a caminhar para essa situação, ou para a extinção da espécie humana, como ocorreu com a dos dinossauros e muitas outras espécies.

Vejam agora, também sumariamente, como se apresentam os outros dois macroproblemas de nossa lista, relativos a uma satisfatória ordenação internacional e nacional.

### **Racionalidade mundial e nacional**

A questão da ordem mundial e de um satisfatório nível de racionalidade pública se reveste de suprema relevância, ainda a prazo historicamente curto, mas se encontra longe de um apropriado equacionamento. É indispensável e urgente que os responsáveis, intelectual e operacionalmente, pelo ordenamento político do mundo e das nações, iniciem uma séria análise dessas questões. Para esse efeito importa levar em conta os precedentes

históricos ou contemporâneos que se revelaram eficazes. Merecem particular menção: (1) o relativo êxito do parlamentarismo na Europa Ocidental, comparativamente aos regimes presidencialistas vigorantes em outras regiões do mundo; e (2) o relativo êxito do intento levado a cabo por Felipe da Macedônia, em 338 a.C., no Congresso de Corinto, com a formação da Liga Helênica.

A democracia representativa atravessa, presentemente, notórias dificuldades em todo o mundo, decorrentes, entre outros fatores, das pressões de grupos organizados, com frequência minoritários, que não se conformam com o processo representativo e formulam, com maior ou menor violência, reivindicações desarrazoadas ou de difícil atendimento. Está em jogo a necessidade, por parte das democracias representativas, de incorporar a seu rol de propostas as reivindicações razoáveis de procedência não parlamentar e de aplicar restrições e penalidades da lei às exorbitantes. Não obstante esses aspectos, é indubitável que os regimes parlamentaristas da Europa Ocidental, apresentam margem de êxito significativamente superior ao que logram, em geral, os regimes presidencialistas. São muitas as razões para essa vantagem, incluindo, notadamente, o mais elevado nível de educação e civilidade das sociedades europeias, em comparação às demais. Um dos importantes fatores que favorecem o parlamentarismo, entretanto, é o fato de que ele conduz a um razoável equilíbrio entre as massas e as elites dirigentes. O capricho das massas, nos regimes presidencialistas, leva frequentemente à escolha de candidatos de baixa qualificação intelectual e comportamental, reduzindo, assim, o nível de racionalidade pública desses países. No parlamentarismo, as elites dirigentes estão menos sujeitas ao

capricho das massas sem, entretanto, dispor de condições para o exercício de seus próprios caprichos, uma vez que suas opções partidárias ficam submetidas ao voto popular.

Mais complexo que o asseguramento de satisfatório patamar de racionalidade pública, em nível nacional, é o de se o lograr em nível internacional. A ordem mundial, depois do bipolarismo norte-americano/soviético – a que o mundo quase milagrosamente sobreviveu – ainda não atingiu um nível satisfatório de racionalidade e equidade. Na verdade, o mundo se defronta, atualmente, com a insatisfatória alternativa de caminhar para um império norte-americano mundial ou para a reconstituição de um regime multipolar, com duas ou mais superpotências nucleares, de que os Estados Unidos e a China, por exemplo, alcançando, em meados do século, a condição de superpotência, seriam protagonistas, com a eventual participação da Rússia novamente convertida em superpotência.

A tendência a um arbitrário unilateralismo, de que nos dá mostras antecipadas o governo Bush, se os Estados Unidos vierem a consolidar e universalizar, nas próximas décadas, sua condição de império mundial, submeteria o mundo à prepotência de uma só nação e de seus dirigentes. Diversamente, se as extraordinárias taxas de desenvolvimento e de modernização que a China vem obtendo, nos últimos 30 anos, se mantiverem por mais algumas décadas, ela se tornará outra superpotência, em meados do século. Algo equivalente poderá vir a ocorrer com a Rússia, se mantidas, no curso das próximas décadas, as reformas adotadas por Vladimir Putin. O mundo, assim, ficaria novamente submetido aos fatais riscos de uma confrontação nuclear, que a prudência dos

antagonistas evitou no curso da passada Guerra Fria, mas que poderá se desencadear, mais por acidente que por deliberação, em um futuro holocausto mundial.

Que solução razoável pode ser dada ao problema da ordem mundial? Podemos recordar o interessante acordo obtido por Felipe da Macedônia depois de ter alcançado, militarmente, sua supremacia no mundo helênico. Com a Liga Helênica, proposta por ele em 338 a.C. ao Congresso de Corinto e adotada pelos demais Estados gregos, com exceção de Esparta, ficou instituída uma direção colegiada para a Grécia, em que cada Estado grego participava da assembleia dirigente de forma proporcional a sua população e poder, mas em que se reservava a direção militar à Macedônia e a liderança a seu rei.

É indiscutível, nas condições atuais do mundo, a supremacia militar dos Estados Unidos e o fato de que, em futuro previsível, esta só será equilibrada caso se formem outras superpotências nucleares, submetendo o mundo aos fatais riscos daí decorrentes. Ante tal circunstância, um possível projeto razoável de racionalidade e equidade universais só é concebível a partir de um amplo acordo internacional que proporcione equitativa participação nas decisões mundiais aos demais grandes grupos de nações, mediante mecanismos como o de uma reajustada Organização das Nações Unidas, conferindo-se a liderança militar e a presidência do sistema aos Estados Unidos. Tal acordo envolveria a renúncia, por possíveis candidatos à condição de superpotência nuclear, a tais aspirações e a renúncia, por parte dos Estados Unidos, a um projeto de império mundial, conduzindo o mundo a se tornar uma grande confederação planetária. O acordo nuclear entre Estados

Unidos e Índia, no início de 2006, foi um importante passo nessa direção.

São evidentes as imensas dificuldades contidas em tal projeto. Mais óbvia, ainda, entretanto, é a indesejabilidade da alternativa império norte-americano ou nova multipolaridade nuclear. Observe-se, à margem dessa questão, que foi por meio de uma equivalente solução parlamentarista que o mundo superou, com a Ilustração, o poder absoluto dos reis.

### **Egoísmo transcendente**

As considerações contidas neste capítulo reforçam, significativamente, as razões do pessimismo ante o futuro do homem, referidas no capítulo anterior.

Desde a Pré-História, entretanto, o homem tem dado mostras de extraordinária inventividade, tanto como a que o conduziu a ocupar novos territórios a partir de seu originário enclave africano, como a que o conduziu aos progressos cultural e civilizacional que marcam o curso da História, da Idade da Pedra à atual Era Tecnológica. Grandes religiões e grandes movimentos socioculturais, como o Renascimento e a Ilustração, conduziram a importantes modificações do padrão de conduta do homem.

Animal transcendente, o homem dispõe, por um lado, de um extraordinário poder de inovação. Por outro lado, submetido à necessidade, para dar sentido à sua efêmera existência e à sua inserção em um cosmos destituído de qualquer sentido – embora portador da dimensão antientrópica de transimanência – o homem é conduzido, por um egoísmo transcendente, a superar o mero atendimento de suas demandas psicofísicas, por atos dotados de

superior significação social, cultural ou ética. A extraordinária inventividade humana, impulsionada por seu egoísmo transcendente, pode conduzi-lo a superar os macroproblemas com que está se defrontando. A pergunta de como isso possa vir a ocorrer é equivalente à pergunta de como foi possível a existência de heróis como Joana d'Arc, santos como São Francisco, estadistas como Péricles, Marco Aurélio, De Gaulle e Roosevelt, sábios como os grandes filósofos e cientistas e artistas como Leonardo e Beethoven.

Apostar na superação dos macroproblemas com que se defronta o homem é confiar na sua transcendência.

**SEGUNDA PARTE**

**RELAÇÕES INTERNACIONAIS**





## A IDEOLOGIA DO GOVERNO REPUBLICANO E A POLÍTICA INTERNACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS\*

### I – A ideologia do GOP

A compreensão das tendências ideológicas do *Great Old Party* (GOP), que ora exerce o poder nos Estados Unidos, só é possível mediante a determinação das características ideológicas do Partido Democrata. A principal razão disto se encontra no fato de os democratas, com o *new* e o *fair deal*, terem, no curso dos últimos vinte anos, tomando a iniciativa de imprimir sentido ideológico a um jogo político que obedecia, sobretudo, à influência das clientelas regionais. O simples fato de os democratas haverem detido por tão longo tempo o poder contribuía para que os republicanos se caracterizassem mais por sua negação da política democrata do que pela afirmação de princípios próprios. O fator essencial, no entanto, como acima se indicou, foi a transformação operada no seio do Partido Democrata, que a liderança de Roosevelt encaminhou para um sentido ideológico que só fez se

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Cadernos do Nosso Tempo* (Rio de Janeiro, Ibsp, 1958).

acentuar, durante os dois períodos Truman e atingiu seu clímax na campanha eleitoral do Sr. Stevenson. A aquisição de colorido ideológico, por parte dos democratas, chegou a tal ponto que ultrapassou a elasticidade da própria estrutura partidária ainda baseada, em grande margem, no regime da política de clientela – provocando, nas últimas eleições, a cisão do Sul.

Desde o processo de sua formação, portanto, a ideologia republicana se caracteriza como reacionária. É reacionária no sentido imediato de representar uma reação contra a política democrata e os princípios em que esta se fundamentava. É reacionário, num plano mais profundo, por constituir um esforço das oligarquias dominantes para obstar à ascensão de novas camadas sociais e à afirmação de novas instituições, contrárias aos seus privilégios.

Na verdade, embora os dois grandes partidos americanos já apresentassem, antes de Roosevelt, um vago sentido ideológico, os republicanos agremiando os homens ligados ao “big business” e a aristocracia social do Norte, enquanto os democratas, percentual e tendencialmente, eram mais o partido dos trabalhadores sindicalizados e dos grupos socialmente marginais ou semimarginais, essas características eram superficiais e pouco conscientes. A divisão do eleitorado obedecia à evolução histórica dos interesses regionais e variava segundo a popularidade dos candidatos apresentados em cada uma das chapas. O *new deal* e o *fair deal*, no entanto, vieram alterar a ingenuidade ideológica da velha política americana, fazendo que o Partido Democrata, apesar da heterogeneidade que sempre conservou, se tornasse a expressão política dos que, por motivos de classe, de etnia,

de cultura e de interesses profissionais, necessitassem de uma intervenção mais forte do Estado no sentido de corrigir ou contrariar certas tendências que prevaleceriam se a sociedade civil e as comunidades estaduais ficassem entregues ao livre jogo das forças que nelas operavam.

Caracterizando-se como reação contra a ideologia democrata e como reação às novas forças que esta mobilizava, o GOP fez da reivindicação de “liberdade” o seu mais importante postulado. Essa liberdade, como expressão das necessidades da burguesia americana, opunha-se a tudo que tivesse um caráter ou uma tendência socializante e assim contribuiu para reduzir os privilégios burgueses. Nesse sentido, o liberalismo republicano é semelhante ao liberalismo dos conservadores europeus. Ademais, no entanto, esse liberalismo representa uma atitude antiestatal, por parte de uma classe que compreendeu que o Estado já atingira, de há muito, a estruturação e a eficácia necessários para assegurar seus interesses, todas as novas expansões do poder e da competência do Estado implicando numa redução dos poderes e da área de arbítrio da burguesia. A reivindicação de liberdade, além de constituir, genericamente, uma repulsa à socialização, foi, especificamente, um ataque contra o dirigismo. E não somente contra o que se poderia chamar de dirigismo vertical, mas também contra o dirigismo horizontal, contra as pretensões de expansão do poder da União, à custa da autonomia dos Estados. Daí o regionalismo republicano, em oposição ao unitarismo democrata.

Além desses três caracteres mais específicos – liberdade como antissocialismo, livre empresa, como antidirigismo e regionalismo, como antiunitarismo, o Partido Republicano adquiriu três

outras notas, também oriundas de uma postura negativa em face da política ou das tendências democratas. Essas notas são o isolacionismo, como anti-internacionalismo, o americanismo, como anticosmopolitismo e o puritanismo, como antissecularismo. É preciso levar em conta que, assim como a instituição do *new deal* foi suscitada pelo fato de os problemas internos terem, na década de 1930, assumido completa prevalência sobre os internacionais, assim a vitória do Partido Republicano e do Sr. Eisenhower, nas últimas eleições, foi condicionada pelo fato de a tônica dos problemas com que se defrontam os Estados Unidos se ter deslocado do plano interno para o externo. Confrontando-se, simultaneamente, com o desafio russo e com o malogro da política exterior americana, desde os famosos acordos de Yalta e Potsdam, o povo americano experimentou a tendência a considerar com hostilidade tudo o que se refere ao estrangeiro – donde o isolacionismo como anti-internacionalismo; passou a enxergar inimigos potenciais em todos os que não adiram compactamente aos padrões típicos do comportamento americano – donde o americanismo como anticosmopolitismo; e experimentou a tendência a emprestar um sentido transcendente aos costumes mais ligados à tradição religioso-moral da nação americana – donde o puritanismo como antissecularismo.

Uma análise mais profunda do estado de espírito dominante no povo americano mostraria, ao que tudo indica, que esses sentimentos anti-internacionalistas, anticosmopolitistas e antissecularistas constituíram, inclusive, o fundo emocional que permitiu a vitória dos republicanos, e contaram muito mais, nas eleições, do que os postulados, também negativos, que compõem,

mais expressamente, o repertório ideológico do GOP. Foi porque a burguesia americana e os políticos que a representam pareceram, à maioria do eleitorado, comprometidos com esses sentimentos anti-internacionalistas, anticospopolitas e antissecularistas, que o poder foi devolvido aos republicanos.

A vertiginosa carreira do senador McCarthy e o crescente prestígio que o cerca evidenciam esse fato, uma vez que McCarthy e o macartismo se ligam ao Partido Republicano menos por suas posições contrárias à socialização, ao dirigismo e ao unitarismo, do que pelo fato de representarem a forma mais extremada dos sentimentos populares, antes referidos. E se o isolacionismo do senador Taft contribuiu para sua preterição pelo “internacionalismo” do Sr. Eisenhower, isto se deve ao fato de que o isolacionismo do primeiro é um isolacionismo de tipo antigo, pré-rooseveltiano, consistente em ignorar o estrangeiro, em esquivar-se de tomar posição diante dos outros países, enquanto o “internacionalismo” do Sr. Eisenhower representa a forma atual do isolacionismo ianque, que é o imperialismo, consistente na expressa vontade de impor ao estrangeiro os interesses e os sentimentos americanos, sem levar em conta os interesses e os sentimentos dos outros países. À base disto, deve-se levar em conta o fato de que o *big business*, cujos interesses, antigamente, se centravam no território americano (proteção tarifaria), hoje, são internacionais e imperialistas.

Todas essas características, desde o fato de a nova ideologia republicana se ter formado, internamente, como resposta ao desafio dos democratas e das classes trabalhistas e, externamente, ao desafio do comunismo, até à circunstância de apresentar um

conteúdo puramente negativo e se orientar numa atitude arcaizante, para uma volta ao passado nacional, fazem que essa ideologia seja “historicamente passiva”. Trata-se de uma dessas manifestações de entrelaço cultural que Toynbee estudou tão acuradamente, em seus trabalhos, ao observar que uma cultura, sofrendo o impacto de outra mais poderosa ou dotada de maior capacidade de expansão e penetração, reage, ou mediante a adoção dos padrões da cultura agressora, a começar pelos menos profundos, como a técnica, ou mediante a intensificação dos padrões da própria cultura agredida, dando margem ao aparecimento de protestos de caráter religioso, que valorizam o passado ético da cultura agredida. Confrontados, externamente, com a expansão do comunismo e, internamente, com as reivindicações sociais, os Estados Unidos e sua classe dirigente reagiram segundo um processo arcaizante, acentuando as características da velha tradição ianque. Isso vem coincidir com outra tese de Toynbee, recentemente exposta em *The World and the West*, na qual o eminente historiador sustenta que o Ocidente perdeu, em proveito da Rússia, a iniciativa da criação cultural.

## **II – A política internacional dos republicanos**

Desde os fins da última guerra, a ação internacional dos Estados Unidos tem como objetivo principal neutralizar a influência russa, quer esta se exerça sob a forma de um todo Estado russo, quer sob a forma de uma intervenção ideológica ou partidária do comunismo. Paralelamente, os Estados Unidos procuram resguardar seus interesses econômicos, assegurando, externamente, os mercados supridores e compradores e, internamente, as condições de prosperidade e pleno emprego.

Para os democratas, o comunismo, embora representasse uma forma de ação política do Estado russo, era interpretado com relativa autonomia. Em todos os fenômenos de expansão do comunismo, os democratas vislumbravam determinadas condições favorecedoras ou ocasionantes da expansão, consistentes, basicamente, na debilidade econômico-social dos povos em que o comunismo interferia. Fora da Rússia, portanto, o comunismo era entendido como o produto, em graus variáveis, da conjugação de uma manipulação política do Estado soviético com a existência de condições econômico-sociais favoráveis à sua predominância ideológica. Daí a política elaborada pelos democratas para enfrentar o comunismo, compreendendo, de um lado, uma ação de *containment*, destinada a sustar os movimentos do Estado soviético e, de outro, uma ação de ajuda econômico-social, tendo por finalidade desfazer as condições que pudessem favorecer a predominância ideológica do comunismo. Tal política conduziu o anterior governo americano a um sistema de alianças com os países não comunistas que, fixando as fronteiras além das quais a intervenção da Rússia importaria num *casus belli*, agia como um fator de *containment* e, suprindo a esses aliados a ajuda econômica e técnica considerada necessária, operava como um fator de neutralização da influência ideológica do comunismo.

Nas regiões onde a ação russa se poderia exercer mais facilmente por intermédio da ideologia comunista do que das manipulações do Estado soviético, como era o caso da Europa ocidental, a política americana se exerceu mediante uma substancial ajuda econômica, concretizada no Plano Marshall. Nas regiões onde a intervenção direta do Estado russo era mais a temer, ou

onde, dada a magnitude do problema econômico-social, não seria viável uma ajuda econômica na escala apropriada, como era o caso da Ásia, a política americana se aplicou na contenção militar da Rússia. Para que tal política se realizasse, portanto, necessitavam os Estados Unidos celebrar acordos com os países não comunistas, organizá-los militarmente para a defesa regional e assisti-los com o auxílio econômico e militar requerido em cada caso.

Assumindo o poder, os republicanos mantiveram, praticamente, os mesmos objetivos da política internacional dos democratas. As modificações se fizeram sentir na forma de conceber o problema e nos meios empregados para resolvê-lo. Embora conservando os objetivos internacionais do governo anterior, a nova administração passou a dar maior ênfase à luta ideológica contra o comunismo e a considerar a questão econômica em função das grandes empresas de que os atuais dirigentes americanos são direta ou indiretamente – e quase sempre diretamente – os representantes. A atitude arcaizante, a que já nos referimos, fez da luta contra o comunismo um imperativo ético dos Estados Unidos. Daí a tese do Sr. Foster Dulles sobre a cruzada de liberação. E a defesa dos interesses econômicos privados se exerceu no sentido de poupar o contribuinte americano de novos impostos ou da inflação provocada pelos déficits orçamentários, e de evitar que a ajuda econômica, a título de impedir a formação, nos países estrangeiros, de condições favoráveis ao comunismo, viesse a prejudicar o mercado vendedor ou comprador das firmas americanas. Essa nova forma de conceber o problema fez que o governo americano deixasse de preocupar-se com a análise sociológica dos países susceptíveis de sofrerem a intervenção da



Rússia ou do comunismo. Posto que a expansão do comunismo era um fato moralmente vicioso, importava menos estudar as condições objetivas de sua eclosão do que manifestar o repúdio moral ao comunismo e tornar certo o castigo que seria inflingido aos homens e aos países que acolhessem esse vicioso regime. É por considerar as coisas desse ângulo, por exemplo, que a embaixadora Claire Luce, às vésperas das últimas eleições italianas, advertiu os peninsulares de que, se triunfassem os partidos de esquerda, logo se faria sentir a punição dos Estados Unidos, cortando todos os créditos que houvessem sido concedidos à Itália.

À luz desta nova visão do problema, a política exterior americana se desinteressou, em primeiro lugar, de todas as medidas tendentes a elevar a estrutura econômico-social dos países não comunistas. Ademais, reduziu-se muito a importância atribuída às alianças com países não comunistas e à possível eficácia dos sistemas regionais de defesa. A luta contra o comunismo teria de ser basicamente moral. E o instrumento material dessa luta seria o poder dos Estados Unidos. Em compensação, avultou a importância atribuída às relações comerciais privadas. Aos países não comunistas compete, segundo entende o governo republicano, adotar medidas que assegurem a liberdade de comércio e de iniciativa. Somente assim poderão combater o veneno da socialização e do dirigismo, darem provas de sua saúde moral e obter, mediante investimentos do capital privado americano, os recursos suplementares de que necessitem.

Como tal política decorre de postulados ideológicos e atende simultaneamente aos interesses imediatos do capital privado e às exigências emocionais do povo americano, não procura corrigir

suas contradições, nem chega a tomar consciência das mesmas. Não importa, assim, o fato de que os países não comunistas, proibidos de comerciar com a cortina de ferro, ou pelo menos condenados por insistirem em fazê-lo, fiquem sem escoamento para aquela parte de sua produção não importada pelos Estados Unidos e sofram, quanto à parte que a estes se destina, as restrições de alfândega, de preço-teto e mesmo, para vários produtos, de não licenciamento da importação. Não importa a circunstância de que os países subdesenvolvidos não possam livrar-se da ação ideológica do comunismo sem promover seu desenvolvimento, que exige, por sua vez, investimentos que não interessam ao capital privado. Nem são tomadas em consideração as dificuldades que experimentam os países que se comprometeram a um pesado esforço armamentista, quando não recebem uma ajuda apropriada. O governo republicano, considerando a luta contra o comunismo um imperativo moral, exige de todos os países não comunistas o cumprimento desse dever. E julgando que o poder econômico-militar dos Estados Unidos é, na verdade, a única força que realmente poderá vencer a Rússia e o comunismo, atribui importância muito secundária à cooperação dos demais países, dos quais espera, apenas, um esforço inicial de barragem – na hipótese de uma invasão russa – ou a concessão de bases e outras facilidades, para as forças expedicionárias americanas.

### **III – A política latino-americana e o Brasil**

Nunca houve uma política latino-americana, por parte dos Estados Unidos. Até a II Guerra Mundial, a América do Norte se contentou com as vagas formulações da doutrina Monroe, que ora se entendia como instrumento para evitar a interferência do

colonialismo europeu neste hemisfério – o que poderia trazer ameaças para os Estados Unidos – ora se interpretava como a necessidade de os Estados Unidos, discreta ou ostensivamente, regularem os negócios americanos em termos que assegurassem a paz continental e a defesa dos interesses dos súditos americanos nos países ao sul do Rio Grande. Na II Guerra, surgiu a ideia da defesa do continente, baseada no pressuposto de que a luta contra o nazismo era tão importante e essencial, para países como a Nicarágua ou o Paraguai, como o era para os Estados Unidos. A velha tendência de interpretar em termos éticos suas conveniências nacionais de uma união para a defesa comum da liberdade ameaçada pelos nazifascistas.

As desastrosas repercussões econômicas da II Guerra nos países latino-americanos, no entanto, suscitaram nestes a consciência da necessidade de preservarem seus interesses das medidas de economia de guerra dos Estados Unidos. E provocaram, como efeito das perturbações experimentadas em consequência da guerra, importantes acontecimentos políticos, cuja linha dominante foi a tendência a suprimir os aspectos mais suicidas da liberal-democracia. Tudo isso fez que os Estados Unidos não pudessem mais conservar a tranquilidade indiferente de outrora em relação aos países latino-americanos, nem desfrutassem mais de condições para exercer, sem compensação, a antiga liderança.

O governo Truman, nos dois últimos anos, resolveu, diante do agravamento da tensão internacional, enveredar por uma política mais ativa em relação à América Latina. Politicamente, precisavam os Estados Unidos conservar o hemisfério fora da influência ideológica da Rússia. Economicamente, ajustar a América Latina

aos esquemas da nova economia de guerra. E militarmente, contar com bases, facilidades e, quanto possível, ajuda em tropas. Como isto já não fosse possível sem discussão da matéria com os países latino-americanos, nem se pudesse contar, da parte desses, com uma cooperação gratuita, o governo democrata resolveu organizar em novas bases o sistema americano. Tal política deveria, como anteriormente, basear-se no pressuposto da unidade de interesses de todos os países americanos e na solidariedade geral e profunda que os vincularia reciprocamente. Apenas, em vez de apoiar-se essa política unicamente em imperativos morais, ela se estribaria, multilateralmente, num sistema de compensações e, para com os países mais importantes, em vantagens adicionais, a serem concedidas em ajustes bilaterais. As compensações multilaterais previstas seriam de tal sorte que, para os Estados Unidos, garantissem a importação de matérias-primas e a exportação de produtos acabados e, para os países latino-americanos, lhes assegurassem a continuidade de suprimentos (como o petróleo e derivados) e de serviços (como a navegação de longo curso) que, na passada guerra, tinham ficado interrompidos, causando-lhes grandes prejuízos. Sobre essa base econômica, seriam constituídos acordos político-militares que vinculassem os países americanos num mesmo e único sistema ostensivo e defensivo. A IV Conferência de Consulta dos Chanceleres Americanos, reunida em Washington, por convocação dos Estados Unidos, entre fins de março e princípios de abril de 1951, seria o instrumento para a construção dessa nova política.

Revelou a Conferência, no entanto, que o divórcio entre a América do Norte e a América Latina era ainda maior do que o

supunham os americanos. Não contentes com as compensações previstas no esquema americano, os países da América Latina exigiram, em troca de sua colaboração militar, que o esforço de guerra dos Estados Unidos não prejudicasse a promoção do seu desenvolvimento econômico. Embora sem o caráter positivo desejado pelos latino-americanos, o governo democrata aceitou, em tese, a reivindicação daqueles. E em negociações bilaterais realizadas com o Brasil comprometeu-se a financiar, por intermédio do Eximbank e do Banco Internacional, o programa de reaparelhamento organizado pelo Brasil, assegurando créditos em moeda estrangeira no valor de 300 milhões de dólares. A elaboração do programa ficou a cargo da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, devendo o Brasil assegurar a contrapartida em moeda nacional necessária para a realização desse programa. Um ajuste posterior, realizado pelo Sr. Horacio Lafer em Washington, em Setembro do mesmo ano, ampliou o teto do financiamento, ficando entendido que este seria da ordem de 500 milhões de dólares.

E em face de tal situação que se processa a modificação do governo americano. O novo governo, no entanto, dadas a sua origem e as suas tendências, como já se viu, não podia manter a política traçada pelos democratas, no crepúsculo do governo Truman. Mas tampouco lhe era fácil repudiar todos esses acordos, não somente por causa dos ajustes firmados, como em virtude da posição que os países latino-americanos assumiam perante os Estados Unidos. Ante esse problema, a primeira atitude dos republicanos no que se refere ao Brasil, foi sabotar, de fato, o ajuste de cooperação econômica. Passou o Banco Internacional

a não conceder os créditos prometidos, sob os mais variados pretextos. O Eximbank se afastou do negócio, sob a alegação de que suas atribuições eram outras. E os próprios ajustes assinados passaram a ser interpretados como documentos informais, que não vinculavam os Estados Unidos. Enquanto isto, apressou-se a extinção da Comissão Mista, cuja presença no Brasil era uma constante recordação do programa anteriormente combinado e cujas atividades, agravando sempre mais os compromissos americanos, constituíam um contrassenso para um governo que se recusava a financiar os projetos já aprovados.

Na verdade, o máximo que o atual governo republicano está disposto a conceder à América Latina é o que constava do esquema inicial de Washington sobre cooperação econômica de emergência. Os países latino-americanos exportarão suas matérias-primas para os Estados Unidos e lhes proporcionarão todas as facilidades militares de que forem capazes, inclusive tropas. Em contrapartida, receberão dos Estados Unidos os produtos acabados de que precisarem e que puderem pagar, receberão equipamentos militares – estes pagáveis a preços módicos ou mesmo simbólicos – e contarão, finalmente, com a garantia de que a guerra não suspenderá o fornecimento dos produtos e dos serviços essenciais. O antigo auxílio técnico-econômico, inicialmente entendido como meio para proporcionar aos países latino-americanos maior capacidade de exportação de artigos primários, a custos mais baixos, foi objeto de severa revisão, a despeito de se tratar de um processo indireto de beneficiar o comércio internacional dos Estados Unidos. Em lugar dos investimentos, na América Latina, de recursos de caráter público, o GOP preconiza a substituição dos investimentos públicos pelos de caráter privado, mesmo nos

casos em que tais investimentos sejam proveitosos para o comércio internacional dos Estados Unidos.

Na base de tal política, além da natural tendência que experimentam os representantes do *big business* de defender para este as melhores oportunidades, encontra-se o sentimento, cada vez mais difundido e arraigado ao norte do Rio Grande, de que o único meio de defesa dos Estados Unidos é sua própria força econômico-militar. Esse menoscabo e essa desconfiança para com seus aliados levam os republicanos a não se importarem com a margem de boa vontade que os aliados venham a manter para com os Estados Unidos. Acredita-se que, transferida a cooperação dos Estados Unidos com os países amigos do plano público para o privado, muitos atritos desaparecerão ante o comum interesse de fazer negócios. Mais do que isto, no entanto, julgam os republicanos que os países aliados, notadamente os da América Latina, por dependerem economicamente dos Estados Unidos e estarem desaparelhados para resistir a uma conveniente pressão econômica, política ou militar, aceitarão sempre de bom grado qualquer política exterior americana, desde que se resguarde a ficção da cooperação econômica.

É aí que se encontra o verdadeiro motivo da missão confiada pelo Sr. Dwight Eisenhower a seu irmão, Sr. Milton Eisenhower, ora em peregrinação pela América Latina. O principal objetivo dessa viagem é alimentar, mediante discursos e outras demonstrações nominais de amizade, a esperança de ajuda econômica, sempre mantida, prudentemente, em termos imprecisos e futuros. Secundariamente, a missão Milton Eisenhower tem por finalidade resguardar os interesses econômicos dos Estados Unidos e das grandes empresas americanas, nos casos em que encontrem

resistências mais sérias (estanho boliviano, petróleo brasileiro etc.) ou com relação às matérias-primas de cuja importação tenham necessidade.

No caso do Brasil, essa missão deveria estar condenada ao mais completo malogro, pelo fato de suceder-se, imediatamente, à inequívoca demonstração, por parte dos Estados Unidos, de que não pretendem, realmente, auxiliar o desenvolvimento econômico do nosso país. O ajuste de cooperação econômica firmando com o governo Truman representou, efetivamente, a forma mais completa de colaboração econômica dos Estados Unidos com o Brasil. Depois de uma tal política e de posse dos documentos que a empenham, o Brasil não poderia levar a sério nenhuma proposta de cooperação econômica que não implicasse, previamente, no cumprimento daquele ajuste. Ocorre, no entanto, que os setores mais reacionários da burguesia brasileira, econômica e politicamente, necessitam tanto quanto os Estados Unidos de manter a ficção da amizade e da cooperação. Do ponto de vista econômico, essa facção de nossa burguesia, que se apoia principalmente na exploração do intercâmbio comercial, precisa contar com a simpatia das empresas americanas de que são vendedores ou representantes. Politicamente, esses mesmos homens, cientes de que se acham superados por novas forças sociais e novas aspirações, só podem deter suas posições se se converterem em agentes dos Estados Unidos, funcionando como verdadeira classe “quisling”, o que ostensivamente já fazem, através da imprensa. A pressão que tais grupos exercerão sobre o governo federal, particularmente sensível à mesma, no momento em que, ao preparar-se a campanha sucessória, necessita do apoio e dos financiamentos da burguesia,



fará que o governo se acumplice com o afastamento do plano de reaparelhamento e com a aceitação das novas promessas que serão formuladas pelo Sr. Milton Eisenhower.

É curioso observar, a esse respeito, que todos os aspectos objetivos do problema conspiraram para desmascarar essa nova campanha de falsa amizade. Não somente o Sr. Milton Eisenhower chega ao Brasil no momento em que ainda não foram removidos os escombros da Comissão Mista como, por outro lado, seus próprios objetivos aparentes e oficiais não resistem à mais sumária análise. Destacaremos apenas, em primeiro lugar, o fato de que, após a missa Abbink ter feito o mais exaustivo inventário dos recursos e das possibilidades brasileiras, o pretexto de voltar a fazer esse levantamento é insustentável por parte de qualquer país que possua arquivos e fichários. Em segundo lugar, salientaremos a contradição profunda imanente à pretensa nova política latino-americana dos Estados Unidos, que pretende, ao mesmo tempo, ser uma política do governo republicano – e, portanto, uma previsão de atos a serem praticados pelo Estado ou sob o comando deste – e ser um programa de substituição da iniciativa e dos recursos públicos pela iniciativa e pelos recursos privados – e portanto, na medida em que tal programa for privado, negar, por definição, que ele possa ser executado pelo governo americano ou sob o comando deste.

Pode-se assim prognosticar com toda a segurança – e estas observações são redigidas antes de o Sr. Milton Eisenhower ter feito qualquer declaração oficial sobre o Brasil – que a visita do mensageiro do presidente dos Estados Unidos será apenas um novo esforço de prestidigitação verbal.



## O FUTURO DAS RELAÇÕES DO BRASIL COM OS ESTADOS UNIDOS\*

### Histórico e projeção

As relações do Brasil com os Estados Unidos foram, compreensivelmente, de modesta importância até fins do século XIX. Nesse período importaram para o Brasil, na fase colonial, as relações internacionais determinadas pelo Império Português. Depois da Independência, as relações com a Grã-Bretanha, como potência predominante da época e com a Argentina, como rival regional.

O vertiginoso desenvolvimento da Argentina, de 1880 até a I Guerra Mundial, levou o Brasil a recear que pudesse aquele país articular exitosamente uma grande frente antibrasileira na América do Sul. Tal situação conduziu o Brasil a buscar uma relação especial com os Estados Unidos, que neutralizasse os riscos de uma coligação antibrasileira, neste continente. Para os Estados Unidos, essa relação especial com o Brasil constituía uma forma de romper

---

\* N.E.: Texto apresentado no seminário sobre "O futuro das relações Brasil-Estados Unidos", organizado pela UnB/Centro de Estudos Estratégicos e Internacionais da Universidade de Georgetown, Brasília, 18-19 de nov. de 1981.

a potencial unidade latino-americana e conduzir as relações hemisféricas ao formato de um pan-americanismo sob hegemonia norte-americana.

Entre as duas guerras, os objetivos políticos precedentemente mencionados perderam ênfase, mas persistiram de forma latente. Por outro lado, cresceu continuamente o intercâmbio comercial Brasil-Estados Unidos, tornando-se estes nosso principal cliente e fornecedor.

De 1950 a 1964, no curso de sua primeira fase de planejado desenvolvimento, o Brasil buscou encontrar nos Estados Unidos, para si e para a América Latina, a principal fonte externa de apoio financeiro para seus projetos. Essa perspectiva foi pouco exitosa. No segundo governo Vargas (1950-1954) a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos não logrou, do governo Eisenhower, a implementação dos financiamentos pendentes, precedentemente compromissados pelo governo Truman. Kubitscheck, ainda no governo Eisenhower, lançou sem êxito sua operação pan-americana. A substância da proposta seria, mais tarde, retomada por Kennedy, mas sob controle americano. No governo Goulart, San Tiago Dantas, como Ministro da Fazenda, não logrou senão em proporções bem modestas os financiamentos que pleiteou.

De 1964 a 1973, em virtude da orientação dos governos militares no Brasil, criou-se uma forte solidariedade ideológica, que conduziu a uma política de “fronteiras ideológicas” na América Latina e na África, estreitando muito as relações políticas brasileiro-americanas. Dessa política, entretanto, o Brasil não extraiu nenhum benefício concreto, resultando, ao revés, séria e gratuita deterioração de sua posição no Terceiro Mundo.

De 1974 aos nossos dias vem se manifestando um crescente desentendimento político, no plano internacional, entre o Brasil e os Estados Unidos. Essa situação será sucintamente analisada na subsequente seção deste breve estudo. Evidenciou-se, igualmente, que o setor financeiro público americano, que fora um banqueiro excessivamente modesto, na primeira fase do desenvolvimento planejado do Brasil, teria uma posição ainda mais secundária, nas atuais condições.

Projetando para os próximos anos as prováveis características das relações Brasil-Estados Unidos cabe antecipar três principais aspectos. Durante o restante da Administração Reagan, as relações políticas serão de acentuadas divergências, embora, provavelmente, sem caráter antagônico. Espera-se, não obstante, que o governo americano tente levar a cabo perigosas manobras divisionistas na América Latina, buscando induzir as Forças Armadas da Argentina a intervenções militares na América Central. As relações econômicas, entre os governos, serão marcadas por profunda oposição de concepções e se situarão, operacionalmente, em nível modesto. O Brasil, que já deixou, há alguns anos, de buscar importantes financiamentos públicos nos Estados Unidos, tentará, apenas, minimizar as restrições comerciais e financeiras que antecipa receber do governo americano (protecionismo e “graduação”). No plano privado, entretanto, as relações deverão ser muito ativas. O sistema financeiro privado americano continuará a jogar um papel importante, embora proporcionalmente decrescente, no atendimento de demandas brasileiras. O intercâmbio comercial será também importante, embora igualmente decrescente, em termos relativos. Deverão acentuar-se ainda mais as ativas relações que o Brasil mantém com o sistema universitário americano.

## **Situação atual e perspectivas**

As divergências políticas entre o Brasil e os Estados Unidos, que se vêm agravando desde 1974 – com a retomada, pelo Brasil, de uma política externa independente – e se tornaram particularmente marcantes com a Administração Reagan, decorrem, fundamentalmente, de três fatores:

- 1) Distintas e conflitantes visões do mundo atual;
- 2) Falta de conexão entre o que, a longo prazo, o Brasil tem a oferecer e os Estados Unidos a demandar; e
- 3) Discrepância entre o que os Estados Unidos têm a propor ao Brasil e as conveniências deste.

## **Visões do mundo**

A essência das divergências e conflitos, na atual visão do mundo, entre os dois países, decorre da concepção que ambos têm da presente crise internacional e dos remédios para saná-la. Os Estados Unidos – notadamente com Reagan – pretendem que, em última análise, só há, presentemente, um grande conflito: o confronto entre um Ocidente livre e pacífico e uma União Soviética totalitária e militarmente expansionista, que está se orientando para obter uma vitória militar sobre o Ocidente. Ante tal situação importa, a prazo mais longo, deter a União Soviética, através da edificação de uma absoluta superioridade militar ocidental. Desde logo, importa, a curto prazo, impedir, por todas as formas possíveis, novos avanços estratégicos ou táticos da União Soviética. Daí, por exemplo, o propósito de impedir, se necessário por intervenção militar, a derrocada das oligarquias centro-americanas, como no

caso de El Salvador. E daí, igualmente, o intento, que principia a se visibilizar, de atrair as Forças Armadas da Argentina para uma perigosa política de intervenção militar na América Central.

Contrariamente, o Brasil considera que o mundo está duplamente afetado por conflitos Leste-Oeste e Norte-Sul, cada qual com caráter específico, não se podendo reduzir um ao outro. Na medida, relativamente apreciável, em que os dois conflitos se inter-relacionam, o Brasil entende que o conflito Norte-Sul tem mais efeito condicionante sobre o Leste-Oeste do que o reverso. É o apoio americano ao colonialismo ou a obsoletas oligarquias locais que leva as forças de liberação a buscar, em contrapartida, assistência soviética. Acrescente-se que, dadas as características de ambos os conflitos, o Brasil considera que o equilíbrio de terror manterá relativamente congelado – retórica à parte – o conflito Leste-Oeste, enquanto que o conflito Norte-Sul está em contínuo agravamento e exige, assim, prontas medidas por parte da comunidade internacional.

### **Oferta e demanda**

A falta de conexão entre o que, a longo prazo, o Brasil tem a oferecer e os Estados Unidos a demandar cria, para as relações entre os dois países, um intervalo não menor que o precedente.

Caracteriza-se o Brasil contemporâneo, realmente, pelo fato de nele se ter formado um amplo consenso nacional quanto a duas questões básicas. A primeira, se refere ao propósito, praticamente por parte de todos os brasileiros, de transformar o Brasil, o mais rapidamente possível, numa grande sociedade industrial, moderna, aberta, democrática e socialmente equânime. A segunda questão,

objeto de igual consenso, diz respeito ao fato de que os brasileiros consideram o país dotado das condições necessárias para alcançar tal objetivo até o fim do século e, em proporção significativa, nos próximos dez anos. Para tanto, porém – excluindo, para maior simplicidade da análise, a árdua hipótese de um desenvolvimento puramente endógeno – o Brasil necessita de uma ampla cooperação internacional, que o ajude a superar sua crise energética, compense sua conexas crise de divisas e acelere seu processo de desenvolvimento geral e de autonomização tecnológica.

Em troca de uma cooperação internacional, de longo prazo, que atenda as demandas brasileiras precedentemente referidas, o Brasil se propõe a oferecer ao mundo, ademais de outros itens, também a longo prazo e em proporções significativas a partir da próxima década:

- 1) Fontes energéticas renováveis mais baratas que o petróleo, como etanol, metanol e óleos vegetais substitutivos do diesel;
- 2) Alimentos, naturais e industrializados; e
- 3) Bens de Capital (aço, cimento etc.), equipamentos pesados e manufaturados de amplo consumo popular (têxteis, eletrodomésticos etc.).

Dadas as características da economia americana, os Estados Unidos têm pouca ou nula demanda para tal tipo de oferta. Com efeito, os Estados Unidos não se dispõem a serem importantes importadores de etanol ou óleos vegetais combustíveis. Confiam em sua capacidade de continuar importando petróleo, até disporem de suficientes substitutivos de procedência doméstica, como hidrogênio ou energia nuclear. Em matéria de alimentos,



os Estados Unidos são e continuarão sendo, por longo prazo, grandes exportadores. Tampouco lhes interessam possíveis ofertas brasileiras de bens de capital, equipamentos e manufaturas. As condições da política doméstica, nos Estados Unidos, conduzem, estes, ao revés, ao subsidiamento dos produtores ineficientes de tais itens, diretamente ou através de medidas protecionistas.

### **Proposta americana**

Finalmente, não é menor a discrepância entre o que os Estados Unidos têm a propor ao Brasil, no plano internacional, e as conveniências deste. A proposta americana para o Brasil consiste, basicamente, em convidá-lo a ingressar no círculo mais restrito do clube ocidental-capitalista, com um *status* semelhante ao do Canadá. As multinacionais americanas, operando no Brasil, exportariam para o mundo os itens industriais da oferta brasileira, em concorrência – fora do mercado americano – com os produtores nele situados. O Brasil se abasteceria, no mercado aberto internacional – sob predomínio americano – de recursos financeiros, insumos vários e tecnologia. Dentro desse regime, o Brasil participaria do sistema político-militar de contenção da União Soviética. Bases americanas no Brasil, conjuntamente com a participação do Brasil, com os Estados Unidos, a Argentina e a União Sul-Africana, num comum sistema aeronaval, assegurariam a defesa do Atlântico Sul.

Considerada a partir de um realista ponto de vista brasileiro, tal proposta – que representa apenas uma sofisticação da política de “fronteiras ideológicas” entre os anos de 1964 e 1973 – traria para o Brasil supostos benefícios de caráter meramente retóricos

e graves e efetivos danos econômicos e políticos. Tanto econômica como politicamente o Brasil perderia sua inserção no Terceiro Mundo sem, por isso, se converter em um verdadeiro país do Primeiro Mundo.

Ocorre, com efeito, em última análise, que a condição de país ocidental, para o Brasil, lhe advém de sua cultura, implantada pelos descobridores e desenvolvida em estreito contato com a Europa, e não de suas posições políticas pró-ocidentais, ainda que tenha e mantenha estas últimas por opção própria. Não é por concessão de terceiros que o Brasil é um país ocidental. Tal condição não é outorgável por nenhuma negociação. E os próprios esforços internos de um país de cultura não ocidental para se ocidentalizar, como ocorreu com a Turquia de Kemal e o Japão Meiji, conduzem, ou a um resultado predominantemente frustrado, como no caso da primeira, ou, como no caso do segundo, a uma ocidentalização tecnológica não respaldada por uma correspondente visão do mundo, o que suscita grave dualismo interior.

### **Primeiro e Terceiro Mundos**

O Ocidentalismo, entretanto, não confere, *per se*, a condição de membro do Primeiro Mundo. Esta decorre, ademais, de um prévio e necessariamente longo processo em que se combinam desenvolvimento econômico-tecnológico com desenvolvimento político-social. O Brasil poderá, eventualmente, no próximo século, se tornar um membro do Primeiro Mundo. Os brasileiros, na verdade, desejam tornar-se tal. Mas é preciso que se compreenda, a esse respeito que, para o futuro, a condição de membro do Primeiro Mundo, ademais da cultura ocidental e do prévio alcance de elevado

nível de desenvolvimento econômico-tecnológico e político-social – nível este que o Brasil, na melhor das hipóteses, só pode atingir em princípios do próximo século – vai depender, igualmente, das condições internacionais e geoeconômicas que venham a prevalecer no primeiro terço do século XXI. Tudo indica, com efeito, que não são projetáveis a longo prazo os níveis de afluência ora existentes no Primeiro Mundo. Que, portanto, no futuro, os países mais desenvolvidos deverão se converter a estilos distintos de vida, mais baseados na dimensão pública que na privada e mais orientados para consumos culturais do que materiais.

No caso brasileiro, importa, por outro lado, ter presente o fato de que uma das condições necessárias para que o país supere a crise em que presentemente se encontra, de caráter econômico e sociopolítico, consiste em reduzir os níveis de consumo de suas elites, elevar os padrões de vida das grandes massas e, relativamente ao restante do mundo, manter uma disciplina econômica que lhe permita expandir-se interna e externamente. Para que venha a ser um grande exportador de combustíveis vegetais, de alimentos e de bens industriais, terá que produzi-los em condições comparativamente mais vantajosas que a de seus concorrentes.

Assim é que a condição de membro do Terceiro Mundo, que efetivamente ora corresponde ao Brasil (independentemente de sua condição de país ocidental) nem pode ser superada por mero esforço de rotulação, próprio ou de terceiros, nem pode, pragmaticamente, ser recusada. Não se trata apenas do fato, ademais óbvio, de que a solidariedade real do Brasil com o Terceiro Mundo lhe facilite os intercâmbios econômicos e políticos, com essa área do mundo, na qual nosso país dispõe de substanciais vantagens comparativas.

Trata-se, também e principalmente, do fato, muito objetivo e de caráter habilitatório, de que a possibilidade, por parte do Brasil, de ser um grande exportador dos itens que se vêm mencionando e de se constituir, internamente, como uma sociedade industrial moderna, aberta, democrática e socialmente equânime, depende de o país manter em níveis moderados o padrão de consumo das elites e de reduzir, significativamente, o intervalo entre tal padrão e o das grandes massas.

### **Conclusões**

O Brasil está dirigindo ao mundo – e será cada vez mais compelido a fazê-lo, no curso da década de 80 – uma grande demanda de cooperação internacional, para alcançar sua autonomização energética e tecnológica e ultimar seu desenvolvimento econômico-social. Durante toda esta década o Brasil necessitará de receber mais recursos do que aqueles que poderá gerar, tanto para enfrentar as tarefas internas dos programas de substituição energética e de seu desenvolvimento geral, quanto, externamente, para equilibrar seu balanço de pagamentos. Em troca dessa assistência internacional o Brasil está preparado a dar ao mundo, desde agora e, em volumes crescentes que atingirão grandes proporções a partir da próxima década, uma importante contribuição, em condições comparativamente vantajosas, em termos de:

- 1) Combustíveis de origem vegetal;
- 2) Alimentos naturais e industrializados; e
- 3) Bens de capital, equipamentos pesados e manufaturas de amplo consumo popular.

Essa oferta brasileira, como precedentemente se viu, interessa pouco ou nada aos Estados Unidos. Em compensação, essa oferta interessa muito à Europa Ocidental e ao Japão, aos países da OPEP, ao Terceiro Mundo, em geral e, mais moderadamente, à Rússia e países de seu bloco.

A Europa e o Japão, sem petróleo nem biomassa, terão de importar significativa quota de combustíveis vegetais, ainda que desenvolvam – como deverão fazê-lo – outras fontes energéticas alternativas. Esse interesse euro-nipônico é de tal ordem que deverá permitir, mediante apropriadas negociações, importante participação de recursos daqueles países na instalação das facilidades produtivas brasileiras. O mesmo cabe dizer, em matéria de alimentos, no tocante à Europa, ao Japão e aos países da OPEP.

O Terceiro Mundo será, em parte, cliente do Brasil para combustíveis vegetais e alimentos e, amplamente, para bens de capital, equipamentos e manufaturas. O fator limitativo para um intercâmbio em grande escala, no caso, será a reduzida capacidade de importação do Terceiro Mundo. Negociações multilaterais, envolvendo os países da OPEP e os euro-nipônicos, entretanto, poderão ampliar, significativamente, o âmbito dessas transações.

Em tal quadro, tudo indica que as relações brasileiro-americanas tenderão a experimentar, no futuro, modificações ainda mais acentuadas que as já observáveis nos últimos anos. Os interesses e valores comuns que vinculam, de forma permanente, o Brasil ao mundo ocidental – independentemente de o Brasil aspirar a se tornar um membro do Primeiro Mundo ou mesmo lograr efetivamente fazê-lo – conduzirão o país a se conservar firmemente no âmbito do campo ocidental e a manter estreitas

relações de cooperação com os Estados Unidos. Estas, entretanto, serão mais no âmbito do setor privado do que no público, mais econômicas que políticas e terão crescente significação cultural e científico-tecnológica.

### **Breve histórico e projeção**

- a) Relações secundárias até fins do século XIX.
- b) De fins do século XIX à I Guerra:
  - Brasil busca nos EUA um contrapeso à liderança argentina na América do Sul; e
  - EUA busca através do Brasil, impedir a formação de uma unidade operativa latino-americana.
- c) Entre as duas guerras:
  - Ativo intercâmbio comercial: EUA principal cliente e fornecedor do Brasil; e
  - Preservação latente da situação política anterior.
- d) De 1946 a 1964 = sucessivas discussões brasileiras:
  - Brasil busca motivar EUA a ser o grande banqueiro do desenvolvimento brasileiro = L.A.
  - + Vargas - Comissão Mista = objetivos parcialmente cumpridos;
  - + Kubitschek - Operação Pan-Americana = só se realizará mais tarde com Kennedy; e
  - + Goulart - Missão San Tiago = insuficiente atendimento.
- e) De 1964 a 1973 - Teoria das “Fronteiras Ideológicas”:
  - Grande coincidência política entre ambos os países, sem resultados compensatórios para o Brasil.

f) De 1973 a hoje = Crescente desentendimento:

- Brasil não considera mais os EUA seu interlocutor internacional mais importante; e
- Política brasileira para EUA sobretudo orientada para minimizar danos.

g) Projeção a prazo mais longo:

- Ativa cooperação econômica, cultural e tecnológica; e
- No plano político, relações de bem mediadas divergências.

### **Atuais objetivos brasileiros e americanos**

a) Posição básica brasileira:

- 1) Distinguir claramente o conflito Norte-Sul de Leste-Oeste. Prioridade para o Norte-Sul. Tese de que o Leste-Oeste é mais determinado pelo Norte-Sul do que o reverso.
- 2) Firme e crescente cooperação com o Terceiro Mundo dentro de uma perspectiva ocidentalista.
- 3) Particular ênfase na unidade e cooperação Latino-Americana = Argentina, Venezuela, Colômbia e México, os interlocutores mais relevantes.
- 4) Demanda, dirigida ao Norte, à OPEP e ao bloco socialista, para assegurar ao Brasil as facilidades externas de que carece para se transformar, até o fim do século, numa grande sociedade industrial, aberta, democrática e socialmente equânime:

- Particular demanda de cooperação internacional para a década de 1980.

5) Oferta, ao mundo, em contrapartida, de significativa contribuição, notadamente a partir de 1990 em:

- Fontes renováveis de energia;
- Alimentos; e
- Bens de capital e manufaturas de grande consumo popular.

b) Posição básica americana:

1) Só há, em última instância, um conflito: Leste-Oeste: todos os demais estão nele implicados ou a ele subordinados;

2) Prioridade máxima: contenção do expansionismo soviético através da acumulação de absoluta superioridade militar, nuclear e convencional;

3) Discriminar os países do Terceiro Mundo em função de seu alinhamento com EUA penalizando os não alinhados. Desestabilizar os pré-soviéticos;

4) Condicionar a ajuda internacional aos objetivos estratégicos dos EUA e limitá-la, em volume total e pela exclusão dos semi-industrializados; e

5) Dar atendimento às demandas do Terceiro Mundo através do capital privado e dos mecanismos de mercado. Assim mesmo, prática, de fato de duplicidade comercial, mediante protecionismo interno, para proteger produtores ineficientes.



c) Relações atuais:

- 1) Divergentes e tendencialmente conflitantes, mas não necessariamente antagônicos na dimensão política. Problema da intervenção militar na América Central.
- 2) Ampla área privada de cooperação:
  - Intercâmbio comercial, embora prejudicado pelo protecionismo americano;
  - Ativas relações com sistema financeiro privado;
  - Ativas relações com as Universidades; e
  - Boas relações com as multinacionais.

## Conclusões

- a) O Brasil dirige ao mundo, na década de 80, uma grande demanda de cooperação financeira e tecnológica, para ultimar seu desenvolvimento e sua autonomização energética e tecnológica:
  - Em troca, o Brasil está preparado, em condições comparativamente vantajosas, a dar ao mundo importante quota de:
    - Combustíveis de origem vegetal;
    - Alimentos naturais e industrializados;
    - Bens de capital: aço, cimento etc.;
    - Manufaturas de grande uso popular; e
    - Equipamentos pesados.

b) A oferta de largo prazo brasileiro interessa:

- Pouco aos EUA:
- + Que não estão preparados a curto e médio prazo a importar substitutivos do petróleo; e
- + Que têm excesso de alimentos, de bens de capital e de manufaturas.
- Muito à Europa e Japão, aos países do Terceiro Mundo e à OPEP:
- + Que se interessam em se associar à produção de energia a partir da biomassa (Europa e Japão) ou a importá-la (Terceiro Mundo);
- + Que são importadores de alimentos; e
- + Que são importadores de bens de capital e certas manufaturas, de menor valor agregado (Europa e Japão) ou de média sofisticação (Terceiro Mundo).

c) O Brasil tende a se tornar, assim:

- Aliado genérico dos EUA na linha Leste-Oeste;
- Competidor na oferta de alimentos, bens de capital e manufaturas; e
- Complementário na oferta de energia proveniente da biomassa.

## MERCOSUL E AS ALTERNATIVAS PARA A ORDEM MUNDIAL\*

### Introdução

Este breve estudo tem por finalidade discutir as mais prováveis alternativas para a ordem mundial, desde este fim de século até o primeiro terço do século XXI e proceder, ante esse quadro, a uma sucinta análise das possibilidades com que se defronte o sistema Mercosul, incluída a hipótese de incorporação ao grupo dos quatro iniciais de outros países da América do Sul.

Inscribe-se um intento como este no âmbito do que correntemente se designa por prospectiva, como tal entendida a disciplina que visa a prever, para universos sociais de certa magnitude, de forma racional e com o emprego da cabível metodologia científica, prováveis tendências estruturais para períodos futuros. A possibilidade de exercícios de prospectiva decorre de um entendimento do processo histórico-social como condicionado por quatro ordens de fatores: fatores reais, fatores ideais, a liberdade humana e o acaso.

---

\* N.E.: Texto publicado no livro "Alca e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil" (Brasília: IPRI/FUNAG: 1998).

Os fatores reais são os que condicionem os aspectos materiais da vida, desde os recursos naturais disponíveis para a sociedade ou sociedades que se investiga, em determinado território e período histórico, até as forças e os modos de produção existentes, incluída sua demografia. Fatores ideais são os que dizem respeito à cultura, entendida em seu amplo sentido socioantropológico, dessa ou dessas sociedades, nesse mesmo período histórico e, bem assim, se for o caso, incluindo as condições culturais circundantes que influenciem o sistema estudado. A liberdade humana diz respeito à forma pela qual pessoas que produzam efeitos significativos sobre o sistema estudado venham a se comportar, no período contemplado. O acaso diz respeito à forma aleatória pela qual, em cada momento do período contemplado, venham a se combinar os fatores precedentemente mencionados.

Dentro dessa concepção do processo histórico-social os exercícios de prospectiva somente são válidos com relação a tendências estruturais de origem geral, ou seja, tendências que resultem da forma pela qual, para um determinado período, se possa razoavelmente prever o comportamento das principais variáveis condicionadas pelos fatores reais e ideais. As previsões razoavelmente possíveis são necessariamente de ordem geral, nunca de caráter específico. São susceptíveis de previsão as principais condições reais e ideais dentro das quais, num determinado período futuro, tenderão a agir os agentes históricos. Nunca se pode prever um fato ou uma situação específicos, mesmo a curto prazo, em virtude da imprevisibilidade da forma pela qual, dentro daquelas circunstâncias gerais que em princípio podem ser previstas, irão atuar os agentes históricos e a forma específica

pela qual se apresentarão a tais agentes (acaso) as circunstâncias concretas dentro das quais atuarão.

Outra importante limitação da prospectiva diz respeito aos prazos dentro dos quais previsões estruturais mantenham satisfatório coeficiente de probabilidade. Todas as tendências estruturais, a mais longo ou menos longo prazos, são submetidas a modificações paramétricas que alteram sua direção ou intensidade. Nenhuma variável estrutural mantém, indefinidamente, o mesmo coeficiente de crescimento ou de decréscimo ou as características qualitativas e direcionadas de seu percurso inicial. Os prazos dentro dos quais previsões estruturais mantenha satisfatório coeficiente de probabilidade variam conforme os casos estudados. Sem dar maior elaboração a essa questão é suficiente assinalar que tais prazos dificilmente ultrapassam o período correspondente a duas ou três gerações, no sentido dado por Ortega y Gasset (15 anos por geração). No caso deste breve estudo o período futuro contemplado vai até o horizonte do primeiro terço do século XXI.

### **Cenários alternativos**

A queda do muro de Berlim e o colapso da União Soviética deixaram os Estados Unidos, neste fim de século, como a única superpotência mundial. Por outro lado, a Europa procedente do Tratado de Roma elevou significativamente seu grau de integração socioeconômico e ampliou o número de países integrantes do sistema, que passou a se denominar União Europeia. A União Europeia se tornou, assim, economicamente, tão ou mais importante que os Estados Unidos.

Ademais da integração da União Europeia o mundo pós-Guerra Fria apresenta outros importantes desenvolvimentos. O Japão, embora ingressando, nos anos 90, num período de relativa estagnação econômica e, mais recentemente, sendo afetado por importante crise financeira, mantém a posição de segunda mais importante economia nacional do mundo. A Rússia, o mais importante sistema nacional que emergiu da desagregação da União Soviética, embora experimentando gravíssima crise, em todas as dimensões de sua vida coletiva, em sua caótica transição do socialismo comunista para um regime de capitalismo democrático, continua dispondo – presentemente de forma desorganizada – de fatores de poder inigualados por qualquer outro país, com exceção dos Estados Unidos.

Importa acrescentar a esse quadro a emergente trajetória da China, que superou, a partir de Deng Xiaoping, o irresponsável dogmatismo de Mao Zedong e tem tido, nos últimos vinte anos, uma continuada taxa de crescimento do PIB superior, em média, a 8% ao ano. Com uma população da ordem de 1,2 bilhão de habitantes e importante nível de capacitação científico-tecnológica, a China tem um regime que, a despeito de limitações que conserva de seu passado totalitário, tende a adquirir características neoconfucianas e se revela capaz de exercer uma gestão racional dos fatores de que dispõe. Nesse quadro é também necessário levar em conta o importante potencial da Índia, o dinamismo – correntemente contido por grave crise conjuntural – dos países que integram o sudeste asiático e a emergência do Mercosul, como um sistema integrador de quatro países que representam o mais importante potencial da América do Sul e tende a se expandir com a incorporação de outros países da região.

Dentro desse quadro delinea-se, neste fim de século, com toda a probabilidade de prosseguir em princípios do século XXI, uma clara alternativa para a ordem mundial pós-Guerra Fria. Essa alternativa é a de que se consolidem e ampliem as condições de hegemonia mundial dos Estados Unidos, tendentes – independentemente de deliberado propósito do povo americano – a configurar um Império Americano Mundial<sup>1</sup>. A outra alternativa é a de que se consolidem e ampliem as condições tendentes a configurar a União Europeia não apenas como um sistema econômico integrado, mas também como um sistema dotado, em termos satisfatoriamente integrados, de um comum projeto político internacional, dispondo das condições necessárias para assegurar sua implementação. Acrescente-se que essa alternativa comporta, complementarmente, a possibilidade de uma recuperação do poder internacional da Rússia, de uma consolidação da China como grande potência internacional, do incremento do peso internacional da Índia e, entre outras possibilidades, a da consolidação do Mercosul e expansão de sua abrangência.

Se vier a se configurar a primeira alternativa, os Estados Unidos deterão, como nação imperial, um poder político-militar mundialmente hegemônico, o que não significa um poder arbitrário. Se vier a se configurar a segunda alternativa, a ordem mundial adquirirá um caráter multipolar, que comportará patamares de influência fortemente diferenciados e tornará extremamente relevante e significativamente mais independente o papel internacional das Nações Unidas.

---

1 Distintamente dos impérios convencionais o americano preserva a independência formal dos países submetidos a sua hegemonia e sua autonomia administrativa, mas lhes impõe as políticas econômicas e exterior que convenham à metrópole.

## **O império americano**

A alternativa de a ordem mundial, ora em processo de configuração, vir a se caracterizar pela consolidação e ampliação das condições de hegemonia mundial dos Estados Unidos tem a seu favor o fato de já se encontrar em estágio de avançada realização. A possibilidade de uma ordem mundial determinada por uma *Pax Americana* depende, no essencial, de distintas ordens de condições, que podem ser classificadas sob três principais rubricas:

- 1) Fatores de ordem doméstica aptos a sustentar um projeto imperial;
- 2) Condições internacionais não impeditivas da implementação de um projeto imperial; e
- 3) Condições operacionais suficientes para assegurar a implementação de um projeto imperial, em termos compatíveis com os condicionamentos domésticos e internacionais.

## **Condições domésticas**

Os Estados Unidos não dispõem de um regime sociopolítico favorável para um projeto imperial. Os impérios que se formaram e exitosamente se sustentaram por prazos mais largos, no curso da história, o foram sob o regime de monarquias divinas, no Antigo Oriente, de uma ditadura do executivo institucionalmente disfarçada de republicana, como o Império Romano de Augusto a Marco Aurelio, ou ostensivamente assumida como condição necessária para preservar as vantagens de um império já constituído, como o Império Romano Tardio, sob o regime de monarquias de direito divino, como o Sagrado



Império Romano-Germânico, ou Império Habsburgo, em suas versões austríaca e espanhola, ou sob a forma de democracias oligárquicas, como o Império Britânico.

Os Estados Unidos são uma democracia de massas que contou, até Kennedy, inclusive, com uma orquestração oligárquica (não dominação oligárquica) exercida, através do Senado e de outras agências, por uma minoria ilustrada de WASPs da costa leste. A Guerra do Vietnã rompeu o consenso nacional e, com ele, encerrou a possibilidade de uma orquestração ilustrada que os liberais da costa leste pudessem exercer, através do Senado e de outras agências. Erodio-se, significativamente, a condição do cidadão predominantemente preocupado com o que julgasse ser o “interesse nacional”. Surgiram, em seu lugar, distintas formas de cidadania: cidadania hifenizada, regionalizada, ou corporativa. A cidadania hifenizada, cada vez mais importante, é do “Negro-American” do “Hispano-American”, “Italo-American” etc. A cidadania regionalizada, ou localista, é a do californiano, do “sunny belt”, do “New Yorker” etc. A cidadania corporativa é a dos que intervêm na vida pública para preservar interesses corporativos, sejam sindicais, sejam dos produtores de determinados bens ou serviços. Essas múltiplas formas de cidadania se caracterizam, em comum, pela prioridade conferida a seus interesses grupais, pela reivindicação, independentemente de outras considerações, de políticas e serviços públicos correspondentes a tais interesses e pela denegação de quaisquer sacrifícios, seja em termos fiscais, seja em termos de riscos pessoais, que lhes possam ser cobrados em nome do interesse nacional e não em proveito de seus

respectivos particularismos. Os Estados Unidos se tornaram, predominantemente, uma confederação de interesses grupais, em relativo detrimento de sua integração nacional, preservando, entretanto, condições satisfatórias de gestão nacional.

Acrescente-se, por outro lado, que a cultura americana conserva, de suas tradições cívico-religiosas, valores como os da preservação da vida humana, da liberdade, de uma igualdade básica entre os homens, de “fair play”, da repulsa a atos arbitrários, entre outros componentes tradicionais da versão anglo-saxônica da cultura ocidental. A repulsa popular à guerra do Vietnã se deu em virtude do fato de a televisão, em tempo real, transmitir o massacre de crianças e mulheres com bombas de napalm e, ao mesmo tempo, cobrar pesados sacrifícios pessoais dos recrutas americanos na selva vietnamita. Distintamente do que ocorre nos Estados Unidos de hoje, os romanos não se apiedaram com o espetáculo (narrado, não transmitido ao vivo) dos gauleses exterminados por Cesar nem com o contingente de um milhão de cativos trazidos da Gália como escravos para Roma.

Acrescente-se, finalmente, que as democracias de massa, voltadas para seus particularismos domésticos, têm pouco interesse pelo resto do mundo, sempre que não se sintam ameaçadas e não apresentam condições satisfatórias de continuidade em política exterior, esta visualizada quase exclusivamente em função de representações estereotipadas do mundo e de correlações superficiais entre interesses domésticos imediatistas e os acontecimentos externos.

Em tais condições sociopolíticas seria de presumir-se que os Estados Unidos não dispusessem de condições domésticas

para exercer um projeto imperial, ainda que sob a forma “não soberanizante” que lhe é própria. Na verdade, como a seguir brevemente se indicará, as condições domésticas dos Estados Unidos afetam, de várias formas negativas, suas possibilidades de um consistente exercício de hegemonia mundial. Mas não impedem que tal projeto seja formulado e, ainda que imperfeitamente, parcialmente implementado.

Duas são as principais razões que, a despeito de condições domésticas desfavoráveis, viabilizam um projeto imperial americano. A primeira dessas razões é o fato – de que os integrantes do centro de poder americano se deram conta, em anos mais recentes – de que o processo de globalização corresponde ao exercício de uma hegemonia mundial dos Estados Unidos por via econômico-tecnológica. A segunda dessas razões, que se tornou patente com a Guerra do Golfo, é o fato de que a imposição internacional da vontade política americana pode ser obtida por agressões militares irresistíveis, a baixo custo financeiro, irrisório custo em termos de vidas americanas e praticamente sem riscos externos.

O entendimento dessas duas condições viabilizadoras do império americano, a despeito de condições domésticas desfavoráveis, exige que se leve em conta, previamente, a distinção, nos Estados Unidos, entre o povo americano e suas elites de poder. As condições próprias à complexidade das sociedades contemporâneas criaram duas distintas modalidades de elites de poder, distinção essa tanto maior quanto mais tecnologicamente desenvolvida for a sociedade em questão.

Uma das modalidades de elite de poder, típica de sociedades democráticas, é a que resulta do voto popular e, em menor escala,

do voto sindical. Os titulares formais de poder são eleitos pelo povo ou, nos sindicatos, pelos associados. Essa elite de poder é relevante, principalmente no tocante à Presidência da República e ao Senado Federal. Ela tende a expressar as características predominantes da sociedade e, nesse sentido, as condições domésticas desfavoráveis a um projeto imperial se transferem para a elite de poder de procedência eletiva. Ocorre, apenas, no nível da Presidência da República e, em ampla medida, do Senado Federal, que a elite de poder de procedência eletiva depende, para sua própria eleição, da outra elite de poder, tanto mais quanto mais altos se vão tornando os custos das campanhas eleitorais. Por outro lado, essa elite de poder de procedência eletiva depende, totalmente, para poder governar, de um consenso mínimo da outra elite de poder, tanto no que tange às informações de que necessita quanto no que se refere aos instrumentos de implementação de que carece.

A outra elite de poder, de procedência tecnocrática, que forma, com a cooptação seletiva de membros da elite de poder eletivo, o centro de poder americano, se compõe dos homens que comandam o sistema produtivo, no sentido mais amplo do termo, que comandam a mídia, que comandam as Forças Armadas e o aparelho burocrático, com a coparticipação de figuras mais eminentes dos setores acadêmicos (*e.g.* Henry Kissinger) que dominam competências necessárias para a formulação e implementação de decisões públicas.

Esta segunda modalidade de elite de poder foi a que compreendeu, em anos mais recentes, que o processo de globalização corresponderia, quase linearmente, ao da hegemonia

econômico-tecnológica dos Estados Unidos no mundo, sempre que as empresas americanas superassem o déficit de competitividade que ostentavam, nos anos 80, relativamente ao Japão. Escapa à sucinta natureza deste estudo analisar como foi superado esse déficit de competitividade. Ocorre que tal superação se deu, no curso dos anos 90, reforçada pela circunstância de que, em parte como decorrência do incremento de competitividade dos Estados Unidos, o Japão entrou em fase de relativa estagnação.

A segunda condição necessária para o exercício de um projeto imperial é a capacidade de exercer, internacionalmente, por via militar se necessário, um irresistível poder coercitivo. Essa capacidade, por parte dos Estados Unidos, se revelou insuficiente na guerra do Vietnã. Pelas razões precedentemente referidas, o povo americano não está preparado a assumir os sacrifícios econômicos e de vidas humanas necessários para intervenções militares convencionais, nem aceita ser exposto, por prazo mais longo, ao espetáculo, trazido pela televisão em tempo real, do massacre de populações civis. A guerra do Golfo demonstrou à elite tecnocrática de poder que os Estados Unidos dispõem de irresistível capacidade de destruição de sistemas vitais de outras sociedades a baixo custo financeiro, com irrisório número de casualidades do lado americano e praticamente sem riscos externos. O de que é preciso, para esse efeito, é a prévia demonização do adversário junto à opinião pública americana, de sorte a que esta tolere uma certa taxa de vítimas civis, nas sociedades atacadas. É extremamente conveniente, para esse efeito, embora não estritamente indispensável, também dispor, para esse tipo de ataque, do consenso do Primeiro Mundo ou do apoio do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

## **Limitações do império americano**

O projeto de uma incontestável hegemonia mundial dos Estados Unidos, embora esteja sendo parcialmente implementado, está longe de se haver consolidado. Constitui uma das alternativas de ordenação do mundo, susceptível de se configurar de agora até princípios do século XXI. Mas se defronta com obstáculos internos e externos que poderão inviabilizá-lo, conduzindo o mundo para a alternativa multipolar.

Ter-se-á a ocasião, na subsequente seção deste breve estudo, de analisar a alternativa multipolar e suas possibilidades de vir a predominar. O que importa, agora, é indicar sucintamente os principais obstáculos internos e externos com que se defronta o projeto imperial americano.

Já foram mencionados os aspectos desfavoráveis para o projeto imperial que resultam das condições domésticas dos Estados Unidos. Observou-se em que medida esse projeto imperial pode superar essas condições desfavoráveis, em virtude daquelas duas outras condições precedentemente referidas, como, por um lado, os efeitos automaticamente pró-império americano que decorrem do processo de globalização e, por outro lado, a capacidade de infligir, impunemente, mediante a guerra aereoelétrica, devastadores danos a outras sociedades, a baixo custo financeiro e irrisória taxa de casualidades americanas.

A questão comporta diversos aspectos, tais como a necessidade, para um consistente projeto imperial, de sustentado apoio da opinião pública doméstica, de continuidade de políticas, na execução do projeto, de satisfatório respaldo internacional, pelo menos por parte de importantes países do Primeiro Mundo, de

administrável convivência das Nações Unidas e, *last but not least*, de inerente atratividade internacional do projeto imperial.

A enumeração das condições referidas no parágrafo precedente evidencia, desde logo, as múltiplas dificuldades com que se depara o projeto imperial americano. Para fins de brevidade, considerar-se-á, apenas, sucintamente, o último requisito mencionado: inerente atratividade internacional do projeto imperial.

O mais bem-sucedido projeto imperial, na história, foi o Império Romano. Muitas condições, internas e externas, favoreceram a formação e a consolidação do Império Romano. As condições domésticas em Roma, independentemente de considerações de época histórica, eram completamente diferentes das prevalentes nos Estados Unidos de hoje. Por outro lado, o quadro internacional com que se defrontou o Império Romano, vencida, finalmente, uma Cartago que quase ganhou a Segunda Guerra Púnica, estava ocupado por uma única civilização comparável à de Roma – na verdade superior à romana – que era a dos Impérios Helenísticos. Estes, entretanto, por esse trágico divisionismo que caracterizou a cultura helênica, não tiveram a capacidade de se reunirem contra Roma. Muito ao contrário, a Grécia continental apoiou Roma contra a Macedônia e os reinos de Rodes e Pérgamo apoiaram Roma contra os selêucidas.

Sem prejuízo do fato de que as condições domésticas de Roma favoreceram seu projeto imperial e do fato de que o contexto internacional, depois da destruição de Cartago e da derrota dos Reinos Helenísticos, não tinha contendores – com exceção da Pérsia, que não foi conquistada – que pudessem resistir a Roma, o que importa levar em conta é o fato de que o Império Romano

só marginalmente foi coercitivo. É certo que as legiões de Cesar derrotaram as forças gaulesas, tornando possível a incorporação da Gália como uma província do Império. O mesmo se pode dizer da intervenção das armas romanas na Península Ibérica, no Egito, na Dácia, nos territórios asiáticos contíguos ao Mediterrâneo, assim como na Britânia. O que importa, entretanto, não é esse primeiro momento de conquista militar. O que importa é o fato de que, consolidado o domínio romano em tais províncias, ele passou a contar com a ativa aceitação e colaboração das elites nativas, com naturais exceções que constituem casos extremamente minoritários, como ocorreu com os Judeus. Por que se deu tal fato? Porque a *Pax Romana* era extremamente vantajosa para as elites nativas das províncias. A *Pax Romana* significava, por um lado, eficaz proteção contra bárbaros externos, por outro, um sistema de equitativa e ilustrada ordenação jurídica das sociedades integrantes das províncias, proporcionando-lhes um regime legal de que precedentemente não gozavam, segurança pessoal, igualdade de todos perante a lei, garantia dos contratos, expansão do comércio, desenvolvimento da capacidade produtiva de cada região, acesso à educação e à alta cultura e um tratamento desprovido de preconceitos raciais, em que o ingresso a níveis superiores da sociedade estava aberto a todos os que adquirissem, por vontade própria, a cultura greco-romana. A *Pax Romana* repousava na equidade do *jus gentium* e na imparcialidade e objetividade legal do *praetor peregrinus*. Roma só caiu quando, por razões que não comporta abordar neste breve estudo, a *Pax Romana* se converteu em *Oppressio Romana*, nas condições decadentes do III e do IV séculos a.C. O Império Romano caiu quando deixou de ser atrativo para as elites provinciais.



O que mais prejudica o projeto imperial americano, por razões a ele inerentes, é o fato de que, diversamente do que ocorria com o projeto imperial de Roma, ele não é atrativo para as províncias. Roma experimentou, no tempo de Cesar, uma profunda transformação interna, determinada, precisamente, pela existência do império que se viera formando a partir da Segunda Guerra Púnica. Roma deixou de ser uma cidade-estado, para a qual o império era um objeto de botim, para se tornar, operacionalmente com Cesar e institucionalizada com Augusto, o centro administrador de um sistema imperial, em benefício do conjunto do sistema, ainda que Roma usufrísse de certas vantagens, como administradora do império.

Os Estados Unidos, diversamente, veem no sistema de dominação que estão formando – e que não é concebido como um império – uma oportunidade de vantagens econômicas para a metrópole americana, independentemente dos interesses das regiões dominadas. Não há, no sistema jurídico americano, o equivalente ao *Jus Gentium*. Muito ao contrário, existe a arbitrária imposição de leis americanas ao mundo exterior, mediante uma combinação de intimidação coercitiva e de abusivas exclusões do mercado americano. Em vez de desenvolver, como Roma fez em suas províncias, a capacidade produtiva local e lhes assegurar mercado em todo o Império, o processo de globalização patrocinado pelos Estados Unidos produz, em nome das vantagens – reais e supostas – da liberdade de comércio, o sucateamento das indústrias subcompetitivas do Terceiro Mundo – e muitas da própria Europa – conduzindo aqueles países a retornarem ao subdesenvolvimento da produção de matérias-primas e da importação de produtos acabados.

## Sistema multipolar

A segunda possível forma alternativa de organização da ordem mundial, até princípios do século XXI é, como foi referido, a consolidação de um sistema multipolar de poder mundial. No horizonte temporal de até o primeiro terço do século entrante o sistema multipolar que possa vir a se configurar tenderá a se caracterizar por grandes diferenças de nível entre os países-membros da comunidade internacional. Em grandes linhas, pode-se prever a formação de três níveis. No nível superior figurarão os países que, isoladamente e/ou pelos sistemas de integração que logrem consolidar, exerçam papel determinante sobre a ordenação econômico-política do mundo, constituindo, informal ou formalmente, um Diretório Mundial<sup>2</sup>, operando diretamente ou por intermédio das Nações Unidas. No nível intermediário figurarão os países que, isoladamente e/ou pelos sistemas de integração que logrem consolidar, exerçam econômico-politicamente um importante papel na regulação dos interesses de suas respectivas regiões e, como tal, tenham um não negligenciável peso como coadjuvantes do Diretório Mundial. O terceiro nível compreenderá a grande maioria dos membros da comunidade internacional, privados de condições para um relevante papel internacional.

Nesse sistema multipolar as Nações Unidas tenderão a exercer um papel muito mais relevante e independente do que atualmente desempenham. A multipolaridade requer, muito mais do que na hipótese de hegemonia de um país imperial, formas institucionais

---

2 O grupo dos sete constitui, presentemente, um rudimentar e parcial exemplo do que possa futuramente ser, com distinta composição, um Diretório Mundial.

de procedimento. A forma pela qual se configure a geometria do poder, dentro desse possível futuro sistema multipolar, presentemente imprevisível, determinará, igualmente, a forma pela qual as Nações Unidas venham a desempenhar seu papel de instrumento institucional da futura ordem mundial e o grau de autonomia institucional de que venham a dispor.

Nas presentes condições do mundo pode-se prever que determinados países ou sistemas internacionais de integração deverão, quase certamente, ou provavelmente, integrar esse possível futuro Diretório Mundial, enquanto outros países se apresentam como possíveis candidatos a tal condição. Entre os primeiros figuram, sem dúvida, os Estados Unidos e a União Europeia. Entre os mais prováveis candidatos a integrar esse possível futuro Diretório figuram o Japão, a China e a Rússia. São possíveis candidatos a Índia e o Mercosul e mais remotamente a Indonésia e um sistema islâmico, se lograr satisfatória integração.

Por razões de brevidade, não será analisada neste estudo a questão referente aos mais prováveis integrantes do segundo nível. Mencione-se, apenas, que o Mercosul, ademais da possibilidade de vir a adquirir condições de ingresso no Diretório Mundial, tem as mais altas probabilidades de ser um dos membros do grupo de países dotados de relevante importância regional.

As principais características de que venha a se revestir o sistema multipolar, se essa alternativa vier a prevalecer no horizonte temporal deste estudo, dependerá, essencialmente, por um lado, do perfil político que venha a assumir a União Europeia e, por outro, do papel que venham a exercer a Rússia e a China. Será igualmente relevante a forma pela qual os Estados Unidos,

presentemente orientados, ainda que sem expressa ou consciente intenção do povo americano, para o exercício de um projeto imperial, venham a se ajustar ao sistema multipolar, no caso de esta alternativa vir a prevalecer.

### **União Europeia**

A médio prazo a alternativa multipolar depende na medida em que a União Europeia logre instituir um sistema interno de consenso que permita, de forma consistente, a formulação e satisfatória implementação de uma política internacional comum. A mais longo prazo, é provável que as condições determinantes de um sistema multipolar dependam da evolução da Rússia e da China.

Os últimos anos da década de 90 tornaram evidente o fato, ilustrado pelo caso da União Europeia, de que a mera macrorracionalidade econômica é insuficiente para propulsionar as etapas finais de uma integração econômico-política. É extremamente elevado o grau de integração econômico-social logrado pela União Europeia, na década de 90. É altamente provável que venha a ser adotado, na data prevista ou com pequeno adiantamento, o Euro como moeda comum da maioria dos membros da União Europeia. Tal fato, por sua vez, deverá estreitar ainda mais o grau de integração entre os países que adotem o Euro, com o inevitável efeito correlato de afrouxar os vínculos entre tais países e os membros da União Europeia que não venham a adotá-lo. O que importa assinalar, entretanto, é o intervalo que separa a macrorracionalidade econômica do conjunto da União Europeia com, por um lado, as necessidades econômico-sociais de cada país-membro e, por outro, a possibilidade de formulação de uma política internacional comum.

O problema da compatibilização entre a macrorracionalidade econômica do conjunto e as necessidades econômico-sociais de cada país-membro se apresenta em todos os sistemas de mais profunda integração econômica. Escaparia às sucintas dimensões previstas para este estudo a discussão dessa questão. Mencione-se, apenas, o fato de que, relativamente à União Europeia, esse problema apresenta fortes indicações de que será resolvido. Em parte, porque as dificuldades de ajuste derivadas de razões econômicas são maiores nos países menores, relativamente aos quais os mecanismos compensatórios da União Europeia têm se revelado eficazes. O problema se torna mais difícil no caso do Reino Unido, por seus ingredientes socioculturais. Mas em tal caso a análise da questão pode ser empreendida no plano político, a seguir abordado.

O problema político com o qual se está defrontando a União Europeia decorre do fato de que, diversamente do que pensavam os que sustentam uma visão economicista da sociedade, as opções políticas não são primariamente determinadas por motivações econômicas e sim por motivações socioculturais. São extremamente relevantes, sem dúvida, as motivações econômicas, que atuam como propulsoras de muitas decisões políticas e exercem, por outro lado, decisivo efeito inibitório em muitos outros casos. A opção política, entretanto, é uma projeção, para um momento futuro, daquilo que “nós” queremos que ocorra. Esse “nós” tem caráter sociocultural. Esse “nós” compreende os grupamentos humanos que experimentem vínculos de solidariedade, determinados por fatores socioculturais.

O problema das solidariedades socioculturais, na União Europeia, apresenta três distintas capas de profundidade.

A primeira e mais geral é a que separa a visão insular do Continente por parte da Inglaterra e, em grau menor mas não irrelevante, que separa a visão continental da insularidade britânica. A segunda capa diz respeito aos quatro grandes grupos étnico-culturais em que se inscrevem os países da União Europeia, grupos esses que serão cinco, quando nela ingressem os eslavos. Esses quatro grupos originários são o Latino, o Germânico, o Anglo-Saxão e o Nórdico. A terceira capa é a que contém as individualidades nacionais, tanto mais fortes quanto mais antiga a individualização histórica dos países em referência.

Observando-se a conduta dos países integrantes da União Europeia, relativamente a questões políticas, constata-se que a superação dos paroquialismos nacionais atingiu, na presente década, um nível bastante elevado. Nota-se, por outro lado, que a formação de consensos políticos entre latinos e germânicos experimentou um extraordinário progresso. Por outro lado, o consenso entre germânicos e nórdicos é fácil e espontâneo, o que, pela via germânica, abre um espaço de consenso com os latinos. As dificuldades são bastante consideráveis, entretanto, no relacionamento entre a cosmovisão insular e a continental e, agregadamente, entre a latino-germânica e a anglo-saxônica.

Dadas essas características, que dificilmente experimentarão substanciais modificações no prazo dos próximos dez ou vinte anos, cabe perguntar em que medida a União Europeia – que tende, ademais, a incorporar nações eslavas – logrará condições para formular e razoavelmente implementar uma política internacional comum? As possibilidades de que venha a prevalecer, de agora ao primeiro terço do século XXI, uma ordenação mundial fundada

num sistema multipolar dependem, integralmente, na medida em que uma política externa comum venha a ser objeto de consenso por parte dos membros da União Europeia.

Colocada a questão em termos globais, a resposta dificilmente poderá ser positiva, como o comprova a história progressa, inclusive a mais recente, da União Europeia. Assim como o mundo helenístico, que dispunha de um nível civilizatório e de um potencial econômico-militar superior ao romano foi, por seu divisionismo, dominado por este, assim a União Europeia, cujo nível civilizatório e cujo potencial econômico são superiores aos dos Estados Unidos, tenderá a ser dominada por este, se não lograr – o que presentemente não parece viável – formas que superem os obstáculos socioculturais que a privam da possibilidade de uma política externa comum.

A questão da viabilidade de uma política europeia externa comum não se esgota, entretanto, nos termos precedentemente enunciados. Duas ordens de considerações introduzem importantes modificações nesse quadro. Trata-se, por um lado, de fato de que circunstâncias diversas, particularmente de ordem econômica, estão introduzindo, ainda que indeliberadamente, importantes diferenciações no nível de integração dos membros da União Europeia. A adesão ou não ao Euro é um decisivo fator de diferenciação. Outras circunstâncias operam no sentido de levar os membros da União Europeia ao que já se denomina de geometrias variáveis. O nível integrativo já alcançado, provavelmente com certo afrouxamento, parece ter condições de perduração para o conjunto. Por sobre esse círculo mais amplo, entretanto, está

em processo de formação um círculo mais restrito, que será o da adesão ao Euro. Esse círculo mais restrito, como tal ou mediante a geração de um terceiro círculo ainda mais restrito, apresenta indícios de que permitirá a formação de um consenso em matéria de política externa comum. França e os países latinos, por um lado, a Alemanha, por outro, exibem claras indicações de que aspiram a uma política externa comum e independente dos Estados Unidos. Para os fins da formação de um sistema multipolar, uma política externa comum da Europa continental, com ou sem os Nórdicos, é plenamente suficiente.

A segunda ordem de considerações a ser levada em conta se refere ao fato de que Rússia e China já definiram seu propósito de perseguir, a longo prazo, uma política externa independente dos Estados Unidos. Essa posição Russo-Chinesa terá decisiva influência no sentido de fortalecer a posição Latino-Germânica na direção de uma política externa independente dos Estados Unidos. Constitui uma questão em aberto saber em que medida a Rússia e a Europa de gravitação Latino-Germânica tenderão a objetivos internacionais comuns. O que se pode desde já prever é que um objetivo comum já está claramente identificado, que é o da independência, relativamente aos Estados Unidos. Permanece igualmente aberta a questão de qual venha a ser a orientação a mais longo prazo da política externa chinesa. Como no caso da Rússia, entretanto, o propósito de independência, relativamente aos Estados Unidos, também já está claramente definido.

A alternativa de uma ordem mundial fundada num sistema multipolar não depende, apenas, entretanto, na medida em que venha a se configurar, de forma estável, uma política externa independente dos Estados Unidos por parte da Europa continental,



da Rússia e da China. Depende, igualmente, na medida em que esses países logrem uma proposta de ordenação mundial alternativa à americana – o que não decore apenas de políticas externas independentes – e que essa proposta resulte mais atrativa para o mundo do que o projeto da *Pax Americana*.

Essa questão, como muitas outras abordadas neste breve estudo, continua em aberto. As condições econômico-culturais próprias à Europa continental levam esta a uma política internacional mais cooperativa e menos satelizante do que a dos Estados Unidos. Estes, em compensação, dispõem de imediatas condições de favorecimento e de coercitividade internacionais significativamente superiores às europeias. Essa questão, por isso mesmo que permanecem em aberto aspectos decisivos da mesma, tenderá a ser apreciavelmente influenciada, entre outros fatores, pelas decisões de política externa que venham a ser adotadas pelo Mercosul, a despeito do relativamente modesto peso internacional desse sistema.

### **Mercosul**

O Tratado de Assunção, de 1991, instituindo um mercado comum entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – Mercosul, deu início a um processo de integração que se acelerou, no tocante ao alcance das metas, se aprofundou, no que diz respeito ao grau de integração pactado e se está ampliando, com a perspectiva de participação, a curto prazo, do Chile, da Bolívia e da Venezuela e, a mais longo prazo, outros países da América do Sul. De uma modesta pauta de intercâmbio as exportações dos membros para outros membros do Mercosul se elevaram para US\$ 20,339 milhões

em 1997, sobre um total de US\$ 82,267 milhões de exportações do Mercosul para todo o mundo, representando cerca de 25% desse total.

Não visa este breve estudo a uma descrição, ainda que sumária, das características do Mercosul, nem à análise quantitativa dos resultados já alcançados. O que se tem em vista é discutir a significação do Mercosul, como sistema regional e para os países que o integram, no cenário internacional, em face das duas mais prováveis alternativas de regulação da ordem mundial, no decurso dos próximos decênios, precedentemente analisadas. A questão se reveste de particular importância e urgência ante a proposta dos Estados Unidos de constituir, a curto prazo, uma Área de Livre-Comércio Americana – Alca, abrangendo todos os países das Américas.

Os países do Mercosul, notadamente o Brasil, ante a óbvia existência de elementos de conflito entre o projeto Mercosul e o projeto Alca, têm intervindo nas negociações relacionadas com a criação da Alca com propostas protelatórias, visando a transferir para datas futuras, por exemplo, 2005, o momento decisório, enquanto os Estados Unidos, diversamente, propõem que 2005 ou mesmo 2002 seja a data até quando a Alca se encontre plenamente constituída. A constituição da Alca implica, praticamente, no desaparecimento do Mercosul por quanto conduziria à eliminação de fronteiras aduaneiras entre todos os países das Américas, assim eliminando a tarifa externa comum, que é uma característica fundamental do Mercosul.

Ante o evidente fato de que o projeto Alca constitui uma alternativa excludente do Mercosul torna-se igualmente evidente

que a posição dos países do Mercosul não pode ser, apenas, a de propor delongas na assinatura do convênio institutivo da Alca e sim a de considerar o próprio mérito da questão. O que representa Mercosul para seus membros? O que representaria Alca para os países-membros do Mercosul e em que medida lhes conviria participar desse sistema? Que tipo de inserção internacional convém aos membros do Mercosul, ante as alternativas de ordenação do mundo precedentemente discutidas?

A fim de conter este breve estudo nos restritos limites que se propõe, considerar-se-ão, a seguir, apenas as três seguintes questões:

- 1) Entre as duas alternativas de ordenação do mundo, qual a que convém aos países do Mercosul?
- 2) Definida a alternativa mais conveniente, que instrumentos institucionais são mais favoráveis para tal propósito, Mercosul, Alca, ou alguma outra alternativa?
- 3) Dentro de que condições os países-membros do Mercosul poderiam melhor encaminhar seus interesses, supondo-se que o tipo de ordem mundial que venha a se configurar não seja o que mais lhes convenha?

### **Subcompetitividade e Alca**

A questão relacionada às alternativas de ordenação do sistema internacional, precedentemente discutida, não requer maiores elaborações para se determinar a modalidade que mais convém aos países do Mercosul. É evidente que de muito lhes convém venha a prevalecer um sistema multipolar, no qual possam ter razoável capacidade de interferência.

Sem embargo da óbvia procedência da afirmação precedente, importa levar em conta que o projeto imperial americano não se apresenta como tal e, na verdade, se excetuarmos algumas personalidades mais lúcidas, como Kissinger ou Huntington, não é concebido como tal pelo centro de poder dos Estados Unidos. O projeto Alca é sintomático desse fato. O projeto não é um cínico intento de atrair os países latino-americanos para um regime de livre-comércio em que se encontrem, de saída, condenados a serem os parceiros perdedores do jogo. Os americanos acreditam na teoria neoliberal em virtude da qual um amplo mercado internacional aberto é uma opção otimizada para todos, porque a alocação de fatores se fará em função de critérios de maximização de vantagens. Se determinados países forem levados a fechar suas indústrias, isto significa que elas não eram competitivas e que esses países devem produzir outros bens ou serviços, exatamente aqueles que o livre jogo do mercado lhes dê a oportunidade de produzir.

Extravasaria as dimensões deste sucinto estudo ingressar numa elaborada crítica das teses neoliberais. Mencione-se, apenas, o fato de que partiu dos próprios Estados Unidos, no período histórico em que eram manifestamente subcompetitivos em relação à Europa, a adoção da tarifa de Hamilton, graças à qual, ademais de a outros fatores, lograram, um século depois, se tornar a economia mais competitiva do mundo.

Confrontados com objeções dessa natureza os neoliberais opõem duas ordens de argumentos. Observam, por um lado, que o regime de livre alocação de fatores, em função de critérios de competitividade, conduz os centros acumuladores de capitais e tecnologia a investir nos países carentes de tais fatores, que lhes proporcionarão maior lucro e, por esse processo, se reequilibrarão

os níveis de competitividade. Observam, por outro lado, que nas presentes condições de globalização da economia, tarifas Neo-Hamiltoneanas conduzem ao agravamento da obsolescência tecnológica e ao empobrecimento dos países protecionistas. Daí, segundo essa teoria, as vantagens da Alca para a América Latina, porque abasteceria seus mercados de produtos americanos bons e baratos, por um lado e, por outro, atrairia um imenso fluxo de inversões americanas, que recuperariam a médio prazo a competitividade industrial desses países, sem sacrificar suas populações.

Sem dar maior elaboração a essas questões assinale-se, apenas, que a improcedência dos argumentos pró-Alca provém de duas circunstâncias. A primeira é a de que as condições decorrentes do processo de globalização afetaram a procedência dos protecionismos tradicionais quando aplicados com propósitos autarquizantes a países isolados. As modernas formas eficazes de protecionismo, diversamente do protecionismo tradicional, não visam à autarquia, não se aplicam de forma permanente e não são utilizadas para pequenos países isolados mas para amplos sistemas integrativos, como a União Europeia (protecionismo agrícola e criptoprotecionismo de determinadas indústrias), como também poderá ser o caso do Mercosul e para países continentais, como a China. O neoprotecionismo visa, sobretudo, a assegurar condições que permitam elevar a competitividade de setores que, se protegidos por certo prazo e se forem devidamente modernizados, adquirirão futura competitividade.

É improcedente, por outro lado, a tese segundo a qual Alca carrearia grandes inversões americanas para os demais

países-membros. Muito ao contrário, a supressão de barreiras aduaneiras eliminaria os estímulos para inversões americanas. Para vender seus produtos em tais países, as empresas americanas não necessitariam mais de neles fazer grandes inversões – reduzindo a oferta de empregos nos Estados Unidos – mas simplesmente passariam a vender seus produtos sem nenhuma oneração aduaneira. O que atrai inversões estrangeiras é a existência de um grande mercado, aduaneiramente protegido, em que a inversão estrangeira tenha tratamento favorável ou não discriminativo. Essas condições são oferecidas pelo Mercosul – o que explica o imenso afluxo anual de dólares para um país como o Brasil – e deixariam, precisamente, de existir, se a Alca prevalecer sobre o Mercosul.

As considerações até agora expendidas evidenciam, irretorquivelmente, a necessidade econômica de preservar, consolidar e ampliar o Mercosul. Evidenciam, igualmente, a necessidade, por parte dos países-membros do Mercosul, de prontamente abandonar a presente política de protelação da data de assinatura de convênio da Alca e substituí-la por uma franca e nítida recusa a ingressar na Alca enquanto o nível médio de competitividade da economia sul-americana permanecer nitidamente inferior ao dos Estados Unidos.

### **O Mercosul no cenário internacional**

O Mercosul não é apenas, para os países-membros, um sistema que lhes proporciona uma ampliação de mercado – ampliação essa de proporções extraordinárias para todos, salvo o Brasil, para o qual, todavia, conserva proporções significativas – mas é também um instrumento fundamental de política externa.

A significação internacional do Mercosul depende, por um lado, na medida em que logre formular uma política externa comum e satisfatoriamente implementá-la. Por outro, essa significação dependerá da alternativa de ordem mundial que venha a prevalecer.

Como no caso da União Europeia, a significação internacional do Mercosul depende desde que logre consenso interno em matéria de política exterior. O Mercosul conta, para esse efeito, com condições mais favoráveis que a União Europeia. Dispondo de duas línguas que proporcionam direto entendimento recíproco e não apresentando conflitantes interesses externos, o Mercosul tem todas as condições para formular e implementar uma política externa comum. Isto não obstante, existem setores dotados de relativa relevância, nos países do Mercosul e na América do Sul, em geral, que julgam poder recolher maiores vantagens para seus respectivos países de uma política de enquadramento no projeto imperial americano do que numa posição de independência. O satelitismo cultural leva alguns a buscar o aplauso americano e a considerar que concessões honoríficas dadas pelos Estados Unidos engrandecem o prestígio internacional de quem as receba. Outros entendem que o respaldo à política externa americana estimula a transferência de capitais e tecnologia para seu respectivo país. Outros, finalmente, consideram que o apoio americano é necessário para conter os riscos de um imperialismo brasileiro na América do Sul.

Preferências devidas a motivações psicológicas escapam ao âmbito da análise racional, mas obviamente não conduzem a opções racionais. O que importa salientar, em relação à matéria

em discussão, é a improcedência das duas invocadas suposições. Supor que um apoio à política externa americana traga como contrapartida importantes transferências de capitais e tecnologia é ignorar os fatores condicionantes de inversões estrangeiras, notadamente da americana. É certo que uma política de hostilidade aos Estados Unidos não estimula o ingresso de capitais americanos e, no extremo, tenderia a suscitar um embargo econômico pelo governo americano, como no caso de Cuba. O que, todavia, positivamente estimula inversões estrangeiras, inclusive as americanas, é a conjugação, já referida, de um amplo mercado protegido por razoáveis tarifas aduaneiras, com condições favoráveis ou não discriminativas para tais inversões.

Por outro lado, entender que um prévio alinhamento com os Estados Unidos constitua uma condição necessária para evitar os riscos de um imperialismo brasileiro no âmbito do Mercosul ou da América do Sul, em geral, representa um erro na análise dos fatores. Mencione-se, de início, o fato, não irrelevante, de que a cultura brasileira é lírica, não épica e por isso não propensa a imperialismos. O que, entretanto, objetivamente importa levar em conta, é o fato de que um país como o Brasil, ainda que quisesse ser imperialista, não dispõe de condições para tal, no âmbito de associações livres como o Mercosul, tanto no tocante ao restrito sistema existente quanto no que se refira à possível (e desejável) incorporação dos demais países da América do Sul a esse sistema. Tal ocorre pelo simples fato de que qualquer país integrante do Mercosul que viesse a sofrer atos imperialistas, de parte do Brasil, teria condições para sair do sistema e se inserir na órbita americana. Mini-imperialismos não podem ser exercidos em âmbitos sujeitos, por demanda dos interessados, à automática intervenção macroimperialista da potência hegemônica.



Se tudo contribui para facilitar uma política externa comum por parte do Mercosul e nada obsta, em termos objetivos, à adoção de tal política, que benefícios dela poderão advir? Nas condições internacionais discutidas no presente estudo uma política externa comum, por parte do Mercosul, se bem orientada, tenderia a acarretar um tríplice benefício:

- 1) Contribuir, relevantemente, para a constituição de uma ordem mundial multipolar;
- 2) Proporcionar aos países do Mercosul importantes benefícios econômicos e políticos, tanto no curso do processo de formação desse sistema como no âmbito do sistema multipolar que venha a se constituir; e
- 3) Optimizar a posição relativa dos países do Mercosul na hipótese de, diversamente, vir a se constituir um sistema imperial americano.

A contribuição do Mercosul para a formação de uma ordem mundial multipolar pode ser extremamente relevante a despeito do modesto peso relativo do Mercosul no cenário internacional. Tal fato decorre da circunstância, precedentemente analisada, de que uma ordem mundial multipolar depende da adoção, por parte da Europa de orientação Latino-Germânica, de uma política externa comum. Uma apropriada política externa do Mercosul pode ser o fator de ruptura do presente estado de indefinição na Europa, gerando atrativos adicionais que proporcionem aos setores favoráveis a uma independente política externa europeia as condições necessárias para prevalecer.

Uma outra ordem de benefícios tenderá a decorrer de uma mais estreita articulação do Mercosul com a União Europeia. A curto e

médio prazos, atendendo a que o nível médio de competitividade europeia se aproxima do Mercosul – as vantagens de certos setores produtivos do Mercosul compensando as dos europeus em outros setores – o estreitamento da cooperação econômica entre os dois sistemas será extremamente benéfico para ambos. A mais longo prazo, se vier a se constituir uma ordenação multipolar do mundo, a contribuição do Mercosul para tal resultado terá gerado condições que assegurarão a relevância de participação do Mercosul num eventual futuro Diretório Mundial.

Se, diversamente, vier a prevalecer uma ordenação mundial sob a hegemonia dos Estados Unidos, a posição de estreita articulação do Mercosul com a União Europeia lhe assegurará as mais favoráveis condições possíveis. Em tal hipótese a adesão do Mercosul ao sistema imperial americano poderá ser negociada de forma mais vantajosa do que a que ocorreria se o Mercosul já fosse, antecipadamente, um sistema satélite dos Estados Unidos, como se daria no caso de inserção dos países do Sul na Alca.

### **Nova ordenação mundial**

Ante a alternativa de uma *Pax Americana* e de um ordenamento mundial multipolar, em ambos os casos, regimes regulatórios do sistema internacional fundados em uma dessas bases de poder se defrontariam com a questão, já suscitada pelos estoicos romanos e reformulada por Kant, em sua proposta de paz perpétua, de como submeter o sistema internacional a uma regulação equitativa, racional, estável e empiricamente viável. Assumindo-se que tal objetivo tenderá a ser mais viável na hipótese de uma regulação multipolar da ordem mundial, pousa-se a questão de se o mundo,

exequivelmente, possa ser melhor do que é? A mais consistente resposta afirmativa a essa questão foi dada por Kant, ao sustentar a tese de que a universalização da instituição do Estado de Direito conduziria, por via de consequência, a um sistema confederativo que universaliza, para todo o mundo, o regime que os Estados de Direito lograram domesticamente regular.

A impecável consistência analítica de Kant o conduziu, nesta como em todas as outras questões de que tratou, a uma formulação formalmente correta. O problema, como sempre foi sustentado pelo próprio Kant, consiste nas condições empíricas de que depende a possibilidade desse equacionamento analiticamente correto. Ou seja, no caso, as condições de poder em que se funde uma possível ordenação do mundo: se esta se fundar na hegemonia de uma nação imperial, como os Estados Unidos, a questão depende na medida em que as condições que conduzam, na nação hegemônica, à formação de seu centro do poder, conduzam, inerentemente, a uma equitativa, racional e estável ordenação do mundo. Considerações precedentemente apresentadas neste estudo permitem afirmar-se que dificilmente se poderia alcançar uma ordenação equitativa e racional do mundo a partir de uma incontrastável hegemonia mundial americana e menos ainda se assegurar a estabilidade de tal ordenação.

O desejável objetivo de uma ordenação equitativa, racional e estável do mundo seria exequível na hipótese de se constituir um sistema multipolar? Como em relação a outras questões, os restritos limites deste breve estudo não comportam uma mais elaborada discussão dessa questão. Pode-se, entretanto, simplificando tão complexa questão, observar que uma resposta

relativa e moderadamente positiva pode lhe ser dada. O mundo pode ser, estavelmente, melhor do que é. O mundo não poderá alcançar em termos de qualidade social e humana um nível melhor de que o nível médio de qualidade social e humana existente nas sociedades que o integrem, em geral, e dos que o dirijam, em particular. Mas pode alcançar, estavelmente, um patamar de razoabilidade social e humana significativamente superior ao que presentemente apresenta.

Uma regulação multipolar do mundo tenderá a ser exercida, formal ou informalmente, por um Diretório Mundial, como se mencionou precedentemente neste estudo, o qual tenderá, por sua vez, a ter de se valer, para esse efeito, da maquinaria institucional das Nações Unidas, dentro de significativa margem de autonomia e independência por parte destas. Esse regime de ordenação só poderá funcionar se baseado em normas jurídicas internacionais estáveis, racionais e razoavelmente equitativas, de sorte a minimizar a necessidade de intervenções coercitivas, sempre custosas e tendencialmente desequilibradoras. Os países dotados de maior ou menor interferência nas deliberações desse provável futuro Diretório Mundial tenderão a se dar rapidamente conta de que a mais eficaz e menos custosa forma de assegurar internacionalmente seus interesses é a de compatibilizá-los basicamente com os interesses gerais da comunidade internacional. Chega-se, assim, como previa Kant, a uma razoável e sancionável ordenação jurídica do mundo. O que faltava ao esquema kantiano era o desenvolvimento do sistema internacional, então fragmentado entre muitos centros de poder, que conduzisse, pela concentração do poder decisório em um pequeno

número de países, à possibilidade da constituição, formal ou informal, de um Diretório Mundial.

No plano internacional, como no nacional, a possibilidade de uma ordenação estável, racional e equitativa, dos interesses em jogo depende de um ajuste de tipo Hobbesiano. Os súditos delegam ao soberano, ou nele reconhecem, o direito a ordenar a sociedade, em troca e sob a condição de fazê-lo de forma institucional e mediante a qual sejam respeitados e protegidos os interesses fundamentais dos súditos. A governabilidade, tanto a nível nacional como internacional, requer um equilíbrio entre o privilégio de exercer o poder, por parte do soberano e a aceitabilidade, por parte dos súditos, das normas por aquele adotadas. A coercitividade do príncipe, a longo prazo, só é eficaz se for marginal. O essencial é a aceitabilidade da norma.

Pode-se, assim, concluindo este breve estudo, observar que, na medida em que a presente evolução das nações as esteja encaminhando, ainda que informalmente, para regimes do tipo social-liberal, combinando competitividade com a preservação de essenciais interesses sociais, um sistema multipolar de ordenação do mundo tenderá, ainda que mais moderadamente, a um social-liberalismo internacional. Elevar-se-ão as condições que generalizam, entre as nações, seu acesso a razoáveis níveis de igualdade de oportunidades, mas persistirão, por outro lado, formas crescentes de competitividade, tanto econômica e política como cultural, que diferenciarão as sociedades em distintos patamares de significação e de poder mundiais.



**TERCEIRA PARTE**

**AMÉRICA LATINA**





## **BRASIL-ARGENTINA: BREVE ANÁLISE DAS RELAÇÕES DE CONFLITO E COOPERAÇÃO\***

### **Antecedentes históricos**

#### **A tensão colonial**

As relações argentino-brasileiras foram sempre muito importantes, ainda que nem sempre tenham figurado no primeiro plano das expressas prioridades dos dois países. Ocupados com seus problemas internos ou voltados para os centros dominantes, como Grã-Bretanha ou Estados Unidos, Argentina e Brasil, durante largos períodos, não dedicaram particular atenção ao seu relacionamento. A importância histórica do mesmo, entretanto, constituiu sempre um fato subjacente, que se podia observar quer pela intensidade do intercâmbio entre os dois países, quer pela tensão latente em suas relações, quer pela ocorrência de circunstâncias que subitamente configuravam situações de conflito.

Os motivos determinativos da importância das relações argentino-brasileiras são bastante evidentes, decorrentes de

---

\* N.E.: Texto apresentado no "Seminário do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais", Brasília, 28-29 de abr. de 1981.

múltiplos fatores histórico-geográficos. A larga fronteira entre os dois países, incluído o Uruguai na faixa demarcatória, se caracteriza, mais do que por sua extensão, pelo fato de ser, desde o século XVII, a zona de encontro e de tensão entre os sistemas português e espanhol.

O Brasil, como é sabido, é uma área de expansiva colonização portuguesa, que tende, desde o século XVI, a extravasar os limites fixados pelo Tratado de Tordesilhas. O adentramento dos portugueses, a partir do Nordeste do país, para o norte amazônico, rumo a Manaus, para o Centro-Oeste, rumo a Cuiabá e para o Sul, rumo ao estuário do Prata, se deparou, nos limites de sua expansão com uma densa selva desabitada, salvo no Sul, onde se defrontou com os limites do ecúmeno espanhol, cujos movimentos migratórios, a partir do altiplano boliviano e peruano, desciam até o estuário do Prata. Faixa de encontro e de confrontação entre os impérios português e espanhol, a fronteira na bacia do Prata dos dois sistemas foi oscilante, até meados do século XIX.

Durante o período colonial, tendeu a se manifestar uma sensível falta de correspondência entre os objetivos centrais dos dois impérios e as condições locais. O império português, mantendo uma consistente política de expansão territorial no Brasil, visava a estendê-lo, no Sul, até a margem oriental do Prata. Concentrada a ocupação lusitana, todavia, no nordeste e centro-leste do país, dispunha de insuficientes recursos para a sustentação de seus propósitos expansionistas no extremo sul. O império espanhol, quase exclusivamente interessado na extração de metais preciosos, do altiplano boliviano e peruano, não dava excessiva importância aos desígnios portugueses referentes à margem

oriental do Prata, sempre que mantivesse fora de qualquer risco suas áreas de mineração. Diversamente dos propósitos da coroa, entretanto, os excedentes populacionais da colonização espanhola que se deslocavam para o Sul e encontravam as mais propícias condições agropecuárias no estuário do Prata, por eles já ocupado, ambicionavam expandir-se por ambas as margens, contando, para tal, com suficiente concentração demográfica. Daí a contradição entre as políticas das coroas lusitana e espanhola e as condições locais. De conformidade com seus objetivos expansionistas, Portugal ocupa em 1680 a banda oriental do estuário do Prata, fundando a Colônia do Sacramento. A população hispânica da região, entretanto, não se conforma com essa ocupação e a assedia, continuamente, até capturá-la, em 1702. A coroa portuguesa reage à conquista negociando com a espanhola a devolução da Colônia, o que obtém pelo Tratado de Utrecht, de 1713. A história da Colônia do Sacramento se caracterizará, assim, por uma sequência de pressões locais, geradas pela concentração demográfica de populações hispânicas interessadas na ocupação de ambas as margens do estuário, que assediam a Colônia, e a reconfirmação do domínio português, por via diplomática. Essa sequência de assédios militares e devoluções diplomáticas tem um temporário paradeiro com o Tratado de San Ildefonso, de 1777, que cede à Espanha a Colônia do Sacramento<sup>1</sup>.

Os portugueses, entretanto, não renunciam ao seu propósito de ocupação da margem oriental do Prata. Com a Independência

1 Cf. Pedro Calmon. *História do Brasil*, vol. III, pp. 786 e segs., Rio de Janeiro, Editora José Olympio, 1959, 7 vols. Teixeira Soares. *Diplomacia do Império no Rio da Prata*, cap. I, Rio de Janeiro, Editora Brand, 1955; vide também: Carlos Alberto Flórida e Cesar A. García Belsunce. *Historia de los Argentinos*, 2 vols. Buenos Aires: Editora Kapelusz, 1971, pp. 176 e segs.

e as lutas internas entre Buenos Aires e as províncias, que debilitam o poder central da Argentina e, contrariamente, com o fortalecimento do poder central brasileiro, devido à transferência da coroa lusitana para o Rio de Janeiro, formam-se as condições para a exitosa ocupação militar e a anexação, como Província Cisplatina, em 1817, da região que hoje corresponde ao Uruguai. Esse estado de coisas será, uma vez mais, alterado, em 1825, com a rebelião de Lavalleja, com o apoio militar de Buenos Aires. A inconclusiva guerra argentino-brasileira, de 1825-1827, termina com uma solução de compromisso, no interesse da Grã-Bretanha e mediante a intermediação desta, através da criação, na faixa contestada, de um estado independente, a República do Uruguai<sup>2</sup>.

A tensão argentino-brasileira, sucessora da hispano-portuguesa, não termina, entretanto, com a criação de um estado tampão entre os dois países, em virtude do conflitante propósito, por parte de cada qual, de influir sobre o governo uruguaio. Daí, em grande medida, os conflitos internacionais do período de Rosas, que conduzirão o império brasileiro a esposar no Uruguai o Partido Colorado, contra os *blancos*, apoiados por Rosas. A queda de Rosas dá início a um período menos conflitivo entre os dois países, que finalmente se aliam contra o Paraguai de Solano Lopez.

### **Imagens e realidades**

Outro fato importante, no relacionamento argentino-brasileiro, em virtude da alternância de suas posições relativas e das imagens que cada um dos dois países se foi formando de si

---

2 Cf. Carlos Alberto Flórida e Cesar A. García Belsunce. *Op. cit.*, vol. I, pp. 481 e segs. Pedro Calmon. *Op. cit.*, vol. V, pp. 1549 e segs.

mesmo e do outro, no curso da história, foi a circunstância de que seu desenvolvimento não foi sincrônico, até a segunda metade do corrente século<sup>3</sup>.

Com efeito, o período colonial, extremamente importante na história brasileira, foi de secundária importância, na da Argentina. A colonização espanhola, na América do Sul, principalmente orientada, como já foi mencionado, para a lavra de metais preciosos, se concentrou no altiplano peruano e boliviano, deixando a Argentina como uma área de desaguamento de excelentes populacionais. No Brasil, ao contrário, passadas as hesitações iniciais da coroa ante a difícil tarefa da colonização direta das imensas novas possessões, os governadores gerais empreenderam uma política sistemática de ocupação territorial. O maior desenvolvimento relativo do Brasil, na época colonial, se acentua com o contraste entre o longo período de tumultos, que marca os primeiros decênios da independência argentina, até a queda de Rosas e a posterior consolidação da supremacia portenha, com Mitre, com a basicamente ordeira transição que se verifica, no Brasil, do principado de Dom Pedro, como representante da Coroa, ao seu reinado, como primeiro imperador. Essa continuidade ordeira, embora se defrontando com rebeliões locais, persiste no período de transição da regência à decretação da maioria de Dom Pedro II.

O súbito desenvolvimento da Argentina, a partir de 1880 e a básica continuidade desse processo, até fins da década de

---

3 Sobre o desenvolvimento inicial argentino, vide Aldo Ferrer. *La Economía Argentina*, caps. I a IV, México, Fondo de Cultura Económica, 1963; sobre o brasileiro, vide Celso Furtado. *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

1920, marca uma reversão da tendência anterior e contrasta, de forma crescentemente favorável para a Argentina, com a relativa estagnação do Brasil, dos últimos anos do Império à última década da República Velha. É ante a crescente importância da Argentina do começo do século que o Barão do Rio Branco, temeroso de uma coligação antibrasileira dos vizinhos hispânicos, sob liderança platina, engendra uma política de relacionamento especial com os Estados Unidos, concebida, concomitantemente, como contrapeso à excessiva influência britânica sobre o Continente<sup>4</sup>. Aí terá origem, entre outros fatores e por motivos que ultrapassavam as possibilidades de previsão de Rio Branco, um longo processo de dependência para com os Estados Unidos, que só será revisto criticamente na segunda metade deste século.

A assincronia do desenvolvimento da Argentina e do Brasil voltará a se manifestar, desta vez a favor do Brasil, a partir da década de 1930. As novas condições internacionais após a crise de 1929 e, mais ainda, após a Segunda Guerra Mundial, reduzem a Grã-Bretanha a uma posição crescentemente secundária, no concerto das nações e inviabilizam o modelo agroexportador que tanta prosperidade proporcionara à economia argentina. Diversamente, o processo de industrialização por substituição de importações – apesar das limitações de que hoje se tem claro entendimento – favoreceu particularmente os países grandes, notadamente o Brasil. Criaram-se, assim, por via espontânea, as condições que permitiriam ao Brasil, depois da Segunda Guerra Mundial, um enorme e acelerado desenvolvimento, com os planos do governo Vargas e o programa de metas do governo Kubitschek.

---

4 Sobre Rio Branco, vide Luiz Viana Filho. *A Vida do Barão do Rio Branco*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1959.

Contrastando com essa fase de expansão da economia brasileira, a Argentina experimentou um período de relativa estagnação, de 1930 a 1945. Seu subsequente processo de industrialização, por outro lado, tendo sido iniciado pelo regime peronista, foi afetado, tanto por alguns dos desequilíbrios que caracterizaram o peronismo como, no período subsequente, pelos desequilíbrios de sinal contrário, decorrentes das idiosincrasias antiperonistas. Somente com Frondizi encontrou a política econômica argentina um razoável ajustamento entre os incentivos industrializantes e uma política financeira equilibrada. Múltiplas circunstâncias, entretanto, ligadas à instabilidade política do país, desde a queda de Peron, bem como, recentemente, às novas condições internacionais a partir de 1973, conspiraram no sentido de privar a Argentina de reencontrar um novo período de acelerado desenvolvimento. O prolongado período de relativa estagnação econômica e de agudo impasse político exerceu um efeito extremamente negativo na autoimagem do país, no curso das últimas décadas.

A não sincronia do desenvolvimento da Argentina e do Brasil, dos tempos coloniais a meados deste século, contribuiu para gerar imagens pouco equilibradas na visão que cada um dos países foi tendo de si mesmo e do outro. Tal circunstância, evidentemente, não favoreceu, até recentemente, um bom entendimento das recíprocas realidades nacionais e de seus verdadeiros interesses mútuos.

Na atualidade, os dois países apresentam condições sensivelmente equilibradas, embora nenhum deles tenha logrado um suficiente equacionamento de sua própria problemática. Esta

última questão extravasa completamente o âmbito do presente estudo e comporta, apenas, uma simples referência, para fins de esclarecimento da realidade social de ambos os países.

Em síntese, se poderia dizer que o Brasil atual assumiu uma consciência bastante consensual de sua condição de sistema continental e das principais implicações econômicas dela decorrentes. Esse consenso abrange, embora de forma ainda imprecisa, o reconhecimento de que se deve dar a mais alta prioridade à superação das limitações energéticas do país, notadamente mediante a utilização das possibilidades de sua biomassa. Há igual consenso, no país, quanto à necessidade de encaminhá-lo, politicamente, para um regime democrático, aberto e pluralista. Permanece indefinida, entretanto, a grave questão social brasileira, com as abissais diferenças que separam os setores médios e altos das grandes massas. Essa indefinição não permitiu, até hoje, que se lograsse, para um projeto de desenvolvimento social, o consenso que se formou para o desenvolvimento econômico do país, tornando, assim, pouco estável, o atual consenso para um projeto democrático.

No caso da Argentina, a situação é ao mesmo tempo mais simples e mais complexa. Mais simples porque o país não se defronta, objetivamente, com os contrastes que afetam a realidade brasileira. A Argentina é um país extremamente bem dotado de recursos naturais, com uma relação extremamente favorável entre suas disponibilidades físicas e seu estoque populacional. Seu parque industrial, a despeito de deficiências no setor de bens de capital e de bens intermediários, apresenta um alto nível de capacidade produtiva e pode facilmente corrigir ou compensar



suas principais deficiências. Acrescente-se que o país dispõe de uma população de alto nível de educação e capacitação, não afetada por excessivos desequilíbrios de riqueza e dotada de grande homogeneidade. O que torna complexo o problema argentino é o difícil legado do peronismo, tanto por suas contribuições positivas – que dele fazem uma experiência irreversível – quanto por seus aspectos negativos – que vêm obnubilando a subsequente política econômica do país e, no plano sociopolítico, vêm dificultando a superação do “verticalismo” e a conversão do peronismo, tanto sindical como político, num moderno trabalhismo democrático. Daí o prolongado impasse político da Argentina, com seus efeitos negativos sobre a economia e a autoimagem do país. Mas daí, também, a possibilidade de uma acelerada recuperação, uma vez que os problemas são de caráter quase exclusivamente político e encontrarão solução relativamente rápida no momento em que se defina uma liderança capaz e esclarecida, com um projeto político realista e abrangente.

## **Conflito e cooperação**

### **A dimensão conflitiva**

O legado histórico do período colonial e da primeira metade do século XIX, para as relações argentino-brasileiras, foi, como acabamos de ver, predominantemente de conflito. A esse período de confrontação direta, em torno da banda oriental do estuário do Prata, segue-se, depois de um período de cooperação na contenção do expansionismo de Solano Lopez, uma fase de competição antagonica pela supremacia na América do Sul.

A pretensão de supremacia constituiu, fundamentalmente, uma decorrência da imagem que cada um dos países se fazia de si mesmo e do outro, no âmbito mais amplo da representação que tinham do contexto internacional, em geral e do sul-americano, em particular. Com efeito, no período em referência, que vai, *a grosso modo*, das últimas décadas do século XIX até as primeiras do século XX, os dois países não haviam, ainda, logrado completar sua própria estruturação interna, nem a ocupação de seu próprio território. Ambos eram economias agroexportadoras orientadas para os países centrais. Nenhum deles mantinha relações econômicas significativas com outros países da região salvo, precisamente, ainda que em modesta escala, seu mútuo intercâmbio fronteiriço<sup>5</sup>. O propósito de predominância na região sul-americana, portanto, nem correspondia a qualquer interesse real de ambos os países, nem era um objetivo factualmente implementável por parte de nações agrícolas e dependentes. Esse propósito era um mito, decorrente de outros mitos.

O mito argentino tinha por núcleo a imagem da nação europeia, de população branca, parceira supostamente privilegiada da potência hegemônica mundial, a Grã-Bretanha, que se via a si mesma, numa América do Sul mestiça, como a única interlocutora ocidental da Europa. A essa nação, naturalmente dotada de características superiores, cabia um destino manifesto de hegemonia regional, como uma réplica, na América do Sul, à hegemonia regional que os Estados Unidos estavam realizando na América do Norte.

---

5 Cf. Celso Furtado. *Formação Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro, 1969.

O mito brasileiro tinha por núcleo a imagem do colosso físico, que gerou o ufanismo. País colossal, com rios colossais, árvores colossais, necessariamente conduzido a um destino colossal. O ufanismo físico continha, ademais, matizes aristocráticos. Única monarquia constitucional, cercada por republiquetas caudilhistas. Com a República, os matizes aristocráticos persistem, de forma reajustada. Não havia mais Imperador – o que sempre foi deplorado pelo subconsciente popular – mas havia uma República Constitucional, com um Senado de notáveis e à figura aristocrática do senhor de engenho se segue a figura oligárquica do fazendeiro paulista. Acrescentem-se, no plano internacional, as supostas relações culturais privilegiadas da elite francófona (e da grei positivista) com a França e as supostas relações especiais da diplomacia brasileira com os Estados Unidos.

A disputa entre a Argentina e o Brasil de uma presumida supremacia na América do Sul foi, sobretudo, retórica, dada a já aludida circunstância de que nenhum dos dois países tinha efetivamente reais interesses em jogo na região e nenhum dispunha de condições objetivas para nela exercer qualquer forma de predomínio. Isto não obstante, a suposição em que se baseavam ambos os países de que deviam demonstrar disposição e capacidade para o exercício de tal predomínio, evitando, concomitantemente, que o adversário incrementasse seu poderio ou sua influência, conduziram, dentro de seus moderados recursos, a uma política de carreira armamentista, sobretudo naval e a uma estratégia de equilíbrio de poder. Em tais condições, ocorreram momentos de efetiva tensão pré-bélica entre os dois

países notadamente quando se agudizou o antagonismo entre os chanceleres Zeballos e Rio Branco<sup>6</sup>.

Escapou à consciência dos dirigentes argentinos e brasileiros da época a constatação do alto grau de dependência em que se encontravam ambos os países, relativamente aos países centrais, notadamente no tocante à relação hegemônica que a Grã-Bretanha exercia sobre a Argentina, mesmo depois do relativo declínio britânico, após a Primeira Guerra Mundial, bem como no tocante à relação de dependência do Brasil para com os Estados Unidos, bem antes de estes assumirem a preponderância internacional a que seriam conduzidos depois da Segunda Guerra Mundial.

Data, igualmente, dessa época, a vinculação ideológica que se estabeleceu, no Brasil e na Argentina, entre o nacionalismo conservador e a postura de antagonismo de cada país em relação ao outro, de que foram representantes típicos Zeballos e Rio Branco. Essa tendência ideológica se revelou bastante perduradora, transferindo-se, mais recentemente, para as posições de extrema direita, como o integralismo brasileiro, o integrismo argentino e a ala direita do peronismo e chegando a nossos dias através das concepções geopolíticas de meados do século. Estas últimas representadas, na Argentina, por homens como o almirante Isaac Rojas e, de forma mais sofisticada, o general Guglielmelli e o grupo da revista *Estratégia* e, no Brasil, por dirigentes político-militares como os generais Golbery do Couto e Silva e Meira Matos. Nos regimes militares vigentes, no Brasil, de 1964 a princípios de 1979 e, na Argentina, ainda no poder em 1981, as ideologias de extrema

---

6 Cf. Pedro Calmon. *Op. cit.*, vol. VI, pp. 2110 e segs.

direita e de cunho geopolítico contribuíram, evidentemente, para a recente revivescência do antagonismo argentino-brasileiro, particularmente ilustrado pelo caso de Itaipu.

### **As novas relações**

A segunda metade deste século trouxe decisivas modificações para o cenário latino-americano. Creio, em síntese, que haveria que diferenciar dois momentos mais importantes. O primeiro ocorre com a década de 50, introduzindo, a partir da obra da Cepal, a consciência do subdesenvolvimento latino-americano, das relações de dependência centro-periferia, e da básica comunidade de condições existentes entre os países da região, conducente, por isso, a uma política de solidariedade e de integração regionais. O segundo momento relevante ocorre com a década de 70 e a crise do petróleo, impondo aos países da região um imperativo de abertura ao mercado internacional e de ativa solidariedade com o Terceiro Mundo.

Esse conjunto de eventos produziu, inicialmente, uma consciência latino-americana que jamais existira como estado de espírito comum a todos os países da região. Figuras particularmente clarividentes, como Bolívar e San Martín, já haviam intuído, nos albores da independência, a existência de uma comunidade de interesses que ultrapassava as “patrias chicas”. Essa visão, entretanto, não era latino-americana e sim exclusivamente hispano-americana. E assim mesmo estava, efetivamente, vinculada ao intento de preservação de uma unidade sub-regional: a Grã-Colômbia ou o Vice-Reinado do Prata. A formação de um sentimento de comunidade de destinos para todos os países

latino-americanos foi obra da Cepal, sob a liderança intelectual de Prebisch.

É no âmbito dessa nova consciência latino-americana que a *intelligentsia* jovem da Argentina e do Brasil da década de 50 produz uma revisão crítica da tradição de antagonismo entre os dois países e elabora a teoria da cooperação argentino-brasileira como pedra angular do sistema latino-americano<sup>7</sup>. É a partir dessas influências que as posições não comunistas de esquerda, na América Latina – democrático-socialistas, populistas, nacionalistas de esquerda – incorporam à sua ideologia a ideia da integração e da solidariedade latino-americanas. Tal fato se faz sentir no âmbito do populismo peronista, de compromisso latino-americanista, em contraposição à ala direita do mesmo peronismo, assim como, no caso do Brasil, nas posições latino-americanistas de Vargas, Kubitschek e Goulart.

Por outro lado, os países latino-americanos experimentaram, nas décadas subseqüentes à Segunda Guerra Mundial, uma profunda diferenciação estrutural, de forma basicamente correspondente à magnitude de seus recursos<sup>8</sup>. O processo de industrialização por substituição de importações, apesar de seus efeitos restritivos, em termos de autonomia tecnológica e empresarial, favoreceu particularmente os países grandes da região – Argentina, Brasil e México – pouco afetando os pequenos países da América Central.

---

7 Do lado brasileiro, esse novo pensamento surge com o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política – IBESP e sua revista *Cadernos do Nosso Tempo* (1953-1956); do lado argentino, se articula em torno do pensamento econômico de Aldo Ferrer e do sociólogo de Torcuato di Tella.

8 Cf. entre outros Tulio Halperín Donghi. *História Contemporânea da América Latina*, pp. 437 e segs., Madrid, Alianza Editorial, 1970; sobre os aspectos econômicos mais recentes, vide José Serra (Coord.), *América Latina – Ensaio de Interpretação Econômica*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

Não menos relevante, notadamente a partir da crise do petróleo, foi a disponibilidade ou não de abundância de óleo nos países da região, ou pelo menos sua capacidade de substituição de óleo por outras fontes energéticas.

Graças ao petróleo, a Venezuela, que permanecera inicialmente à margem do processo de industrialização, pôde montar um grande sistema econômico e, a partir dele, alcançar um nível de alta influência regional e internacional. As grandes proporções, reveladas por recentes descobertas, das reservas petrolíferas do México, lhe asseguraram, adicionalmente ao seu elevado nível de industrialização, os recursos suplementares de que necessitava para corrigir e compensar seu déficit de produção de alimentos. E a prática autossuficiência petrolífera de que goza a Argentina constitui um fator adicional para a estabilidade econômica do país, proporcionando-lhe condições mais favoráveis para a superação de sua crise política. Mencione-se, ainda, no caso do Brasil, na medida em que seu enorme déficit petrolífero, de ordem de 80% da demanda corrente, só não se reveste de características fatais por causa, por um lado, de sua imensa capacidade hidrelétrica e, por outro, de suas possibilidades, em maior longo prazo, de substituição de combustíveis fósseis por álcool e óleos vegetais.

Essas diferenciações estruturais, na América Latina, inviabilizaram as expectativas da década de 50 no tocante a um processo integrativo de caráter global, regulável por um acordo geral entre os países. A comunidade básica de condição e de interesses existente entre os países latino-americanos constitui uma aquisição permanente da consciência da região. A operacionalização desses interesses comuns, entretanto, dadas

as diversificações a que se fez referência, não é mais exequível de um modo globalístico. Requer políticas e mecanismos com uma diversificação e flexibilidade que se ajustem às diferenças estruturais ostentadas pelos países da região.

Nesse quadro, a disputa entre a Argentina e o Brasil de pretensa supremacia regional perdeu qualquer sentido, até mesmo no plano retórico. Os países latino-americanos passaram a ter importantes interesses recíprocos, bilateral e multilateralmente, e necessitam de medidas e mecanismos efetivos para atendimento dos mesmos. Todos se confrontam com o problema de reduzir sua taxa de dependência para com os países centrais sem, concomitantemente, reduzir sua capacidade de absorção de capitais e tecnologias provenientes daqueles países. Todos necessitam de aprofundar seu desenvolvimento e de alcançar maior participação no comércio mundial, notadamente de manufaturas. Todos necessitam maximizar as potencialidades de intercâmbio regional, como forma complementar e parcialmente compensatória de seu comércio internacional.

Esse contexto abre para o Brasil e para a Argentina as mais variadas possibilidades de cooperação, bi e multilateral, tanto em termos de projetos conjuntos quanto em termos de uma sadia competição não antagônica. O efeito combinado do peso cada vez maior das novas condições, com a crescente vigência, na Argentina e no Brasil, das ideias orientadas para a cooperação entre os dois países, levaram estas últimas, a despeito das ideologias militares, a superar, finalmente, os velhos preconceitos de antagonismo.

Esta reorientação, em sentido cooperativo, do relacionamento dos dois países, encontra sua expressão formal em dois principais



eventos: o acordo de Itaipu e as visitas oficiais do Presidente Figueiredo à Argentina e do Presidente Videla ao Brasil.

O caso de Itaipu é particularmente significativo porquanto o aproveitamento das imensas potencialidades hidrelétricas do rio Paraná, passando pelas fronteiras da Argentina, do Brasil e do Paraguai, comporta, igualmente, alternativas conflitantes ou cooperativas, estas sendo, ademais, independentemente de outras considerações, as que permitem a otimização do potencial energético do rio. Sem embargo deste último aspecto, o encaminhamento que vinha sendo dado à matéria, através de entendimentos bilaterais do Brasil com o Paraguai, para a construção da binacional de Itaipu, fora conduzido à revelia da Argentina e em conflito com os interesses desta. Retaliatoriamente, a Argentina empreendeu, à revelia do Brasil e contra os interesses deste, entendimentos com o Paraguai, para a construção da hidrelétrica de Corpus. Essa situação altamente conflitiva, entretanto, foi, por fim, satisfatoriamente solucionada, de forma cooperativa entre os três países, através do Acordo de Cooperação Técnico-Operativo de Itaipu e Corpus, de 19 de outubro de 1979<sup>9</sup>.

Marcando, simbolicamente, a nova orientação cooperativa das relações argentino-brasileiras, o Presidente Figueiredo visitou a Argentina, em 14-17 de maio de 1980 e o Presidente Videla retribuiu a visita em 19-23 de agosto do mesmo ano. Em ambas as visitas, os dois governos acentuaram o caráter estrutural e permanente das relações de cooperação entre o Brasil e a Argentina, enfatizando

---

9 Vide texto do acordo de Itaipu em *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano XXII, n. 85 e 88, pp. 101-105.

à medida que tal cooperação exprime interesses nacionais que transcendem quaisquer eventuais contingências políticas<sup>10</sup>.

### **A dimensão cooperativa**

A coextensão do Brasil com a Argentina ao longo de uma larga fronteira, delimitando, em vez de selvas inóspitas, como nos extremos oeste e norte do país, regiões que, desde o século XVII, se foram tornando cada vez mais densamente povoadas e cultivadas, deu margem a um crescente intercâmbio fronteiriço. Esse intercâmbio se converteu num comércio de grandes proporções à medida que os dois países desenvolveram suas vantagens relativas nas lavouras tropical e temperada. Acrescente-se que a industrialização dos dois países, nas últimas décadas, incrementou extraordinariamente esse comércio, pelo qual ambos se beneficiam de suas especializações manufatureiras e de alternâncias de políticas econômicas que favorecem importações ora de um, ora de outro.

O alto grau de complementaridade existente entre países vizinhos, ligados por bons sistemas rodoviários e facilidades de navegação costeira, cujas economias são as duas mais importantes do continente, conduziu, naturalmente, o intercâmbio argentino-brasileiro, a ser o mais importante comércio bilateral da América Latina<sup>11</sup>.

---

10 Cf. sobre o assunto a Declaração Conjunta firmada por ambos os presidentes em Buenos Aires, em 17 de maio de 1980. Na ocasião foram assinados importantes acordos de cooperação entre os dois países, destacando-se, entre estes:

- 1) Projeto de interligação dos sistemas elétricos argentino e brasileiro;
- 2) *Memorandum* de consulta recíproca;
- 3) Tratado de aproveitamento dos recursos hídricos dos trechos limítrofes do rio Uruguai e seu afluente Pepiri-Guaçu; e
- 4) Acordo de cooperação para aplicação dos usos pacíficos da energia nuclear e convênios conexos de implementação.

11 O intercâmbio argentino-brasileiro em 1980 foi da ordem de US\$ 1.800 milhões.

O reconhecimento oficial dessa complementaridade, nas últimas décadas, levou dirigentes de ambos os países a intentos de sistematizar seu aproveitamento. Entendimentos entre Vargas e Peron, em princípios da década de 50 e mais tarde, entre Quadros e Frondizi, buscaram políticas e mecanismos que incentivassem a recíproca cooperação. A intermitente revivescência, instigada pelas ideologias militares, do espírito de antagonismo, a que se fez precedente menção, não permitiu, até recentemente, que se concretizassem tais intentos. A oportunidade para tal, no entanto, parece se consolidar agora, com a nova “entente cordiale” entre os dois países<sup>12</sup>.

A dimensão cooperativa, entre a Argentina e o Brasil, não se limita às oportunidades, por si mesmas amplíssimas, de exploração de sua recíproca complementaridade econômica. Ela envolve duas outras dimensões de igual ou maior relevância: a cooperação tecnológica e a cooperação internacional. Ambas abrangem uma gama extremamente larga de possibilidades imediatas e de outras que se abrem para o futuro próximo, como se intentará discutir brevemente, na seguinte seção deste estudo.

## **Perspectivas para o futuro**

### **Cooperação complementar**

A exploração da complementaridade econômica existente entre o Brasil e a Argentina constitui a mais antiga e natural forma de cooperação entre os dois países. Como foi mencionado, um intercâmbio fronteiriço, que vem dos primórdios coloniais,

---

12 Cf. os acordos mencionados na nota 10.

converteu-se no mais amplo comércio bilateral da América Latina, envolvendo, ademais da troca de produtos das lavouras tropical e temperada, uma crescente pauta de manufaturas e de equipamentos.

Para incrementar as possibilidades desse comércio, bem como de seu intercâmbio com os restantes países da zona, Argentina e Brasil foram subscritores do pacto de Montevideu. A ALALC, entretanto, não rendeu, como é sabido, os benefícios que, em grande parte por uma postura mimética à do Tratado de Roma, dela se esperava. Na verdade, as condições prevalecentes na América Latina eram completamente distintas das ocorrentes na Europa. Lá existiam grandes centros produtivos cerceados por restrições aduaneiras para a mobilização dos quais, removidos tais obstáculos, se dispunha, igualmente, de eficientes sistemas de comercialização. Na América Latina, ao tempo da constituição da ALALC, os produtos exportáveis eram basicamente bens primários orientados para o abastecimento dos países centrais e inexistiam experiência e condições para um ativo comércio intrazonal.

Para o intercâmbio argentino-brasileiro a ALALC trouxe apenas vantagens marginais<sup>13</sup>. O sistema que lhe sucedeu (ALID) não deverá, tampouco, acarretar benefícios muito significativos. O que importa, entretanto, é o fato de que, dentro de um regime aduaneiro mais favorável, Argentina e Brasil estão desenvolvendo novas condições para incrementar significativamente seu comércio. Dentre essas novas condições, avultam dois aspectos. Por um lado, o desenvolvimento (ainda que predominantemente sob o

---

13 Cf. Rómulo Almeida. "Reflexiones sobre la Integración Latinoamericana" in *Estudios Internacionales*, ano XII, no 52, Octubre-Diciembre, 1980, pp. 417-459, particularmente pp. 422 e segs.

controle de transnacionais) de nova e diversificada capacidade produtiva, no setor manufatureiro e de equipamentos, que tem na exportação um objetivo principal ou relevante. Por outro lado, a formação e expansão (por capitais nacionais) de “tradings” com ampla capacidade de comercialização. Aproximam-se, assim, os dois países, das condições que possibilitaram o êxito exportador da Europa, sendo de prever-se um grande aumento de suas exportações, tanto bi como multilateralmente.

Importaria, no âmbito destas considerações sobre a complementaridade argentino-brasileira, fazer referência a dois outros distintos aspectos da questão. O primeiro aspecto diz respeito ao desenvolvimento, no plano econômico, de formas deliberadas e conscientes de competição não antagônica. Uma amadurecida exploração da complementaridade econômica ultrapassa o campo das especializações naturais e conduz a especializações por via competitiva. Tal é, dentro de certos limites, o regime vigente entre países industrializados. Argentina e Brasil, tanto no plano das regulamentações oficiais quanto no da prática empresarial, enveredaram por esse caminho, como o revela a crescente presença de bens duráveis e equipamentos no intercâmbio dos dois países.

O segundo aspecto que importa ressaltar é de caráter não econômico e diz respeito à crescente cooperação intelectual que se faz sentir, em todas as disciplinas. Essa cooperação intelectual, inserida, por via de regra, no âmbito mais amplo de um intercâmbio intralatino-americano, já assume proporções consideráveis no campo das ciências sociais e biomédicas<sup>14</sup>.

---

14 Exemplos típicos do caso são a estreita cooperação, no campo das ciências sociais, através do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais – CLACSO e, no setor de relações internacionais, através do Programa RIAL.

## Cooperação técnica

As novas relações argentino-brasileiras surgiram, a partir de uma sadia reação de racionalidade, no plano da tecnologia. Consistiram na constatação por ambos os países, ainda que tardiamente, de que seus conflitivos projetos de Itaipu e Corpus podiam, com grande vantagem mútua, serem reciprocamente compatibilizados, mediante a adoção de uma política de cooperação técnica.

As oportunidades de cooperação entre o Brasil e a Argentina, no campo da tecnologia de infraestrutura, são extremamente amplas. Ademais da apropriada utilização do potencial hidrelétrico do Paraná, comportam inúmeras outras importantes possibilidades, no campo da navegação fluvial, da irrigação, da intercomunicação rodoviária etc.<sup>15</sup>

A vasta possibilidade de cooperação tecnológica entre os dois países, cobrindo, praticamente, todos os setores da técnica, se revela particularmente importante, ademais de no já referido campo da tecnologia de infraestrutura, em duas outras áreas, que se poderiam denominar de tecnologia de controle e de tecnologia de ponta.

O que se está aqui denominando de tecnologia de controle diz respeito à complexa problemática envolvida no relacionamento de países periféricos, em avançada fase de industrialização, com as empresas transnacionais. Escaparia às dimensões deste estudo uma discussão mais ampla dessa problemática. Limitemo-nos a

---

15 Importante avanço nesta direção foi dado por ocasião da visita do Presidente Figueiredo à Argentina, de 14 a 17 de maio de 1980, sendo firmados, entre outros, os acordos de cooperação a que se refere a nota 10.

assinalar os pontos fundamentais da questão. Estes se concentram em torno do dilema fundamental que a transnacionalização da economia impõe aos países periféricos.

Se, para preservar sua autonomia, os países periféricos se recusam a incorporar as transnacionais – assumindo-se que tenham capacidade para implementar tal opção – ocorre-lhes que se torna crescente sua defasagem tecnológica, relativamente aos países centrais, e que, ademais, se ressentirão, de modo cada vez mais crítico, de falta de capacidade de investimento e de acesso aos mercados internacionais. Se, para evitar tais inconvenientes e se modernizarem, abrem acesso em seu sistema econômico às transnacionais, as vantagens reais que irão auferir – deduzidos os benefícios aparentes e os múltiplos custos decorrentes da atuação de tais empresas – não conduzirão tais países à superação da brecha tecnológica. O modo transnacional de transferência tecnológica implica, sempre, em se manter externo aos anfitriões periféricos os mecanismos e processos de inovação tecnológica. Assim sendo, a transferência que se efetua abrange, apenas, a tecnologia do presente, já comercializada e não inclui nem a tecnologia “in the making”, que será a do futuro, nem, principalmente, o “making” da tecnologia, ou seja, o processo de inovação tecnológica, como tal.

Esse dilema, para países de menor desenvolvimento relativo, supera de tal modo suas possibilidades e capacidades que, de certa forma, pode deixar de ser levado em conta, por insolúvel, para o estágio econômico em que se encontram. Para os países periféricos que já alcançaram um importante nível de desenvolvimento econômico e tecnológico e que, ademais dispõem, por suas dimensões e outras características, de alta taxa de viabilidade

nacional – como ocorre no caso do Brasil e da Argentina – os problemas suscitados pela transnacionalização da economia se revestem de particular importância. É que o dilema da transnacionalização, no caso de tais países, pode ser encaminhado para uma linha de solução. Esta não consiste nem na sistemática repulsa às transnacionais, nem na passiva aceitação das mesmas. A solução consiste na adoção de uma complexa política de controles, dentro de condições realistas e apropriadas, mas encaminhada para a crescente desagregação do “package” tecnológico-político-comercial em que assentam tais empresas. Fundamental, nesse processo de desagregação, é o desenvolvimento de uma capacidade tecnológica de controle das tecnologias importadas, que permitam ao país anfitrião apropriar-se das técnicas e processos de produção dessas tecnologias e, a partir daí, da própria inovação tecnológica, num dado ramo ou campo<sup>16</sup>.

Essa tecnologia de controle requer, usualmente, uma aproximação também multinacional. Em parte, porque os custos (inclusive políticos) tendem a se tornar excessivos, para um país só. Em parte, porque, frequentemente, o processo tecnológico que se quer controlar se baseia em operações realizadas em mais de um país.

No caso do Brasil e da Argentina uma política de estreita cooperação, no terreno das tecnologias de controle, constitui uma condição praticamente necessária para seu êxito. Às vantagens

---

16 Cf. sobre o assunto Osvaldo Sunkel e Luciano Tomassini, “La Crisis del Sistema Transnacional y la Transformación de las Relaciones Internacionales de los Países en Desarrollo”, in *Estudios Internacionales*, ano XIII (Abril-Junio 1980), n. 50, pp. 163-207; vide também Francisco R. Sagasti, “Política de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo” e Jan Křákal, “Las Empresas Transnacionales en el Desarrollo Contemporáneo de América Latina”, ambos in *Estudios Internacionales*, respectivamente ano XIII, n. 49, pp. 86-111 e ano XII, n. 47, pp. 322-350.



de binacionalização da pesquisa de controle se soma a decisiva circunstância de que, compartilhando ambos os países o mesmo esforço, evitam que as transnacionais os manipulem um contra o outro, neutralizando seus intentos.

Um segundo aspecto particular a destacar, no campo da cooperação tecnológica do Brasil com a Argentina, diz respeito às tecnologias de ponta, como a nuclear, a informática, a microeletrônica, a de macromoléculas, e outras equivalentes. Aplica-se a este setor, o que foi observado, relativamente à tecnologia de controle, inclusive porque nele é predominante a atuação das transnacionais. Ademais das considerações de custo, de repartição de esforços e de outras considerações da mesma ordem, avultam, no caso, duas importantes circunstâncias. A primeira diz respeito ao fato de que nem o Brasil nem a Argentina dispõem, isoladamente, no momento e no futuro imediato, de suficiente massa crítica de capacidade científico-tecnológica para atacarem com êxito, em escala meramente nacional, os problemas implicados em tais setores. Mesmo agindo em regime de estreita cooperação, ambos os países necessitarão, nessa área, de importantes contribuições externas. Ocorre, apenas, que reunindo esforços, lograrão autonomizar-se em futuro não remoto, o que dificilmente ocorreria no caso de esforços isolados<sup>17</sup>.

A segunda circunstância de decisiva importância, em tal área, se prende à superação dos vetos das potências centrais, notadamente no campo nuclear, embora não apenas neste. Como tem sido evidenciado por diversos autores, notadamente Jorge Sabato, a apreensão manifestada pelos Estados Unidos relativamente aos

---

17 Cf. Jorge Alberto Sabato e Jairam Ramesh, "Programas de Energía Nuclear en el Mundo en Desarrollo" in *Estudios Internacionales*, ano XIII, n. 49, pp. 70-85.

riscos de que o desenvolvimento nuclear brasileiro – o que também se aplica à Argentina – venha a permitir a produção clandestina de bombas atômicas, é destituída tanto de fundamento como de procedência. Ambos os países reiteraram seus propósitos pacíficos e sua aceitação de controles internacionais apropriados. Ademais, os riscos nucleares do mundo, como bem salientou Jorge Sabato, não estão vinculados às eventuais bombas atômicas de quintal que pudessem ser fabricadas no Terceiro Mundo e sim ao crescente potencial de superextermínio, que se acumula nos arsenais das superpotências<sup>18</sup>.

Sem uma estreita cooperação argentino-brasileira nas tecnologias de ponta, notadamente no caso da tecnologia nuclear, os progressos, nesse campo, serão extremamente modestos e sua dependência dificilmente superável. Neste setor, ademais, seriam particularmente grandes os riscos de manipulação pelas grandes potências de um país contra o outro, se suas políticas tecnológicas não estiverem estreitamente articuladas. Acrescente-se que a definitiva superação, no plano militar, das apreensões mútuas que possam substituir entre o Brasil e a Argentina, seria precisamente alcançada pela estreita colaboração nuclear entre os dois países, cujos sistemas de defesa tenderiam a uma integração, em benefício geral do continente.

### **Cooperação internacional**

Ademais das duas modalidades de cooperação precedentemente discutidas avultam, nas relações argentino-brasileiras,

---

18 Cf. Jorge Alberto Sabato. "El Plan Nuclear Brasileiro y la Bomba Atómica" in *Estudios Internacionales*, n. 41 (Enero-Marzo, 1978).

as oportunidades de cooperação internacional, tanto no âmbito latino-americano como no plano mundial<sup>19</sup>.

A crescente diversificação estrutural dos países latino-americanos tem frustrado, como já se observou, a realização dos ideais integrativos da década de 1950, tornando pouco viável o estabelecimento, em termos operacionais, de um sistema regional global. Dificilmente, como o demonstrou a experiência da ALALC, se logrará uma efetiva integração aduaneira e, menos ainda, um regime comum para inversões. Foi para contornar tais dificuldades que se concebeu, com SELA, um mecanismo flexível e desagregado de cooperação multilateral, na região, que pode reunir um número maior ou menor de parceiros e associá-los na consecução de projetos específicos.

Na realidade da vida econômica regional, observa-se a tendência à formação e expansão de polos de crescimento, dentro das linhas gerais da teorização de François Perroux<sup>20</sup>. Os países de menor massa de recursos e de menor grau relativo de desenvolvimento logram obter, em sistemas sub-regionais, combinações vantajosas com países de maior capacidade econômica do mesmo subsistema. Isto porque, nas condições gerais de abertura da América Latina à economia internacional, os países de maior desenvolvimento relativo da região, em suas relações com os menores, são forçados a conceder-lhes termos mais favoráveis, para qualquer tipo de negociação, dos que esses países menores

---

19 Vide, para uma análise geral das relações argentino-brasileiras no quadro internacional, Celso Lafer e Félix Peña, *Argentina y Brasil en el Sistema de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Editora Nueva Visión, 1973.

20 Cf. Wolf Grabendorff, "Perspectiva y Polos de Desarrollo en América Latina" in *Estudios Internacionales*, ano XIII, n. 50 (Abril-Junio, 1980), pp. 252-278.

obteriam das grandes potências extrarregionais. Essas facilidades sendo maiores no âmbito sub-regional, por causa das implícitas vantagens comparativas, as sub-regiões da América Latina tendem a se constituir em polos de crescimento econômico.

Delineiam-se, assim, entre outros, um polo mexicano-centro-americano, um venezuelano-caribenho e, num âmbito mais amplo, um polo do Cone Sul, agremiando os países ao sul do Peru. É neste que a cooperação argentino-brasileira desempenha, naturalmente, um papel decisivo.

O elevado grau de desenvolvimento tecnológico do Brasil e da Argentina, entretanto, juntamente com as vantagens que lhes acarreta sua localização geográfica, confere aos dois países condições para que sua atuação econômica ultrapasse o marco sub-regional do Cone Sul. Numa fase em que a cooperação Sul-Sul constitui um dos requisitos fundamentais para o desenvolvimento do Terceiro Mundo a América Latina dispõe, mais do que as demais regiões periféricas, de condições para um crescente grau de autonomização tecnológica. Brasil e Argentina, em projetos conjuntos ou em regime de competição cooperativa entre ambos os países e com o México, podem ter uma crescente participação no processo de desenvolvimento da região.

As oportunidades de cooperação argentino-brasileira não se restringem, entretanto, à região latino-americana. A mesma linha de cooperação Sul-Sul, precedentemente referida, abre em todo o Terceiro Mundo um amplo espaço para a atuação do Brasil e da Argentina, conjuntamente ou em regime de competição cooperativa. Essas oportunidades são particularmente vastas no mundo árabe e na África subsaariana. Em tais regiões se está iniciando um

processo de industrialização semelhante ao experimentado pela América Latina na década de 1930 e no imediato pós-guerra, para participar do qual a tecnologia argentino-brasileira, melhor adaptada às condições dos países periféricos, dispõe de vantagens comparativas, relativamente aos países centrais.

A cooperação internacional do Brasil e da Argentina, ademais de econômica, pode e deve revestir-se de grande significação no plano político. Nele importaria distinguir dois importantes aspectos. O primeiro diz respeito à defesa conjunta dos interesses regionais, nos foros mundiais ou em negociações com as grandes potências. Sem prejuízo da atuação coordenada dos países da região, através de mecanismos próprios, como o SELA, a defesa dos interesses latino-americanos repousa, em grande medida, na capacidade, por parte dos maiores países da região, de atuar de forma conjunta e programada no cenário internacional. A cooperação argentino-brasileira é a pedra angular sobre que assenta qualquer possível ação internacional conjunta dos países maiores da região. E esta dependerá, essencialmente, da articulação quadripartida do Brasil, do México e da Venezuela.

O segundo importante aspecto para uma cooperação política do Brasil com a Argentina, no plano internacional, diz respeito aos interesses gerais do Terceiro Mundo, particularmente no que se refere à proteção dos movimentos e processos emancipatórios da periferia, relativamente à ingerência das superpotências.

As superpotências são conduzidas, por toda a sorte de motivos – frequentemente equivocados – a considerar os movimentos emancipatórios do Terceiro Mundo em termos do conflito Leste-Oeste e a neles intervir, em detrimento dos

objetivos perseguidos pelos países do Terceiro Mundo, para alargar suas respectivas áreas de influência e reduzir as do adversário.

Essas circunstâncias se tornam extremamente patentes no caso dos países do cone sul-africano, notadamente as ex-colônias portuguesas. Os movimentos emancipatórios mais autênticos foram, em geral, por motivos de outra índole, obstaculizados pelos Estados Unidos e apoiados pela União Soviética. As relações particulares existentes entre a União Soviética e Cuba criaram a oportunidade para uma intervenção cubana, nos processos emancipatórios da África. E se é verdade que tal intervenção, como no caso típico de Angola, foi decisiva para a consolidação da independência do novo país, não é menos certo que lhe impôs uma hipoteca, para com o sistema soviético, contrária aos interesses nacionais de Angola e que os dirigentes desta teriam prazerosamente evitado, se dispusessem de opções alternativas.

É nesse plano que se situam imensas oportunidades para a cooperação internacional do Brasil com a Argentina, em benefício geral do Terceiro Mundo e da paz mundial. Se, em lugar do tímido reconhecimento do governo de Angola, o Brasil lhe tivesse dado uma efetiva assistência, apoiado pela Argentina e pelo consenso latino-americano, Agostinho Neto não teria sido obrigado a apelar para as tropas cubanas para se defender das tentativas de desestabilização da independência angolana, apoiadas, na retaguarda, pela África do Sul e pela CIA. Uma oportuna assistência do Brasil, com apoio da Argentina, a Agostinho Neto teria, provavelmente, tornado desnecessária uma subsequente intervenção militar, por desencorajar as tentativas de desestabilização de seu governo. Tal atuação, por outro lado,

não seria considerada, pelas superpotências, como favorecedora de nenhum dos dois blocos, constituindo-se, assim, em um fator de estabilidade para a paz mundial.

É evidente que esse tipo de atuação conjunta do Brasil e da Argentina terá de ser encarado com grande realismo e manter-se dentro de limites compatíveis com os recursos dos dois países e suas mais urgentes prioridades de autodesenvolvimento. Mas é igualmente certo que o principal requisito, para uma eficaz atuação política internacional de ambos os países, mais do que a disponibilidade de grandes recursos, depende de um lúcido entendimento da situação mundial e de seus respectivos interesses nesse contexto. Em tal matéria, entretanto, caberia, sem dúvida, uma prudente quota de modéstia, na apreciação do atual grau de maturidade internacional dos dirigentes políticos de ambos os países. Os interesses internacionais dos países, todavia, são algo que se configura no prazo longo e cujo equacionamento pode e deve ser teoricamente formulado, com muita antecipação, mesmo quando as imediatas condições políticas internas se revelem ainda imaturas para as medidas que importaria adotar.





# A AMÉRICA LATINA COMO CONDIÇÃO E COMO PROJETO\*

## I – A condição

### Para uma tipologia

As sociedades latino-americanas apresentam manifestos traços comuns, decorrentes de sua comum origem ibérica. Importantes diferenças observáveis, histórica e culturalmente, entre Portugal e Espanha, encontram correspondentes reflexos em características que distinguem o Brasil dos países hispano-americanos. Tais diferenças, entretanto, são significativamente menores do que as que distanciam as sociedades latino-americanas das demais sociedades. O mundo ibérico apresenta profundas características comuns. Sob muitos aspectos, as diferenciações entre países como Portugal e Espanha, tomados como um todo, são menores do que as que podem separar Castela de Andaluzia, ou Galícia de Aragão. Existe, observavelmente, uma condição latino-americana, como expressão histórico-cultural de sociedades

---

\* N.E.: Texto apresentado no colóquio “Hacia la gran nación latinoamericana”, promovido pelo IFEDec-Centro Internacional de Formación Aristides Calvani – Caracas, Venezuela, 20-23 de nov. de 1990.

de colonização ibérica, submetidas às circunstâncias próprias ao hemisfério americano.

Sem prejuízo dos importantes traços comuns, que configuram a condição latino-americana, profundas diferenciações, resultantes de condições desiguais de recursos, de composição étnica e dos respectivos cursos históricos, geraram correspondentes diferenciações entre os países da região. Uma tipologia latino-americana tem de diferenciar, globalmente, três distintos grupos: (1) o caso especial de México, (2) o da América Central e do Caribe Hispânico e (3) o da América do Sul.

No caso da América do Sul importa levar em conta duas outras ordens de diferenciações. Por um lado, em termos geoclimáticos, cabe diferenciar um Norte Caribenho, compreendendo a Colômbia e a Venezuela, um Centro Andino, com Equador, Bolívia e Peru, um Centro Tropical, com Brasil e Paraguai e um Sul Temperado, com Uruguai, Argentina e Chile. Em termos de níveis relativos de desenvolvimento cabe, por outro lado, distinguir três subgrupos: o dos países de maior desenvolvimento relativo, Brasil e Argentina, os de nível médio, Venezuela, Uruguai, Chile e Colômbia e os de menor nível relativo, Peru, Paraguai, Equador e Bolívia.

A classificação dos países latino-americanos em função de sua condição neobérica sofreu uma ampliação, por motivos de ordem pragmática, por parte dos organismos internacionais, ao introduzirem, no grupo, o Caribe não hispânico e as Guianas. Situadas, geograficamente, na mesma área, as pequenas ilhas de colonização inglesa, francesa e holandesa, embora culturalmente distintas do Caribe hispânico, foram burocraticamente incluídas no mesmo grupo, por razões de expediência, generalizando-se, entre os organismos internacionais, a denominação “América

Latina e Caribe”. O mesmo ocorreu com as Guianas, relativamente à América do Sul.

### **Relações intrarregionais**

As relações intrarregionais dos países incluídos no grupo América Latina e Caribe, exprimindo realidades econômico-sociais muito diferenciadas, cursos históricos diferentes e características culturais igualmente distintas, se processam em níveis correspondentemente diferenciados. Cabe distinguir três principais níveis.

O mais amplo, correspondente ao conjunto de países da América Latina e do Caribe, só tem sentido geográfico. As pequenas ilhas do Caribe não hispânico, bem como as Guianas, historicamente vinculadas a suas metrópoles de origem, não têm efetiva inserção no contexto latino-americano, embora, recentemente, relações de vizinhança tenham gerado algumas formas de intercâmbio no Caribe e, notadamente, no caso das relações do Suriname com o Brasil. É, sobretudo, em função dos organismos internacionais, onde os representantes desses países se encontram participando do mesmo grupo, como ocorre, particularmente na Cepalc (antiga Cepal), que se estabelecem modalidades mais continuadas de relacionamento, de caráter predominantemente burocrático.

O segundo nível de relacionamento abrange o conjunto dos países neoibéricos, constitutivos da América Latina. Esse relacionamento, de caráter histórico-cultural, conduz a certas afinidades e posições comuns, particularmente no que tange à posição dos países do grupo ante terceiros países ou determinados eventos e interesses, econômicos ou políticos. Assim, por exemplo, por ocasião da guerra das Malvinas, todos os países

latino-americanos, independentemente do juízo que fizessem a respeito da iniciativa do governo Gualtieri, foram solidários com a Argentina, enquanto os países de procedência não ibérica foram solidários com o Reino Unido.

O terceiro nível de relacionamento corresponde ao círculo da Aladi, compreendendo o México e os países sul-americanos, com exceção das Guianas. Esse relacionamento, pondo em contato países culturalmente afins, dotados de muitos interesses econômicos comuns, é bastante estreito e tem significativo alcance comercial. No âmbito da Aladi é particularmente estreito o intercâmbio dos países do Cone Sul – Argentina, Brasil, Chile e Uruguai – sendo as relações de vizinhança destacadamente importantes na promoção do intercâmbio comercial. Por suas grandes dimensões e diversificação econômica o Brasil opera como o núcleo central do sistema Aladi, seguido pelo México e pela Argentina.

O intercâmbio com países da Aladi é particularmente relevante para Argentina, Brasil, Chile, México e Uruguai, situando-se em posição preeminente, com relação ao primeiro. Perto de 1/3 das exportações argentinas se destinam à CEE, ocupando a ALADI o segundo lugar, com cerca de 20%.

### **Os desafios internacionais**

A formação dos megamercados – a Comunidade Econômica Europeia, o mercado Americano-Canadense, o Japão com os NICs asiáticos – constitui um sério desafio para os países latino-americanos, notadamente para os de maior desenvolvimento relativo, mais necessitados de mercados externos. Não obstante a predominante filosofia neoliberal e a decorrente tendência ao livre-comércio, os megamercados vão privilegiar as relações de

intercâmbio dentro de seu âmbito e vão manter salvaguardas protecionistas relativamente a terceiros países. Tal situação tenderá a acentuar o presente relativo isolamento internacional dos países latino-americanos e terá efeitos restritivos sobre suas exportações.

É ante tal situação que se situam, por um lado, propósitos tendentes a agilizar e imprimir efetividade aos projetos de integração latino-americana e, por outro lado, a Iniciativa Bush.

A Aladi, como é sabido, fundada em 1980, já representa um intento de dar maior flexibilidade e agilidade ao antigo sistema da Alalc. No âmbito Alalc-Aladi, foi intentado, com pouco êxito, a formação de um pacto sub-regional, o Pacto Andino. Presentemente, com perspectivas bem melhores e em avançado nível de institucionalização, está sendo empreendido um esforço de integração entre o Brasil e a Argentina, incorporando o Uruguai. Está sendo, igualmente, objeto de ativos entendimentos, entre os respectivos governos, a formação de um sistema de livre mercado no Cone Sul, incluindo Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai e, eventualmente, também dois países petroleiros, Venezuela e México.

Concomitantemente, o presidente Bush, constatando os efeitos restritivos que a CEE, no horizonte de 1993, agora prorrogado para 1994, terá sobre as exportações americanas, já fortemente concorrenciadas pela supercompetitividade japonesa, introduz, para ampliar o espaço das exportações americanas, uma proposta para a formação de um mercado livre comum entre as três Américas. A Iniciativa Bush, embora formulada em termos muito vagos, parece conter espaço para possíveis disposições compensatórias da profunda desigualdade de níveis de eficiência

presentemente existente entre as economias dos Estados Unidos e dos países latino-americanos. A Iniciativa, por outro lado, formalmente reconhece e favorece os esforços integracionistas já ocorrentes na América Latina. Nessas condições, ela constitui uma proposta que merece cuidadoso estudo e despertou uma reação basicamente favorável na América Latina.

Países como o Chile, que já empreenderam, com êxito, um profundo reajuste de sua economia, abrindo-a ao mercado internacional, dão indicações de estarem dispostos a uma rápida aceitação da Iniciativa Bush. O México, que também avançou muito na abertura de sua economia e já mantinha adiantados entendimentos para sua possível inserção no mercado americano-canadense, manifestou, igualmente, disposição a uma rápida aceitação da Iniciativa.

## **II – O projeto**

### **Requisitos de viabilidade**

O quadro precedentemente descrito torna imperativa a adoção, pelos países latino-americanos, de um apropriado programa integrativo e deles requer uma tomada de posição ante a Iniciativa Bush.

Que integração, na América Latina, é desejável e exequível? Pode-se, desde logo, excluir de cogitação, como quadro válido para um projeto integrativo, tanto o círculo amplo que compreende o conjunto dos países da América Latina e do Caribe, como o que inclui o conjunto dos países neoibéricos. O primeiro é um conceito

meramente geográfico, destituído de qualquer das condições que conduzam a um projeto integrativo. O segundo atende, apenas, aos requisitos mais gerais de afinidade cultural. As profundas diferenças, em termos de recursos e de níveis de desenvolvimento, que separam os países da América Central de países como o Brasil e a Argentina, tornam inoperável, em futuro previsível, a integração econômica do conjunto da América Latina. O próprio sistema da Aladi, como o revela a história dessa associação, é excessivamente amplo para que os países que a integram possam, pelo menos de início, ajustar, em conjunto, um processo integrativo.

A experiência europeia é muito elucidativa, em matéria de integração econômica. Seu êxito – ainda dependente do bom atendimento de requisitos mais exigentes, como os da unidade monetária – decorreu, principalmente, da seletividade e da gradualidade do processo. Iniciou-se, com Jean Monnet, pela comunidade do carvão e do aço, entre Alemanha e França. Só gradualmente, por uma sucessão de etapas, se chegou, no âmbito mais restrito da Europa Ocidental, ao grupo dos 12.

De modo correspondente, nas condições latino-americanas, a integração viável, restrita ao âmbito da Aladi, tem de começar pela integração do Brasil com a Argentina, incluindo o Uruguai, que constitui uma sociedade e uma economia de conexão entre aqueles dois países. Esse processo está em avançado estágio internacionais, se importa, para seu êxito, dar-lhe tempo de consolidação, antes da inclusão de novos parceiros ou se, diversamente, a urgência da formação de um sistema mais compreensivo justifica, a mais curto prazo, a inclusão de outros participantes.

A integração argentino-brasileira, iniciada com a Ata de Integração de 1986 e consolidada com o Tratado de Integração de 1989, já produziu efeitos significativos, que se situam, entretanto, muito abaixo do potencial. Depois de um pico de US\$ 1,8 bilhão, de 1980, o intercâmbio entre os dois países caiu para US\$ 1 bilhão, em 1980 e só em 1988 se reaproximou do pico precedente, alcançando US\$ 1,7 bilhão. A crise econômica de ambos os países, afetados por devastadoras inflações, juntamente com a necessidade de prévia adoção de inúmeras medidas, desde providências de ordem física, em matéria de transportes, a outras de ordem legal e financeira, vêm obstando a que os resultados do processo integrativo se aproximem do que poderiam e deveriam ser. Tal situação pareceria recomendar um regime de gradualidade, em que se esperasse maior consolidação da integração restrita, antes de se incorporar novos membros.

Outras considerações, entretanto, militam a favor de uma mais rápida ampliação do processo integrativo. Por um lado, a restauração da democracia no Chile e o bom estado da economia chilena recomendam uma rápida incorporação daquele país ao sistema integrativo. Por outro lado, estudos efetuados pelo Instituto de Estudos Políticos e Sociais – IEPES, tomando por base o sistema Argentino-Brasil-Uruguai, indicam a conveniência de a eles se agregar dois países petroleiros, Venezuela e México.

### **Projeto Alvorada**

Relativamente a esses estudos, que integram o Projeto Alvorada<sup>1</sup>, observa-se, com efeito, que a inclusão de países como

---

1 Projeto Alvorada é uma pesquisa sobre a viabilidade de constituição de um sistema de cooperação e assistência recíproca entre Argentina, Brasil, México, Uruguai e Venezuela. Dele



Venezuela e México, num sistema de cooperação de Argentina, Brasil e Uruguai, eleva significativamente os benefícios que produz para todos os participantes. A curto e médio prazos a integração intensificará o intercâmbio que resulte dos sistemas produtivos já existentes. Ainda que atue como dinamizadora de novas possibilidades, a integração só as refletirá, em termos significativos de intercâmbio, a mais longo prazo. Nas condições presentes, o Brasil tende a ser, predominantemente, exportador de itens metal-mecânicos e importador de petróleo e de determinados produtos agrícolas. A Argentina, exportadora de produtos agrícolas e importadora de compostos químicos e de itens metal-mecânicos. México e Venezuela são predominantemente exportadores de petróleo e importadores de produtos agrícolas. Essa composição do intercâmbio tende a favorecer um sistema multilateral, em que o Brasil tende a ser credor da Argentina, esta, credora do México e este credor do Brasil. A multilateralidade, com a inclusão dos dois países petrolíferos, produz um incremento muito superior a uma mera adição de parcelas, por gerar um sistema circular de créditos e débitos, reciprocamente compensáveis.

---

participam seis centros de pesquisa da região: o Instituto de Estudos Políticos e Sociais, do Rio de Janeiro, que coordena a pesquisa; o Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estudio y la Administracion-CISEA, pela Argentina, sob a direção de Jorge Schwarzer; o Instituto de Relações Internacionais-IRI, da PUC/RJ, pelo Brasil, tendo como relator José Tavares; O Centro de Estudos Internacionais de El Colégio de México, por México sob a direção de Blanca Torres; a Asociación de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, pelo Uruguai, sob a direção de Jacques Ginesta e o Instituto Internacional de Estudios Avanzados-IDEA, por Venezuela, tendo como relator Sebastian Alegrett. A pesquisa, iniciada em 1989, deve ser ultimada em princípio de 1991.

**Tabela 1 – Sistema Argentina, Brasil, México, Uruguai, Venezuela (1980-1988)**

TOTAIS DAS IMPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES US\$ MILHÕES					
PAÍSES	ARGENTINA	BRASIL	MÉXICO	URUGUAI	VENEZUELA
Argentina	–	i) 4.107,89	i) 519,30	i) 605,78	i) 95,90
		e) 2.819,86	e) 759,43	e) 667,09	e) 437,18
Brasil	i) 2.819,86	–	i) 1.646,34	i) 1.121,81	i) 1.313,97
	e) 4.107,89		e) 841,19	e) 989,32	e) 1.935,18
México	i) 759,43	i) 841,19	–	i) 46,93	i) 52,23
	e) 519,30	e) 1.121,81	–	e) 207,91	e) 410,25
Uruguai	i) 667,09	i) 949,32	i) 207,90	–	i) 12,66
	e) 605,78	e) 1.121,81	e) 46,93	–	e) 22,62
Venezuela	i) 437,18	i) 1.935,18	i) 410,25	i) 22,62	–
	e) 95,94	e) 1.313,97	e) 52,23	e) 12,66	–

Fonte: *Projeto Alvorada* – IEPES, 1990.

Símbolos: i) – Importação, pelo país da coluna vertical ao país da horizontal.

e) – exportação, pelo país da coluna vertical ao país da horizontal.

Como se observa pelo precedente quadro, temos que, no período 1980-1988, a exportação total do Brasil para a Argentina foi de US\$4.107,87 milhões e a importação de US\$2.819,86 milhões. Diversamente, a exportação do Brasil para o México foi de US\$841,19 milhões e a importação de US\$ 1.646,34 milhões. Enquanto isto, embora o intercâmbio entre a Argentina e o México seja presentemente muito modesto, por motivos de ordem consuetudinária (México, voltado para os EUA e a Argentina, para a CEE), as exportações da Argentina para o México são de

US\$795,43 milhões e as importações de US\$519,30 milhões. São veementes as indicações no sentido de que o intercâmbio entre a Argentina e o México pode ser substancialmente elevado, gerando um superávit argentino, sobre o México, que tende a se aproximar do superávit mexicano sobre o Brasil e o deste país sobre a Argentina.

No caso do triângulo Argentina, Brasil, Venezuela, temos que, para o período em referência (1980-88) a Argentina exporta US\$437,18 milhões para a Venezuela e dela importa apenas US\$95,90 milhões, num intercâmbio que, mais uma vez, é extremamente modesto, relativamente a suas possibilidades. Neste caso, entretanto, o intercâmbio Brasil-Venezuela é superavitário para o Brasil, apresentando exportações brasileiras de US\$1.935,18 milhões, contra importações de US\$1.313,97 milhões. As importações brasileiras da Venezuela são fundamentalmente de petróleo (US\$ 1.262,16 milhões) enquanto o superávit da balança comercial foi obtido, principalmente, por elevada exportação de veículos automotores e suas peças (US\$659,51 milhões).

O Projeto Alvorada, em vias de ser concluído pelo IEPES, indica, relativamente aos cinco países do sistema (Argentina, Brasil, México, Uruguai e Venezuela) que, ademais de um razoável equilíbrio circular entre superávits e déficits, nas relações de intercâmbio, um regime de livre mercado e estreita cooperação entre os referidos países, dentro de um sistema de moeda convênio, sujeito a liquidações plurianuais, lhes proporcionará importantes oportunidades para “joint ventures” e para significativo desenvolvimento de suas recíprocas capacidades científico-tecnológicas. Estima-se que a inserção do Chile, nesse sistema, teria efeitos extremamente positivos, pela ampliação,

no mercado do sistema, da demanda de combustíveis e produtos metal-mecânicos e da oferta de alimentos e minérios.

O problema de um mercado livre do Cone Sul, incluindo também Paraguai e Bolívia e mantendo a presença dos dois países petroleiros, exigiria maior estudo, dado o acentuado desnível das economias daqueles dois países, relativamente aos demais. Essa questão apresenta, para Paraguai e Bolívia, no Cone Sul, o mesmo tipo de problema que, em escala muito mais ampla, apresenta, para a América Latina, a Iniciativa Bush.

### **A Iniciativa Bush**

O ponto central da “Iniciativa para as Américas”, apresentada, em junho de 1990, pelo presidente Bush, consiste na proposta da formação de um grande mercado livre comum abrangendo as três Américas, os Estados Unidos, como economia mais poderosa, contemplariam diversas modalidades de ajuste e diferentes prazos para a realização da proposta. Esta poderia incluir os países da região tanto mediante uma série de acordos bilaterais, como através de entendimentos multilaterais, incluindo, no mercado comum, sistemas integrativos sub-regionais já pactados, como o de Argentina-Brasil-Uruguai.

As motivações para o mercado pan-americano, por parte dos Estados Unidos, já foram precedentemente aludidas. Para os países latino-americanos, esse mercado teria consequências revolucionárias. Por um lado, tenderia a elevar, extraordinariamente, a menores preços, a quantidade e a qualidade de bens e serviços oferecidos aos consumidores latino-americanos. Tenderia, igualmente, a elevar a produtividade da economia,

sobretudo nos países de amplo mercado doméstico, por atrair capitais e técnicas dos Estados Unidos. Mas, em contrapartida, tenderia a sacrificar uma importante parcela dos sistemas produtivos domésticos, notadamente nos setores modernos da indústria e dos serviços, elevando, concomitantemente, a taxa de desnacionalização dessas economias e criando um imenso problema de emprego.

A questão da internacionalização da economia adquiriu, presentemente, sentido bem diverso do que apresentava nas décadas de 1950 a 1970. Naquelas décadas, os países de maior mercado interno, como Brasil, México e Argentina, seguindo a estratégia recomendada pela Cepal, envidaram sérios esforços de industrialização por substituição de importações. Essa estratégia exigia, tanto por razões de controle do processo como pela inexistência de alternativas aceitáveis, uma tríplice intervenção do Estado, como programador, como financiador e como empresário, nos setores infraestruturais e nas indústrias de base.

Como é sabido, essa estratégia foi extremamente exitosa tendo permitido, no caso mais bem-sucedido do Brasil, transformar, em três décadas, o Brasil agrário dos anos 50 na oitava economia industrial do Ocidente, na década de 70. Esse modelo, entretanto, esgotou, por seu próprio êxito, suas potencialidades, a partir de fins da década de 70. Nas novas condições, que se configuraram no curso da década de 80 – tão desfavorável à América Latina – algumas das linhas básicas do modelo precedente passaram a exigir completa reformulação.

Assim ocorre, por um lado, no que diz respeito à necessidade de redirecionar a economia, mediante ampla, embora seletiva, abertura ao mercado internacional e decisiva ênfase para a elevação

da competitividade internacional de seu sistema produtivo. Assim, por outro lado, no que concerne a atuação do Estado, que deverá sair do esforço produtivo direto, deixando este a cargo da iniciativa privada, numa economia de mercado. O novo papel econômico do Estado, dentro de um compreensivo planejamento indicativo, é o de assegurar a estabilidade da moeda, a proteção anticíclica e a manutenção de um aceitável nível de equidade social. O Estado assegura condições otimizadoras da economia e afina, como regente da economia, a contribuição dos agentes econômicos, maximizando a produtividade do país.

Dentro desse novo modelo econômico, perdem sentido as medidas de nacionalismo econômico das décadas precedentes. O controle da economia, no que diz respeito à otimização do interesse nacional, não precisa mais se fazer pela atuação empresarial do Estado, nem através de uma política de nacionalismo de meios. Esse controle deve ser exercido através de uma política de nacionalismo de fins, em que o Estado, independentemente da nacionalidade dos agentes econômicos, promova o conveniente encaminhamento das forças produtivas. Acrescente-se que, ademais de se ter tornado desnecessário, o nacionalismo de meios, num momento histórico de vertiginosa aceleração das inovações tecnológicas, conduz a níveis crescentes de obsolescência e de perda de competitividade internacional.

O problema básico suscitado pela Iniciativa Bush não é, portanto, seu potencial de internacionalização das economias latino-americanas e sim o decorrente da perda de competitividade de importantes setores dessas economias. Essa perda de competitividade gera dois efeitos negativos. Por um lado, em

determinadas circunstâncias, notadamente no caso de países de menor mercado interno, passam a ser importados do exterior bens que eram precedentemente produzidos no país, sem que se desenvolvam modalidades alternativas de produção. Com isto, decresce o valor agregado da produção doméstica, com declínio do PIB e do nível de emprego. Por outro lado, notadamente no caso dos países de amplo mercado interno, as empresas domésticas de menor produtividade são substituídas por empresas estrangeiras, mais competitivas, que irão operar a menores custos, com menos mão de obra, gerando um importante desemprego.

Como tive a oportunidade de indicar em outro estudo<sup>2</sup>, em processos integrativos de que participem economias de muito diferentes níveis de produtividade, levar em conta a necessidade da adoção de mecanismos compensatórios ou corretivos dos efeitos negativos decorrentes de tal assimetria.

### **Dois Modelos**

O processo integrativo da CEE, reunindo economias bastante díspares, como, no topo, a da Alemanha e, na base, as de Portugal e Grécia, figurando a Espanha em posição algo intermediária, proporciona uma ilustração extremamente elucidativa de como compensar e corrigir grandes assimetrias econômicas. Observados os procedimentos em cursos e os cenários deles provavelmente resultantes, pode-se constatar que dois modelos estão sendo implícita, mas efetivamente, adotados na integração europeia. São eles o modelo de Redistribuição de Fatores e o de Reestruturação de Sistemas.

---

2 "O Brasil e a Iniciativa Bush", Mimeo. Rio de Janeiro: IEPES, 1990.

Para países relativamente subdesenvolvidos, de pequenas populações, como Portugal e Grécia na CEE, a integração econômica, num sistema de muito mais alta produtividade, conduz, como já foi mencionado, a que grande parte dos bens industriais modernos passem a ser importados, com eliminação dos produtores domésticos. Acrescente-se que algumas empresas, procedentes dos países mais avançados participantes da integração, também se transferirão para o país de menor desenvolvimento, contribuindo para a eliminação dos produtores domésticos. Com isto, empresários locais deslocados ou bem se dedicam a setores em que mantenham suficiente competitividade, ou se convertem em “rentiers”. O resultado final, para a mão de obra, será o de significativa elevação da taxa de desemprego. Se, em tal cenário, for adotado o modelo da Redistribuição de Fatores, como ocorre no quadro da CEE, os trabalhadores desempregados de países como Portugal e Grécia se deslocarão para países de mais alto desenvolvimento, por exemplo, Alemanha e França, e lá substituirão, como cidadãos de primeira classe, protegidos pelo estatuto da CEE, a mão de obra estrangeira destituída de tais prerrogativas, no caso, predominantemente turcos e árabes. Passarão esses novos trabalhadores a ter, relativamente a situação em que estavam em seus países, salários muito superiores, melhor proteção social e, portanto, muito melhor nível de vida. Os países de onde emigraram, por sua vez, passarão a dispor de bens de melhor qualidade, maior diversidade e menores preços, com correspondente elevação de seu padrão de vida. Com isto, todos saem ganhando e a integração se revela equitativa e multilateralmente vantajosa.

O modelo da Redistribuição de Fatores não funciona, entretanto, com relação a países de menor desenvolvimento com grande



população. Para estes, não é viável a abertura de um mercado de trabalho externo, dada a quantidade de trabalhadores que seria preciso exportar. Este é, na CEE, o caso da Espanha. Os procedimentos adotados pela CEE em relação à Espanha conduzem, entretanto, ao outro modelo, o de Reestruturação de Sistemas.

Maior transferência de capital, tecnologia e modernas modalidades de gestão, dos países mais adiantados da CEE para a Espanha, estão reestruturando o sistema produtivo do país, elevando a produtividade de seus setores modernos a uma taxa duas ou três vezes mais altas do que a média observável na CEE. Conforme estudo de Guilherme de la Dehesa, “Como será a Economia Espanhola em 1999?” (in “Espana 1999”, de Antonio Alférez e outros, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 1990), em itens estratégicos como o de eletrônica para grande público, a taxa de crescimento espanhola chega a 6,4% ao ano, contra a 3,9% na CEE.

A Iniciativa Bush coloca, ante os países da América Latina e os Estados Unidos, a necessidade de aceitação da efetiva aplicação desses dois modelos, como condição para que um mercado livre comum das três Américas seja equitativa e multilateralmente vantajoso. Países como Uruguai e Chile poderão se beneficiar com o modelo da Redistribuição de Fatores. Brasil, México e Argentina requerem a intensiva aplicação do modelo de Reestruturação de Sistemas.

Para que esse dois modelos sejam efetiva e adequadamente aplicados é necessário, entretanto, ademais de uma clara consciência da problemática precedentemente discutida, que tanto os Estados Unidos como os países da América Latina se disponham a assumir as condições de que depende o bom funcionamento de

tais modelos. Do lado latino-americano isto significa o efetivo abandono, pelos países da região, de suas resistências nacionalistas a capitais e técnicas estrangeiros, bem como uma profunda modificação de seus sistemas públicos, retirando o Estado do sistema produtivo e de seus excessos regulatórios e o aparelhando para o exercício desse “fine tuning” que se requer de um Estado “chefe de orquestra”. Significa, igualmente, notadamente para os países de pequenas populações, a aceitação de uma relativamente elevada quota de emigração de trabalhadores para áreas de maior produtividade.

Do lado americano, a efetiva adoção de ambos os modelos implica em não menos profundas modificações. Desde logo, é imperativo que os Estados Unidos renunciem a qualquer pretensão hegemônico-manipulacionista. Supor que os países latino-americanos se prestem a absorver maciças exportações de bens e empresas dos Estados Unidos, em detrimento de sua própria capacidade produtiva, sem a contrapartida dos benefícios que os dois referidos modelos possam proporcionar-lhes, seria um ato de fatal ingenuidade. Para que tais modelos efetivamente funcionem, os Estados Unidos devem estar preparados para duas opções decisivas. Por um lado, de conformidade com o modelo de Redistribuição de Fatores, aceitarem a incorporação, a sua força de trabalho, em condições de igualdade com seus próprios cidadãos, da mão de obra latino-americana que tiver de emigrar, por força do incremento do desemprego doméstico. Por outro lado, de conformidade com o modelo de Reestruturação de Sistemas, assumir uma maciça transferência de capitais, tecnologias e capacidade gerencial para países latino-americanos, de sorte a

que neles se produza um crescimento de produtividade a taxas significativamente superiores às médias dos Estados Unidos, assim reduzindo a brecha econômica que deles os separavam.

### **Conclusões**

Nas presentes condições históricas um processo de integração, no âmbito da Aladi, entre países seletivos do grupo, constitui uma condição necessária para que alcancem êxito, em prazos razoáveis, seus esforços de desenvolvimento e para que disponham de um respaldo minimamente suficiente para um equitativo intercâmbio internacional de bens e serviços e de cooperação científico-tecnológica.

Como se verifica pelos estudos que integram o Projeto Alvorada, o núcleo formador de um sistema de cooperação e assistência recíproca, em regime de mercado comum e de moeda-convênio, tem necessariamente de ser constituído pela integração do Brasil com a Argentina e o Uruguai. Há alta conveniência, para todos os participantes, de que a esse núcleo se agregue, de um lado, o Chile e, de outro, dois países exportadores de petróleo, Venezuela e México.

A inclusão de outros parceiros, no processo integrativo, requer mais cuidadoso estudo, uma vez que, relativamente aos dois países mais imediatamente interessados em participar do sistema, Paraguai e Bolívia, importaria, para corrigir os efeitos negativos de seu menor nível relativo de desenvolvimento, adotar apropriadas medidas compensatórias. Ocorre, entretanto, que o Brasil, como a mais poderosa economia do sistema, já padece, internamente, de gravíssimo desequilíbrio entre os setores modernos e primitivo

de sua população e de sua economia. Antes de esse desequilíbrio ser corrigido, o Brasil não poderá arcar com as responsabilidades de adotar nem o modelo de Redistribuição de Fatores, porque já dispõe de imenso excesso de mão de obra, nem o de Reestruturação de Sistemas, porque já tem de aplicar, domesticamente, esse mesmo modelo, para a correção de sua própria assimetria interna.

Com base num sistema de cooperação e assistência recíproca que integre, nas condições precedentemente referidas, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai, no Cone Sul e dois países exportadores de petróleo, Venezuela e México, é possível entabular entendimentos com os Estados Unidos, visando à implementação da Iniciativa Bush. Esses entendimentos, como precedentemente se viu, não são fáceis, para ambos os lados. Enquanto resistências ideológicas tenderão a se fazer sentir entre relevantes setores latino-americanos, as de ordem pragmática serão particularmente presentes em diversos setores dos Estados Unidos. Num período recessivo e de relativo declínio econômico, pelo qual estão passando, os Estados Unidos tenderão a se revelar muito pouco propensos a grandes esforços de transferência de capitais e tecnologia para países latino-americanos. Tampouco estarão propensos a receber importantes contingentes de mão de obra emigrada da América Latina, dados os seus já existentes problemas de emprego e de bem-estar social. Acrescente-se que maciça entrada de trabalhadores de etnias não caucasianas produziria redobradas resistências, num país que já defronta com graves problemas raciais.

A conclusão a extrair é no sentido de que a Iniciativa Bush, sempre a partir da prévia constituição de uma integração seletiva, no âmbito da Aladi, entre países do Cone Sul e países petroleiros,

merece atento estudo, mas depende, para sua implementação global, de um amplo acordo no tocante a efetiva adoção dos modelos precedentemente referidos, acordo dificilmente realizável, nas presentes condições. Ante as resistências que a adoção de tais modelos tenderá a suscitar, principalmente nos Estados Unidos, modalidades mais restritas da Iniciativa Bush parecerem mais viáveis. Assim, por exemplo, a inclusão inicial, no mercado pan-americano, de países como Costa Rica, Chile e Uruguai, mais fáceis de incorporar, dadas as já existentes características de suas sociedades e de suas economias, ao modelo de Redistribuição de Fatores. Assim, também, a adoção de acordos econômicos específicos entre os Estados Unidos e os países integrantes do Sistema Cone Sul-México-Venezuela, que estabeleçam, para determinados prazos, metas mínimas de transferência de capitais e tecnologias, conforme o modelo de Reestruturação de Sistemas, em troca de acesso de uma determinada pauta de itens americanos aos mercados domésticos desses países e de correspondente acesso, ao mercado americano, de produtos desses mesmos países.



**QUARTA PARTE**

**BRASIL**





## QUE É O ADEMARISMO?\*

### Uma força em marcha

Conforme se aproxima a data das eleições de outubro, vai se tornando cada vez mais nítida a superioridade do ademarismo sobre as demais facções políticas que pretendem disputar o governo de São Paulo. No ponto em que se encontram as coisas, e a menos que sobrevenham profundas e imprevistas modificações, pode-se prever com segurança que o Sr. Ademar de Barros, ou o candidato que ele indicar, sucederá ao governador Lucas Garcez. E como o ademarismo tenha importantes raízes em todo o território nacional, a conquista do governo de São Paulo, quer pela ampliação material de seus meios de ação, quer pelo prestígio político de que irá cercá-lo, lhe proporcionará condições muito favoráveis para a disputa das eleições presidenciais de 1955, situando o ademarismo entre as forças habilitadas para a sucessão do presidente Vargas.

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Cadernos do Nosso Tempo* (Rio de Janeiro, Ibesb, 1954).

Contrastando, entretanto, com a importância que já apresenta e com as possibilidades com que se defronta no futuro próximo, o ademarismo é um fenômeno político recente e muito pouco estudado. A vulgaridade pessoal do Sr. Ademar de Barros e de suas declarações, fazem o ademarismo objeto do desprezo das pessoas cultivadas e parecem reduzi-lo a um nível indigno de um estudo sério. Por outro lado, a falta de originalidade ideológica do ademarismo e o fato de que emprega processos que, aparentemente, não diferem dos velhos métodos da política de clientela (utilização do coronelismo, nos meios rurais, arregimentação de eleitores a troco do emprego e favores diversos etc.) induzem muitos a julgar que o ademarismo é apenas um pessedismo mais ativo, que procura acrescentar, ao seu eleitorado rural, um eleitorado urbano conquistado à custa dos usuais processos demagógicos. Observe-se, ainda, que a derrota experimentada pelo Sr. Ademar de Barros, na disputa da Prefeitura de São Paulo, nas eleições de 1953, difundiu, precipitadamente, a impressão de que sua carreira política estava encerrada. (Vide *Cadernos de Nosso Tempo*, nº 1, p. 99). Para tal impressão muito contribuiu, também, o atual espírito moralista suscitado pelas recentes campanhas de recuperação moral, prevalente naqueles meios burgueses e pequeno-burgueses que formam a opinião pública aparente. E como o moralismo das classes conservadoras seja por estas generalizado, indevidamente, para as outras camadas e regiões do país, julgou-se que o grande eleitorado brasileiro não aceitaria mais um candidato notoriamente marcado pela corrupção.

Todas essas interpretações do ademarismo são evidentemente superficiais. E não menos superficial é a recusa a considerar, com a maior seriedade, um movimento político em plena ascensão, capaz

de empolgar, dentro de dois anos, a Presidência da República. Torna-se imperativo e urgente, por isso, saber o que venha a ser o ademarismo.

### **Que é o ademarismo?**

A análise do que seja e represente o ademarismo, por isso mesmo que ele se apresenta sem características ideológicas marcadas, exige, inicialmente, que se proceda a uma distinção entre esse e os demais fenômenos e manifestações políticas brasileiras.

Assim, cabe reconhecer, em primeiro lugar, que o ademarismo não é uma expressão típica da política de clientela, embora se utilize de métodos clientelísticos. É certo que o ademarismo se acha estruturado, nos meios rurais, em uma forma análoga à do PSD. O eleitorado rural de base do ademarismo está enquadrado em diretórios locais, dirigidos por chefes políticos semelhantes aos cabos eleitorais do PSD. E os diretórios estaduais contêm elementos representativos dos chefes políticos locais, cujo prestígio se apoia na sua capacidade de lhes prestar favores clientelísticos. Isto não obstante, as relações do Sr. Ademar de Barros com seu eleitorado rural não são em nada semelhantes às relações dos chefes pessedistas com seu eleitorado correspondente. Enquanto estes se baseiam na sua capacidade de articular os chefes políticos estaduais, que, por sua vez, articulam os chefes locais a estes últimos incumbindo o contato direto com os eleitores, é o Sr. Ademar de Barros, pessoalmente quem tem influência sobre o eleitorado rural de base. Tal influência, a despeito de suas permanentes incursões pelo interior, não decorre de contatos diretos com a massa rural. Sua influência é pessoal, mas se exerce por via remota, através da

popularidade de sua pessoa. Desta forma, cabe reconhecer que o ademarismo é distinto do PSD, constituindo o apelo emocional que realmente mobiliza o eleitorado rural de base, ao partido competindo, unicamente, a tarefa de organizar um eleitorado já previamente conquistado pelo Sr. Ademar de Barros e de proporcionar a esse eleitorado facilidades ou proteção, para que permaneça fiel ao chefe e possa, oportunamente, votar de acordo com suas instruções. Desta forma, enquanto os chefes pessedistas dependem do jogo partidário e seu êxito está intimamente ligado à eficácia de sua máquina eleitoral, o Sr. Ademar de Barros é quem dá ao seu partido substância política, motivo pelo qual, em lugar de depender do partido, tem o partido na sua completa dependência e assim pode exercer uma autoridade pessoal e ilimitada que nenhum outro chefe político – salvo, talvez, o Sr. Getúlio Vargas – está em condições de exercer.

Considerando-se, sob outro ângulo, o ademarismo, verifica-se que ele tampouco é uma expressão típica da política ideológica, embora o apelo que o Sr. Ademar de Barros exerce sobre o seu eleitorado tenha o caráter de uma ideologia primária e infusa. Tal se verifica com relação ao eleitorado rural do Sr. Ademar de Barros e constitui mais uma diferença entre esse seu eleitorado rural e o do PSD. Mas é, sobretudo, o fato de o Sr. Ademar de Barros dispor de um amplo eleitorado urbano, compreendendo uma parcela do proletariado e da pequena burguesia, o que parece sugerir um vínculo ideológico entre o chefe pessedista e seus liderados. Analisadas, todavia, as declarações do Sr. Ademar de Barros e os documentos do partido, não se encontrarão outros elementos ideológicos além dessa verborragia pseudossocial que hoje abunda

em todas as manifestações políticas, por mais reacionários ou conservadores que sejam os seus verdadeiros propósitos. Há mais. Na medida em que o Sr. Ademar de Barros tenha logrado formular algumas ideias e esboçar normas programáticas, tais ideias e programas se enquadram no mais estrito espírito de capitalismo colonialista. Nem o Sr. Ademar de Barros oculta seus propósitos de manter e consolidar o capitalismo nacional, especialmente em sua forma mercantil, nem faz segredo do fato de pretender se ajustar, completamente, à política do imperialismo americano. Assim, além de não ter um conteúdo ideológico preciso e peculiar, o ademarismo é um movimento reacionário no que se refere ao estatuto da produção e às relações entre a economia nacional e o imperialismo capitalista.

Neste caso, que é o ademarismo? A classificação que lhe convém já tem sido inúmeras vezes utilizada na linguagem corrente. O ademarismo é um populismo. O que ainda não se fez é a conceituação desse fenômeno e sua configuração, nas condições brasileiras. Por influência marxista, têm-se confundido os movimentos de base popular com os movimentos de esquerda. Presume-se que as posições reacionárias são unicamente assumidas pelos membros das classes dominantes. E há uma igual propensão a julgar que as manifestações políticas de ampla base popular têm um caráter progressista e inovador. Essa terá sido, possivelmente, a razão que levou o próprio Sr. Ademar de Barros a chamar seu partido de “progressista”, com o que não empregava um artifício para ocultar o caráter reacionário do movimento que fundava – caráter esse de que não tinha nem tem consciência e para o entendimento do qual lhe faltam as necessárias categorias

de compreensão – mas incidia, ele mesmo, nessa identificação entre as manifestações de massa e o progressismo.

Nada é mais falso, porém, que a identificação entre os movimentos de massa e os movimentos de esquerda. Os movimentos de esquerda são o produto de uma ação liberadora das classes dominadas, baseada numa consciência de classe e orientada por uma teoria da sociedade que identifique e interprete o fenômeno da espoliação social, revelando na medida em que o mesmo decorre da vigência de uma ordem político-jurídica que assegura, para a classe dominante, determinados privilégios e as condições para mantê-los, no âmbito da classe. Diversamente, os movimentos de massa se realizam como expressão confusa e primária de aspirações instintivas da massa, permanecendo dentro do âmbito de condicionamento da classe dominante e das relações de espoliação.

A massa não é uma classe, nem uma aliança ou articulação de classes, nem, mesmo, formalmente, um conjunto de classe. A massa é o conglomerado multitudinário de indivíduos, relacionados entre si por uma sociabilidade periférica e mecânica, que Gurvitch denominou de sociabilidade de massa. Historicamente, as massas são o produto final da espoliação de classe. As massas helenísticas e romanas eram constituídas, basicamente, pela corte de escravos, libertos e clientes do patriciado amigo. As massas ocidentais resultaram da formação da mão de obra exigida pelo capitalismo industrial, mediante a proletarianização dos camponeses e dos artesãos.

As massas, por isso mesmo, são originária e basicamente um fenômeno proletário, uma consequência da proletarianização.

Mas se distinguem do proletariado, como classe, por lhes faltar a consciência e o sentimento de classe. As massas são um fenômeno de objetivação social em que permanecem inconscientes de sua condição os indivíduos que a compõem. Tal condição, porém, configura um tipo humano próprio, variável conforme as demais influências de lugar e tempo, mas determinado pela especificidade das relações de massa. Esse tipo humano é o homem-massa. A esse tipo humano corresponde um determinado estilo de vida, que é o estilo de massa. É o tipo psicossocial a que se convertem os homens que sofreram o fenômeno de massificação. Era o escravo ou o liberto, nas massas antigas. É o proletário inconsciente de sua própria condição e reduzido à posição de átomo da massa, na civilização ocidental. Persistindo o fenômeno da massificação, e não se verificando a reestruturação do proletariado massificado pela consciência de classe e por sua organização como classe espoliada, o tipo psicossocial do homem-massa transcende o âmbito da massa e tende a se tornar o protótipo humano de toda a comunidade. Opera-se a segunda massificação, a massificação superestruturária, que atinge as classes dominantes e transforma todos os valores e padrões de conduta da comunidade na qual se processe tal fenômeno. Esse é o fenômeno que ocorreu com Alexandria e com o Império Romano e que tende a se verificar na cultura ocidental, nos países em que as classes espoliadas não lograram atingir a consciência e a organização de classe.

O populismo, de que o ademarismo é a expressão brasileira, constitui a manifestação política das massas que persistiram como tais, por não terem seus membros logrado atingir a consciência e o sentimento de classe e por tender a se generalizar,

como protótipo da comunidade, o tipo psicossocial do homem-massa.

### **Características do populismo**

Como se verificou nas considerações precedentes, o populismo é o fenômeno político característico das massas. O surgimento do populismo, por isso, depende, no que se refere a suas condições histórico-sociais de possibilidade, da conjugação de duas condições. De um lado, é necessário que, numa determinada comunidade, se tenha verificado o fenômeno da massificação. E que, ocorridas as formações de massas, o proletariado originariamente massificado não tenha superado as relações de massificação, adquirindo consciência e sentimento de classe e se organizando, como classe, para a luta de liberação econômico-social. De outro lado, é necessário que a classe dirigente, convertida em classe dominante, parasitária do processo social, tenha perdido sua representatividade, ou seja, sua aptidão para dirigir o processo social com um mínimo de eficácia, em condições e para fins que atendam a um mínimo das necessidades dos diversos estratos da sociedade e satisfaça às necessidades essenciais da comunidade como um todo. Perdida a representatividade, a classe dirigente, transformada em classe dominante, perde, igualmente, seu poder criador e sua exemplaridade, deixando de criar os valores e os estilos de vida informadores da conduta média da comunidade. Verificando-se essas duas condições, tendem as mesmas a se conjugar para a produção desse efeito específico, que é o populismo, conforme a massificação superestruturária vai estendendo o tipo psicossocial do homem-massa para a própria classe dominante.



Não basta, todavia, para que surjam as manifestações de populismo, que se verifiquem suas condições histórico-sociais de possibilidade. Tais condições, *per se*, são necessárias, mas não suficientes, para que ocorram, em grau significativo, essas manifestações de populismo, especialmente as que alcancem ou ameacem seriamente alcançar a direção social. Para tal se faz mister uma terceira condição, que é o aparecimento do líder populista, do homem carregado de um especial apelo às massas, apto a mobilizá-las politicamente para a conquista do poder.

O apelo que exerce o líder populista sobre as massas representa o equivalente, nas sociedades que já experimentaram a massificação superestruturária, do apelo carismático, nas sociedades onde ainda não se mecanizaram nem rigidificaram as relações de sociabilidade. Esse carisma de massas, que cabe denominar de “populidade”, consiste, essencialmente, numa capacidade de mobilizar os homens-massa – quer pertençam aos estratos proletarizados da sociedade, nos quais se originou a massificação, quer aos estratos superiores, atingidos pela massificação supestruturária – para fins político-sociais que representam a realização das aspirações psico e socioinstintivas dos homens-massa constituem objetivos em si mesmos e imediatamente atrativos, dentro de uma ordem de valores imanente ao tipo psicossocial dos homens-massa e em virtude, no que se refere ao líder populista, do fato de os homens-massa reconhecerem nele o seu mesmo tipo psicossocial do homem-massa.

É interessante observar que o líder populista pertence raramente aos estratos inferiores da sociedade, a regra geral, muito ao contrário, sendo a de tais líderes saírem da classe dominante,

quando esta já se encontra bastante afetada pela massificação superestruturária. A razão desse fenômeno se encontra na diferença, já salientada, entre o proletariado consciente de sua condição e de seus interesses de classe e o proletariado massificado. Somente no primeiro caso logram os membros da classe proletária, enquanto tais, acesso aos postos de liderança, constituindo-se tal liderança na própria luta de liberação econômico-social. Diversamente, o proletariado massificado, sobretudo depois de se processar a massificação superestruturária, atua dentro dos condicionamentos das relações de espoliação existentes entre a classe dominante, os estratos inferiores da sociedade, e a “proletarização” a que conduzem os movimentos populistas opera seus efeitos mais no plano superestruturário dos valores de conduta do que na estrutura das relações econômicas e das relações de poder. Assim, o populismo alexandrino dos Ptolomeus e o populismo do Império Romano se realizaram sob a direção dos generais egressos do patriciado ou formados na carreira das armas e já divorciados, quando de origem plebeia, de sua condição original.

É certo que o fascismo italiano e alemão, este último muito particularmente, foram movimentos de caráter populista, dirigidos por homens egressos de estratos proletários. Tal se verificou, no entanto, porque o populismo fascista, especialmente o nazista, ademais de movimentos populistas, no sentido anteriormente analisado, foram igualmente o resultado de um profundo ressentimento nacional, experimentado mais vivamente pelas classes médias. Assim é que a ascensão de Hitler se realizou por etapas, a primeira das quais foi a conquista, pelo antigo pintor de paredes, de um estatuto pequeno-burguês. É nessa

qualidade, e não como líder proletário, que Hitler é convocado para organizar o novo governo alemão. E tanto Hitler como Mussolini, seu predecessor no populismo fascista, conquistaram o poder em nome de reivindicações nacionalistas, tipicamente pequeno-burguesas, e só bem mais tarde intentaram modificações estruturais nas relações econômicas e de dominação, nunca indo ao ponto, todavia, em ambos os casos, de suprimir as relações de espoliação entre a burguesia e as classes não possuidoras.

Esse caráter reacionário do populismo se torna ainda mais claro nas manifestações populistas mais recentes. O populismo americano não se formou no âmbito do proletariado sindicalizado nem teve por instrumento o Partido Democrata, que, desde Roosevelt, veio caminhando para a esquerda e se impregnando de uma ideologia socializante. Muito ao contrário, foi o Partido Republicano que se tornou o porta-voz das aspirações psico e socioinstintivas das massas americanas e foi senador republicano, o Sr. McCarthy, que logrou conquistar a liderança do populismo ianque, tendo como bandeira o anticomunismo e o antissocialismo, plataforma essa que, a despeito de estar orientada especialmente contra o inimigo externo, traz em si, explícita e implicitamente, um conteúdo essencialmente reacionário.

No Brasil, o populismo do Sr. Ademar de Barros representa, em termos brasileiros, o equivalente do populismo macarthista. Na medida em que o ademarismo contém algum sentido programático, este, como já se indicou, é tipicamente reacionário, conduzindo, internamente, a um fortalecimento da burguesia mercantil e externamente, ao estreitamento da subordinação econômica e política do Brasil ao imperialismo americano. Tais

características do ademarismo já eram visíveis desde sua campanha eleitoral de 1946. E se o Partido Comunista cometeu o erro imperdoável de dar pleno apoio ao Sr. Ademar de Barros – apoio ao qual deveu esta sua eleição para governador de São Paulo – tal incompreensão da verdadeira significação do ademarismo se origina na tendência, já indicada, de os marxistas confundirem os movimentos de massa com os movimentos de esquerda, não distinguindo as formações proletárias, como formações de classe, das simples formações de massas.

### **Infraestrutura do Ademarismo**

Como frequentemente ocorre com os fenômenos sociais, o ademarismo, depois de se constituir como um importante e crescente movimento político, serviu para indicar, *a posteriori*, que o Brasil é um país propenso para os movimentos populistas. De fato, transportando-se a análise do fenômeno populista, linhas atrás esboçadas, para o quadro brasileiro, observam-se como se verificam, no Brasil, as condições histórico-sociais que ensejam o aparecimento de tais movimentos.

De um lado, nos deparamos com um processo de massificação não acompanhado pela formação da consciência e da organização de classe pelo proletariado brasileiro. A urbanização (que já contém em germe a massificação) se processou antes da industrialização. E esta, realizando-se rapidamente, notadamente depois que a deflagração da guerra de 1939 separou o país de suas fontes usuais de suprimento de produtos acabados, provocou, de uma forma igualmente súbita, a constituição de um exército de trabalho recrutado nos meios rurais, motivo pelo qual o operariado brasileiro é

predominantemente composto de trabalhadores egressos do campo ou filhos de camponeses. Daí o fato de o proletariado massificado não ter logrado atingir a consciência de sua condição de classe nem se ter organizado, como classe, para a luta de liberação econômico-social. Assim é que a legislação trabalhista, em lugar de resultar das reivindicações operárias, foi promulgada de cima para baixo pelo Estado, nos períodos em que este foi dirigido por representantes da classe média, que haviam conquistado o poder revolucionariamente. E ainda hoje, decorridos mais de vinte anos desde a Revolução de 30, a sindicalização, salvo no Estado de São Paulo e, até certo ponto, no Distrito Federal, não é um movimento espontâneo do operariado, mas o produto de uma política governamental.

De outro lado, assistimos à decadência da antiga classe dominante, a classe latifundiária, cujas funções de liderança, em lugar de serem ocupadas pela recém-formada burguesia industrial, cujo predomínio teria estabelecido uma correspondência sadia entre a nova estrutura econômica do país e o mecanismo de dominação político-jurídica, foram preenchidas pela burguesia mercantil, de finalidades especulativas, inconciliáveis com as necessidades de desenvolvimento econômico decorrentes das novas relações de produção. Esta nova classe dirigente, cuja incompatibilidade com as necessidades econômico-sociais do país a converteram logo em classe dominante, carecendo de funcionalidade e desprovida das tradições que cercavam a classe latifundiária, foi rapidamente afetada pela massificação superestruturária. E assim se completaram as condições propiciadoras da formação de um movimento populista no Brasil, que apenas aguardava, para surgir e se impor avassaladoramente,

o aparecimento de um líder de massas, dotado da necessária “populidade”. Tal líder apareceu na pessoa do Sr. Ademar de Barros, com ele surgindo o populismo ademarista.

Intervindo inconscientemente nesse processo, a classe média, em suas diversas tentativas de exercer a liderança social, a partir da revolução republicana, contribuiu para preparar as condições que hoje favorecem o populismo, ao destruir as bases do poder latifundiário sem modificar o regime da produção. Se em 1930 ou em 1937 os dirigentes da classe média, em vez de modificações puramente superestruturárias, houvessem socializado a estrutura econômica do país, teriam provocado, de um lado, a formação do espírito de classe no proletariado e no campesinato brasileiros e, de outro lado, teriam impedido o surgimento e a organização de uma burguesia mercantil especulativa e parasitária. A massificação e o populismo, dela decorrentes, tampouco se teriam verificado se a burguesia industrial houvesse substituído a classe latifundiária na liderança do país. Nesta hipótese, ter-se-iam verificado, por via privada, muitos dos efeitos que ocorreriam na outra hipótese, antes considerada, de a classe média radicalizar sua revolução.

Analisando-se as bases infraestruturárias do ademarismo, notaremos que elas são constituídas, nos meios rurais, pelas massas camponesas emancipadas da tutela clientelística dos fazendeiros e coronéis do interior, e, nos meios urbanos, pelas massas proletárias e pequeno-burguesas desprovidas de consciência e de organização de classe. Os eleitores que o PSD e a UDN (que é, nos meios rurais, um partido complementar do PSD) vão perdendo, no campesinato, são outros tantos eleitores que conquista o ademarismo e que compõem a principal parcela de seu

eleitorado. Nos meios urbanos, o proletariado e certas parcelas da pequeno-burguesia, de há muito divorciados dos partidos demoliberais, controlados pelas classes dominantes, caminham para o ademarismo na medida em que não se encontrem suficientemente politizados para defender seus verdadeiros interesses e empreenderem, com base nos sindicatos e por intermédio dos partidos de esquerda a luta de liberação econômico-social. A essas massas camponesas, proletárias e pequeno-burguesas, o ademarismo reúne parte da burguesia mercantil, cujos interesses de classe se veem protegidos e representados pelas tendências reacionárias do populismo ademaresco, especialmente quando se trata de membros da burguesia mercantil já afetados pela massificação superestruturária, massificação esta ora em estágio adiantado e com inevitável tendência a se expandir.

### **Conclusão**

Como se verifica pelo exposto, o ademarismo é a consequência de condições econômico-sociais que se vieram formando no Brasil a partir da Revolução de 30. É evidente que ele reflete a personalidade do Sr. Ademar de Barros. E por muito que as condições ensejassem o aparecimento de movimentos populistas no Brasil, tais movimentos não surgiriam sem a intervenção “catalisadora” de um líder dotado da necessária popularidade. É próprio de tais situações, porém, sempre aparecer, dado um certo lapso de tempo, uma personalidade apta a se valer delas. Tanto que, nas atuais condições brasileiras, se não existisse o Sr. Ademar de Barros, não faltariam homens para tentar preencher esse papel, alguns dos quais, como o Sr. Hugo Borghi, já demonstraram possuir os atributos necessários para tal mister.

O ademarismo é uma força em marcha que tende, em virtude da prevalência das condições que o favorecem, a conquistar o poder em prazo curto. Esse desfecho será inevitável se não sobrevierem importantes modificações no âmbito político-social do país. Tais modificações, nas condições atuais do Brasil, estão, praticamente, reduzidas a duas alternativas. A primeira, que se anuncia como a mais provável, embora seja a mais prejudicial para o desenvolvimento econômico e social do país, é a intervenção das forças armadas, representando o estrato superior da classe média, os remanescentes do latifúndio e a parcela da burguesia mercantil contrária ao ademarismo e receosa do que, no ademarismo, julga ser, por equívoco, uma manifestação de esquerdismo. A segunda alternativa seria a formação de uma ampla frente nacional democrática de esquerda, que agremiasse a burguesia industrial, os setores mais esclarecidos das classes médias, incluindo os representantes desses setores nas forças armadas, e a parcela politizada do proletariado.

Em ambos os casos, o ademarismo só poderia ser neutralizado através de uma política radicalizante. Nas condições atuais, o centrismo, a que tanto se apegam os conservadores liberais, constitui, precisamente, o terreno propício ao êxito do ademarismo, uma vez que, sob as instituições liberal-democráticas, não operam mais as forças que conduzem a esse tipo de regime, e sim as formações de massa, cuja expressão política, no Brasil, é o populismo ademaresco. Daí só há duas alternativas antes apontadas: para a direita, mediante um golpe militar, representativo dos interesses da alta classe média, do latifúndio e de todos os setores da burguesia mercantil que ainda não



se dispuseram a aderir ao ademarismo; para a esquerda, mediante a constituição de uma frente nacional democrática de esquerda, representativa da burguesia industrial da *intelligentsia* pequeno-burguesa e das vanguardas proletárias.



## A PROPOSTA SOCIOPOLÍTICA DO PSDB\*

É extremamente alvissareira, como já o assinali em outros escritos, a aparição do PSDB no cenário político brasileiro. Ainda é cedo, sem dúvida, para uma avaliação mais permanente do partido, que acabou de se constituir. Tem ele pela frente, entre muitas tarefas, não somente complicadas providências organizacionais, como, o que mais importa, uma elaboração mais detalhada de seu programa e uma tomada de posição, frente aos múltiplos problemas do país. Desde já, no entanto, há três relevantes aspectos do novo partido que merecem destaque e suscitam esperanças: (1) sua proposta político-social, (2) seu moderno estilo de organização interna e (3) suas idôneas e confiáveis lideranças fundadoras. Procurei, nas linhas que seguem, abordar, sucintamente, o primeiros desses aspectos.

Há amplo consenso, entre os estudiosos, quanto ao fato de que as sociedades industriais de nosso tempo, em vias de se converterem em sociedades de serviços, requerem um modelo sociopolítico que combine o dinamismo de uma economia de mercado, baseada na

---

\*N.E.: Texto publicado na *Folha de S. Paulo*, 1º Caderno, A-3, em 7 ago. 1988.

eficácia da livre empresa, com a regulamentação social do excedente, exercida por um Estado tecnicamente competente, operado, responsabilmente, por representantes de uma democracia social. A teoria e a prática contemporâneas condenaram, igualmente, por obsolescência, tanto o puro Estado liberal do século passado e primeiras décadas do corrente, acumulador de monstruosas injustiças sociais e de autodestrutivas crises cíclicas, como todas as formas de socialismo estatizante, formadoras de burocracias opacas, ineficientes, autoritárias e corruptas.

É certo que, na experiência europeia, o *welfare state* dos anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, de explícita ou implícita orientação social-democrata, vem sendo submetido a significativas revisões. Um neoconservadorismo se faz atualmente sentir em quase todas as sociedades industriais, da Grã-Bretanha de Thatcher à Alemanha de Kohl. O que está em jogo, entretanto, não é o essencial da proposta de uma economia de mercado socialmente regulada. O que está em jogo são os aspectos gerenciais de sociedades que entram na fase pós-industrial e requerem uma modernização de sua democracia social. Trata-se de converter a social-democracia fabril, dos anos 50 a 60, para uma social-democracia informática, neste fim de século.

O Brasil está imperiosamente necessitado de uma moderna proposta democrático-social. É isto que o PSDB lhe vem proporcionar. O grande mérito do novo partido consiste em formular tal proposta com apropriada largueza e flexibilidade para que ela comporte uma gama suficientemente ampla de posições. O partido expressamente abrange posições de socialistas democráticos, como Mário Covas, de social-democratas, como Fernando Henrique Cardoso, de democratas cristãos, como André

Franco Montoro, de liberais-sociais, como José Richa e Afonso Arinos. Por outro lado, dentro dessa ampla faixa da democracia social, o partido tem contornos nítidos, que excluem o socialismo estatizante, o puro liberalismo de mercado, as formas insensatas de distributivismo populista e todas as modalidades de autoritarismo.

A principal característica de uma moderna democracia social consiste em superar os dois grandes mitos de fins do século passado e princípios deste. O mito da onisciência e da benevolência das burocracias estatais – cujo mais recente denunciador é o Secretário-Geral Gorbachev – e o mito da autoperfectibilidade dos mercados, cuja mais eficaz contestação é dada pelo regime de consertação pública adotado pelo Japão e pelos NICs asiáticos.

Acrescente-se, no caso de um país de capitalismo periférico, como o Brasil, a necessidade de uma correspondente modernização de nosso nacionalismo. Não é verdade, como foi apregoado em recente programa de televisão, que vivamos “um mundo sem fronteiras”. Não há fronteiras nos paralelos no Norte, entre países industriais dotados de razoável equivalência de capacidade produtiva e tecnológica. Mas há fronteiras nos meridianos Norte-Sul, entre os capitalismos centrais e os periféricos. Ocorre, apenas, que as fronteiras deste fim de século são muito distintas das dos anos 50 e 60.

Presentemente, estão condenados a irremediável atraso os que se cerrem em suas áreas nacionais. Mas estão condenados a sucatar imensas parcelas de seu parque industrial e a perder sua autonomia econômica os que, como na lamentável experiência de Martinez de Hoz, não sejam seletivos em seu processo de abertura ao mercado internacional. Vamos acabar com a irracionalidade de preconceitos

com relação ao capital estrangeiro e às transnacionais, numa postura que maximize, sob apropriada supervisão, a incorporação de capacidade de investimento e de inovação tecnológica. Mas, concomitantemente, vamos evitar a ingenuidade das formas indiscriminadas de abertura.

Vamos elaborar e implementar, com toda a consistência, um projeto nacional de desenvolvimento científico-tecnológico e de crescente domínio sobre todas as tecnologias de ponta. Um projeto que nos assegure o autocomando de nossa capacidade produtiva, por via de controle acionário, onde continue sendo efetivamente necessário, mas, sobretudo, por via de nossa habilitação a uma eficaz orientação e supervisão de nossa economia. Neste fim de século, a essência do nacionalismo racional se deslocou do controle patrimonial para o científico-tecnológico. A propriedade da biblioteca é inútil para o analfabeto. A verdadeira apropriação reside no controle dos códigos.

# EVOLUÇÃO POLÍTICA DO BRASIL\*

## I – Introdução

### Evolução política

Evolução política é o termo usualmente empregado para designar o desenvolvimento, no curso do tempo, dos principais eventos políticos de um país e das principais etapas percorridas, com suas respectivas configurações político-institucionais.

Aplicado esse conceito ao caso do Brasil, é usual se diferenciar as seguintes etapas, a partir da Independência:

- 1) Primeiro Reinado;
- 2) Segundo Reinado;
- 3) República Velha;
- 4) Revolução de 30;
- 5) Estado Novo;

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Brasil, Homem e Mundo* (Rio de Janeiro: Topbooks, 2000).

- 6) Período da Constituição de 1946;
- 7) Regime Militar; e
- 8) Nova República.

### **Perspectiva histórico-sociológica**

Tenho salientado, em diversos escritos, a conveniência de se introduzir nessa matéria uma perspectiva histórico-sociológica. A análise histórico-sociológica, com efeito, permite constatar a existência de uma marcante regularidade no curso de certos processos políticos, quando considerados numa perspectiva macro.

De forma não estritamente linear e apresentando períodos de retrocesso ou de estagnação, a observação histórico-sociológica conduz à verificação de que todas as sociedades emergem para a história sob a forma de sociedades de notáveis. Em determinadas circunstâncias, tais sociedades se convertem em democracia de notáveis. Assim ocorreu com a Grécia Clássica, que se torna uma democracia de notáveis depois das reformas de Sólon. Assim com os países da Europa Ocidental, que se tornam democracias de notáveis de fins dos séculos XVII (Inglaterra, depois da *Glorious Revolution* em 1689 à primeira metade do século XIX). Assim, no caso do Brasil, a partir do Segundo Reinado.

As sociedades de notáveis tendem, sob a pressão das camadas intermediárias, a se tornarem sociedades de classe média e, eventualmente, democracias de classe média. Assim a Grécia Clássica, com Clístenes. A Europa Ocidental, depois da Revolução Francesa de 1830 e do *Reform Bill* inglês de 1832. Assim o Brasil, depois da Revolução de 1930.



As sociedades de classe média, finalmente, sob a pressão das massas, tendem a se tornarem sociedades de massa e, eventualmente, democracias de massa. Tal ocorreu com a Grécia Clássica com as reformas de Péricles. Na Europa Ocidental, a partir dos anos 30 deste século e, de forma estável, depois da Segunda Guerra Mundial. No Brasil, a sociedade de massas se vai configurando a partir da década de 60 e se constitui em uma democracia de massas a partir de 1985.

### **O caso do Brasil**

A aplicação da tipologia precedentemente referida permite compreender os condicionantes político-sociais de cada etapa alcançada pela evolução política de um país. No caso do Brasil, somente através dessa metodologia é possível se compreender a relação entre as sucessivas configurações institucionais adotadas pelo país e os fatores e circunstâncias que condicionaram a formação de tais configurações. Por que funcionou bem o Estado brasileiro no Segundo Reinado e na República Velha até Arthur Bernardes e depois entrou em crise? Por que funcionou bem o Estado sob o regime da Constituição de 1946 e entrou em crise no governo Goulart? Por que se está revelando ser tão difícil a montagem de um Estado eficiente depois da restauração democrática de 1985? Somente uma abordagem histórico-sociológica, conforme a tipologia em referência, permite chegar a conclusões válidas.

## **II – O Brasil, da sociedade de notáveis à de classe média**

### **A sociedade de notáveis**

O Brasil, como ocorre com todas as sociedades, emerge para a história como uma sociedade de notáveis. Essa foi a característica

do Brasil colonial, sob a administração dos vice-reis. Será a do Brasil independente, no curso do Primeiro Reinado.

Dom Pedro I, personagem típico da era napoleônica, reunia em si a aspiração ideológica a um liberalismo político que se traduziria por uma democracia de notáveis, a uma personalidade e a um temperamento autoritários e que se traduziria também pela imposição da vontade real sobre as deliberações parlamentares. A Constituição Imperial manifesta esses dois aspectos que o imperador tentou compatibilizar através da instituição do Poder Moderador.

O que se poderia designar de “golpe parlamentar” da Maioridade conferiu (1840) a dom Pedro II, ainda em seus 14 anos, maioria política para reinar. Tal circunstância, aliada a outras condições, notadamente a própria personalidade de dom Pedro II, mais inclinado à persuasão e ao arbitramento racionais do que ao voluntarismo, conduziram o Segundo Reinado a um parlamentarismo *de facto* que converteu a sociedade de notáveis em uma democracia de notáveis.

A Reforma Saraiva de 1880 ampliou, juridicamente, o âmbito dessa democracia de notáveis com a adoção da eleição direta. *De facto*, entretanto, as deliberações políticas, no Segundo Reinado, continuaram se processando em função das opiniões e interesses de um grupo restrito de notáveis compreendendo os barões rurais, os níveis superiores do funcionalismo civil e militar e a burguesia urbana, incluindo a restrita alta classe média de profissionais liberais.

A República Velha manteve, na verdade, de forma efetivamente mais autoritária a despeito de seu federalismo, a democracia de

notáveis provinda do Império. O Exército assumiu um papel político exercendo diretamente o poder após a Proclamação da República e dele informal, mas efetivamente coparticipando com implícito poder de veto durante as presidências civis até Arthur Bernardes. O princípio da revisão congressional das eleições nos estados, dentro do novo regime federal, assegurou a formação de uma frente política hegemônica que se autorreproduziu mediante um mecanismo pelo qual o poder central eliminava as oposições indesejáveis que se elessem nos Estados e os governadores reforçavam a eleição de bancadas oficialistas de apoio ao poder central.

O Brasil da sociedade de notáveis foi capaz, através das Constituições de 1824 e 1891, de organizar e operar um Estado extremamente apropriado para os objetivos da classe dominante. Era um Brasil civilizado de elites europeizantes, cujos interesses eram devidamente atendidos num sistema compatível com a preservação da escravatura até o final do século XIX com a subsequente manutenção de uma dócil e barata mão de obra rural para uma benigna indiferença aos interesses das demais classes.

### **Crise da democracia de notáveis**

A democracia de notáveis da República Velha entrou em crise na medida em que se tornou crescentemente desequilibrada a relação entre o poder político-institucional dos notáveis e a significação sociocultural da emergente classe média. A inteligência urbana, que não participava do poder, exceto na medida em que se submetesse à tutela política dos notáveis, se rebelou crescentemente contra tal situação. O Exército, que

proclamara a República por um golpe militar, passou a não se sentir mais suficientemente representado por sua cúpula gerando um movimento de descontentamento crescente na oficialidade jovem que conduziria ao futuro “tenentismo”. A crise depressiva de 1929 transmitida pelo *crack* da Bolsa de Nova York arruinou a classe cafeeira, levando muitos a depender de emprego público.

O intervalo entre o poder civil e o poder militar se acentuou no curso da presidência de Arthur Bernardes que enfrentou as resistências militares com o Estado de Sítio, mas, concomitantemente, erodiu as bases efetivas do poder presidencial. A presidência sucessora de Washington Luís não terá capacidade de preservar o poder até o fim de seu mandato. O novo candidato eleito pelo notável Júlio Prestes é contestado por um movimento revolucionário em 1930 que mobiliza a juventude militar contra a cúpula do Exército e, com apoio de polícias estaduais e elementos civis, derruba o presidente instaurando sob Getúlio Vargas um governo provisório e fortemente controlado pelos “tenentes”, os líderes da juventude militar.

### **A emergente classe média**

A classe média brasileira, gradualmente emergente, como subproduto da urbanização encontra, nas condições de fins do século XIX, sua principal avenida de acesso no Exército. A oficialidade naval conserva um estilo aristocrático e seus vínculos com o patriciado rural. O exército é classe média. Classe média, igualmente, a inteligência civil nas letras e no jornalismo e nos ainda restritos quadros das profissões liberais.

O golpe republicano de 1889 foi, basicamente, uma primeira manifestação da vontade de poder da classe média. Floriano

tentou, de certa forma, realizar um regime que apresentava algumas características comuns ao que seria, meio século mais tarde, o Nasserismo. As condições econômicas, sociais e políticas dos albores da República não permitiam, entretanto, a perpetuação da classe média no poder. O patriciado rural, que apoiou a República por vingança contra o abolicionismo de dom Pedro II, se reorganizou para voltar ao poder e logrou fazê-lo a partir de Prudente de Moraes.

A República Velha, todavia, não pôde resistir, como já mencionado, ao alargamento da brecha entre o regime de notáveis e a crescente força da classe média. Força baseada, por um lado, na própria corporação militar que produzira a República e, por outro, na inteligência urbana e sua capacidade de propaganda liberal.

A Revolução de 1930 instaurou a classe média no poder. Socioeconomicamente, entretanto, o Brasil continuava sendo uma sociedade agrária de notáveis. A classe média, militar e civil constituía um pequeno segmento urbano inserido num grande mundo rural controlado pelo patriciado do café e apoiado pela burguesia mercantil. Passado o período provisório, instituído pela Constituição de 1935, era manifesto o fato de que o candidato oficialista José Américo perderia as eleições para a sucessão de Vargas para o candidato conservador Armando Sales de Oliveira.

Getúlio Vargas, interessado em se manter no poder, mas, ao mesmo tempo, sensível às expectativas da classe média, desencadeia, com apoio militar, o golpe de 10 de novembro de 1937 pretextando a necessidade de fortalecer o Estado contra o perigo comunista.

O Estado Novo instituiu um regime de tipo salazarista, um profascismo não mobilizacionista, burocrático e meritocrático, que manteve a classe média no poder, abrindo-lhe acesso através de concursos públicos supervisionados pelo *Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP*. A inteligência da classe média, de ideologia liberal, protestou retoricamente contra o golpe, mas, na prática, se inseriu no sistema meritocrático que fora instituído e seguiu o culturalismo ilustrado de Gustavo Capanema.

As classes altas, tendo perdido o acesso por conta própria ao poder político, se ajustaram ao Estado Novo concentrando seus esforços no plano econômico. O patriciado do café, enfraquecido pela grande depressão, seria substituído pela burguesia industrial que reabsorveria os remanescentes daquele.

### **Democracia de classe média**

O Estado Novo tem sido apreciado, quase exclusivamente, sob os aspectos negativos de seu autoritarismo e do arbítrio policial de Filinto Müller. Independentemente desses aspectos, que são reais, o Estado Novo exerceu relevantes funções na evolução política do país. Por um lado, ele proporcionou as condições para que a classe média continuasse exercendo importante parcela do poder, sem dispor dos substratos sociais para tal e, assim, criou condições para que viesse a se constituir, posteriormente com a Constituição de 1946, uma democracia de classe média. Por outro lado, ele acelerou o processo de industrialização do país que se inicia, incipientemente, com Mauá na segunda metade do século XIX, prossegue no século XX com a industrialização dos dois primeiros decênios se acentuando com o processo de espontânea

substituição de importações a partir da grande recessão dos anos 30 e tem no Vargas do Estado Novo seu primeiro deliberado impulsionador público. Acrescente-se que o Estado Novo implantou um sistema público racional e meritocrático que se substituiu ao patrimonialismo clientelista da Velha República permitindo que a democracia de classe média, que se lhe segue, dele herdasse uma máquina pública em bom funcionamento.

A industrialização dos anos 30 e 40, a institucionalização racional do Estado com o Estado Novo, o crescimento urbano e a difusão mais ampla das ideias através da imprensa e do rádio criaram condições que proporcionaram um suficiente substrato social para que o Brasil se tornasse uma sociedade de classe média e, com a Constituição de 1946, uma democracia de classe média.

A democracia de classe média será uma democracia dos bacharéis, como a democracia de notáveis fora uma democracia dos barões do café. Da mesma forma, como a democracia de notáveis, a democracia de classe média, tripulada por um segmento social bem mais numeroso, educado segundo padrões euro-norte-americanos, teve capacidade de montar e operar um eficiente e civilizado Estado de Direito a partir do importante legado público herdado do Estado Novo.

As instituições políticas geradas pela democracia de notáveis davam apropriado atendimento às demandas dos estratos médios e superiores da sociedade brasileira e exerciam uma tutela juridicamente (não economicamente) benigna sobre as classes populares, particularmente o incipiente proletariado urbano. O Brasil foi capaz, no período que vai do Estado Novo à crise do

governo Goulart em 1964, de montar o mais eficiente e moderno Estado entre os países do Terceiro Mundo comparando-se, vantajosamente, com os contemporâneos Estados do Sul da Europa.

Esse Estado, ademais de assegurar uma civilizada gestão de direito da sociedade brasileira, foi extremamente eficiente na promoção de seu projeto desenvolvimentista. Com o segundo governo Vargas e com o Programa de Metas do governo Kubitschek, o Brasil se converte, aceleradamente, de uma sociedade agrária numa sociedade industrial e monta o mais importante parque industrial do Terceiro Mundo implementando o projeto nacional-desenvolvimentista do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB.

### **III – O Brasil como sociedade de massas**

#### **Emergência das massas**

O processo de industrialização e a concomitante urbanização do país geram nova classe: o proletariado industrial. Na medida em que se expande a capacidade industrial do país, cujo produto ultrapassa o agrícola a partir da segunda metade da década de 1960, vai se formando, correlatamente, uma nova classe operária que não será a de oficiais e artesãos do setor urbano da sociedade agrária, mas a de um operariado fabril concentrado em importantes unidades produtivas e em determinados centros urbanos.

O operariado industrial é levado, no curso de sua evolução, a uma crescente consciência de classe conduzindo-o à sindicalização e, por esta, sendo retroalimentado. Com essa consciência de classe surgem as ideologias proletárias: comunismo, socialismo, populismo e a vontade de poder.



O processo de emergência política das massas é estimulado por Vargas desde o fim do Estado Novo. Vargas compreendeu que o mundo direitista do fascismo, com a previsível derrota do Eixo, se tornaria um mundo democrático e socializante. Tentou, nos dois últimos anos do Estado Novo, infletir a orientação do regime e o redirecionar para uma posição “trabalhista” que tinha, na verdade, um sentido social-democrático. Manteve essa orientação no seu segundo governo.

O presidente Goulart retoma a posição trabalhista de Vargas, mas é levado, por sua competição política com Leonel Brizola, a uma exacerbação retórica de sua posição social-populista alarmando os setores médios da sociedade e se apresentando como um perigoso intento subversivo para as Forças Armadas, o que ocasionou o golpe de 1964.

### **Da sociedade de massas à democracia de massas**

O regime militar de 1964 a 1985 tentou, por via coercitiva, impedir a formação de uma sociedade de massas identificando todas as aspirações sociais com o comunismo. Concomitantemente, o regime retomou a posição desenvolvimentista do governo Kubitschek e imprimiu forte aceleração à industrialização do país, notadamente, no setor de bens de capital e na infraestrutura. Por outro lado, o regime militar desatendeu as demandas da sociedade nas áreas de educação, habitação popular e saneamento agravando a brecha entre as camadas populares e as médias e superiores da população.

A formação de uma sociedade de massas, entretanto, não é contível por via coercitiva, mas decorre das condições

socioeconômicas do país e, por isso, prosseguiu, subterraneamente, por debaixo do autoritarismo militar. Com o esgotamento da capacidade de sustentação social do regime, tornou-se inevitável sua superação por um grande movimento popular que conduziu à restauração do regime democrático.

A eleição de Tancredo Neves em 1985, pelo próprio mecanismo eleitoral desenhado para perpetuar o regime militar, assinalou a restauração da democracia brasileira que seria institucionalizada sob a forma de uma democracia social de massas pela Constituição de 1988. Duas lamentáveis circunstâncias, entretanto, afetaram negativamente a emergente nova democracia brasileira. A primeira foi o fato de o presidente Geisel, pretendendo encaminhar a redemocratização do país de forma gradual e segura – notadamente no sentido de uma autopreservação dos agentes do regime militar e de seu legado – ter optado pela designação de um suposto “governo militar de transição”, com o general Figueiredo em vez de proceder, como se impunha, à elaboração de uma nova constituição que desse ao país uma democracia social moderna e fosse aprovada por via plebiscitária. A segunda circunstância desfavorável foi a crise de saúde que acometeu o presidente eleito Tancredo Neves que terminou por falecer antes de poder tomar posse.

Não teve, assim, a Nova República, a vantagem de se desenvolver a partir de uma boa base institucional prévia, nem de contar, na crucial fase de seus primeiros anos, com a direção de um grande estadista, como Tancredo Neves, que então dispunha do mais amplo apoio popular. A Nova República, no decênio que vai do governo Sarney ao início do governo Fernando Henrique em 1995, atravessou um período de continuada crise, marcada por

uma crônica superinflação e por condições institucionais e políticas que tornavam o país praticamente ingovernável.

### **A crise de governabilidade**

A crise de governabilidade com que se veio debatendo o país até, inclusive, o governo Fernando Henrique – abordada especificamente no subsequente capítulo deste livro – se caracterizou por um encadeamento de constrangimentos públicos circularmente intercondicionados. Uma crônica superinflação não permitia a execução de nenhum programa consistente de governo e decorria, entre outros fatores, de um regime tributário e fiscal que condenava a União a uma insolvência estrutural, forçando o governo a emissões de moeda e de papéis que retroalimentavam a inflação. Acrescente-se que o regime instituído pela Constituição de 1988, marcado por um generalizado corporativismo clientelista, tornava a máquina do Estado, afetada por déficits crônicos, extremamente ineficiente e gerava para o sistema previdenciário um alarmante desequilíbrio entre suas receitas e suas responsabilidades, constituindo mais um fator de agravamento do déficit público e, por via de consequência, da superinflação crônica. Esse quadro de inviabilidade estrutural do Estado não podia ser modificado porque o regime político-eleitoral impedia a formação de maiorias parlamentares que pudessem dar um consistente apoio ao governo e conspirava contra a possibilidade de se corrigirem tais vícios através de apropriadas reformas institucionais.

Críticas legítimas podem, sem dúvida, serem dirigidas aos dois primeiros presidentes da Nova República, Sarney e Collor. O primeiro, por não ter sido capaz de liderar o processo

político-administrativo durante seu mandato e não haver tentado, oportunamente, evitar as piores opções durante a votação da nova constituição. O segundo, por ter sacrificado seu inicial capital político e sua reconhecida capacidade decisória através de más condutas, o que conduziram ao seu impedimento pelo Congresso. Isto, não obstante, cabe reconhecer que a crise de governabilidade com que se defrontou o país – e com a qual continuará se defrontando enquanto não se ultimarem as reformas institucionais propostas pelo presidente Fernando Henrique – decorre de fatores que ultrapassam a vontade dos presidentes de turno.

Em última análise, a atual crise de governabilidade no Brasil decorre diretamente, como se discute no seguinte capítulo deste livro, do fato de o país se ter conferido pela Constituição de 1988 um sistema que praticamente o torna institucionalmente ingovernável. Por outro lado, indiretamente, e num sentido sociologicamente mais profundo, decorre do fato de o Brasil se ter convertido em uma democracia de massas antes de haver generalizado, pelo menos para a maioria de sua população, as condições educacionais e socioeconômicas minimamente requeridas para um satisfatório exercício da cidadania.

Tive a oportunidade, em outros escritos<sup>1</sup> de analisar as mais graves limitações que a Constituição de 1988 criou para a governabilidade do país. Concebida para regular um regime parlamentarista recebeu, à última hora, por direta influência do presidente Sarney, um regime presidencialista de governo gerando-se uma incongruente desproporção entre os amplos poderes

---

1 JAGUARIBE, Helio. Crise na República. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1993.

conferidos ao Congresso e a falta de responsabilidade política deste. Confundiu-se a dimensão programática da Constituição em que se enunciam futuros objetivos econômicos e sociais desejáveis para a sociedade com sua dimensão normativa, como se tais objetivos pudessem ser alcançados por decreto como no caso dos juros de 12%. Incidiu-se no mais minucioso regulamentarismo tornando imutáveis disposições ditadas por circunstâncias cambiáveis e promovendo-se à dignidade constitucional, matéria que deveria ser objeto de simples lei ordinária ou de meros decretos. Aceitou-se, no jogo de barganhas recíprocas, o mais escandaloso corporativismo clientelista conferindo-se abusivos privilégios a diversos grupos sociais em detrimento do povo brasileiro. Confundiu-se o interesse nacional com a nacionalidade dos agentes econômicos, sacrificando-se o nacionalismo de fins pelo ilusório nacionalismo de meios. Adotou-se, finalmente, uma modalidade irresponsável de autonomização administrativa e financeira de instituições legislativas e judiciárias, dando margem a escandalosamente elevadas autofixações de salários e a outros compromissos por assembleias e tribunais. Sem prejuízo de seus numerosos aspectos positivos, em matéria de direitos individuais e sociais, a Constituição de 1988, em geral, envolveu o país e, em particular, o Executivo Federal num conjunto de constrangimentos que tornam o Brasil dificilmente governável e asseguram benefícios escandalosamente abusivos a grupos privilegiados, em detrimento do interesse público.

Mais complexos são os problemas, de caráter sociopolítico, que decorrem da conversão de uma sociedade de massas em uma democracia de massas antes de a maioria da população haver

alcançado condições educacionais e socioeconômicas que a habilite a um satisfatório exercício da cidadania. As elites agrárias, que controlaram socioeconomicamente o país até a segunda metade da década de 1960, interessadas em dispor de uma mão de obra dócil e barata, não proporcionaram nenhuma educação às massas rurais. Com as maciças migrações rurais das décadas de 60 a 80, o Brasil se tornou em mais de 75% uma sociedade urbana. A condição de absoluta deseducação dos migrantes rurais, entretanto, dificultou extremamente sua incorporação aos setores modernos da economia do país, levando aproximadamente 25% da População Economicamente Ativa a resvalar para atividades de um terciário urbano marginal, em que se perpetuam as condições de ignorância e miséria. Por outro lado, o sistema público de educação do primeiro grau, concebido para atender crianças com padrões mentais típicos de uma população urbana educada, não se ajustou às condições das crianças das famílias migrantes. Gerou-se, assim, uma taxa de repetência da ordem de 50% nas primeiras séries do primeiro grau, estimulando, ademais da interferência de outros fatores, uma taxa ainda mais alta de evasão escolar a partir da quarta série. O resultado final desse quadro é a irrisória taxa de escolaridade da mão de obra brasileira condenando-a, majoritariamente, a só poder exercer empregos braçais de ínfima remuneração.

Uma democracia de massas, operada por uma população com grandes maiorias deseducadas e extremamente pobres, é sujeita a perigosas distorções. As grandes massas são facilmente induzidas a crer que soluções populistas ou retoricamente radicais constituem a forma mais conveniente para superar suas dificuldades, gerando-se condições favoráveis para aventuras demagógicas.

Por outro lado, o eleitor deseducado concentra sua motivação política na eleição de candidatos a cargos executivos, de prefeito a presidente, conduzindo-se, nas eleições legislativas, de vereador a deputado federal, por critérios não públicos, como a venda de voto ou a promessa de emprego. Como consequência, os legislativos, nas três esferas da federação, têm pouca significação pública. O que leva o legislador a se eleger raramente tem alguma conexão com o interesse público e conduz esse legislador, com vistas à sua reeleição, a uma conduta parlamentar igualmente pouco relacionada com o interesse público. Em tais condições, ocorre, por um lado, que a maior parte dos eleitores brasileiros não sabe em que deputado ou vereador votou poucos meses depois das eleições. Por outro lado, esse desligamento entre eleitor e eleito reforça, perigosamente, a irresponsabilidade dos legislativos.

O grande desafio com que se defronta a atual democracia de massas no Brasil, em vista das condições institucionais e sociopolíticas precedentemente referidas, é o de reduzir a alarmante brecha que separa a democracia, como norma – que constitui, indiscutivelmente, a única forma admissível de governo – do processo empírico através do qual opera essa democracia, com a eleição de uma classe política marcada pelas limitações anteriormente indicadas.

São as limitações decorrentes das graves deficiências das instituições que regulam o país e da extrema deseducação da grande maioria do eleitorado que levaram a democracia de massas, instituída a partir de 1985, a não ter ainda logrado edificar um Estado que reúna legitimidade política com racionalidade pública e se revele apto à eficiente administração de uma moderna democracia social de mercado.

As condições excepcionais que em 1994 levaram à eleição do presidente Fernando Henrique Cardoso – demonstrando que fatos concretos, como a superação da superinflação crônica, são capazes de suscitar o apoio das grandes massas e, a despeito de sua deseducação – abriram uma nova perspectiva para o país.

A eleição de um homem de excepcional qualificação para a chefia do governo gerou a expectativa de que se lograsse, a despeito das limitações precedentemente mencionadas, levar a cabo seu grande programa de desenvolvimento econômico-social.

### **O governo Cardoso**

#### **Objetivos e resultados**

O presidente Fernando Henrique Cardoso se propôs realizar em seu governo um tríplice objetivo:

- 1) Ajustar o Brasil ao processo de globalização;
- 2) Proceder à modernização do Estado tornando-o eficiente, solvável, transparente e responsável dentro de condições de estabilidade monetária e de equilíbrio das contas públicas; e
- 3) Empreender um grande programa de desenvolvimento econômico-social.

Tudo indica que Fernando Henrique supunha poder, mediante apropriadas reformas constitucionais, dar satisfatório atendimento a seus dois primeiros objetivos no curso dos dois primeiros anos de seu mandato, procedendo, nos dois últimos, à enérgica execução de seu programa desenvolvimentista. Os fatos, entretanto, seguiram rumo diferente. As reformas orientadas no



sentido de abrir a economia brasileira para o mercado internacional, mediante a supressão de monopólios públicos, a privatização das empresas industriais do Estado e medidas correlatas puderam, efetivamente, ser efetuadas, no essencial, no curso dos dois primeiros anos de governo. As reformas encaminhadas para a modernização do Estado puderam, no que se refere a seus aspectos administrativos, ser basicamente implementadas. Diversamente, a adoção de um regime de equilíbrio para as contas públicas, notadamente através de uma reforma tributária e da reforma da previdência social, se depararam com fortes resistências parlamentares que impediram sua aprovação durante todo o primeiro quadriênio do governo Fernando Henrique e, obtida por este sua reeleição, continuaram sem aprovação até o final do primeiro ano do segundo mandato. Finalmente, as expectativas de se executar um grande desenvolvimento tiveram de ser formuladas em termos mais modestos e compatíveis com a situação real do país no biênio 1998/1999.

O Plano Plurianual 2000-2003 parte de importantes estudos prévios sobre “Eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, baseados num brilhante trabalho pioneiro de Eliezer Batista. Tais estudos, fundados num levantamento aéreo-fotogramétrico do território nacional, apoiado por informações essenciais sobre cada município brasileiro, proporcionam, pela primeira vez, um fundamentado conhecimento geoeconômico-social da realidade do país. Com base nesses dados formulou-se um programa para a implementação dos Eixos de Integração no período 2000-2007. O Plano Plurianual 2000-2003, apoiando-se em tais estudos, contém 365 programas quadrienais interconectados de desenvolvimento,

com investimentos totais previstos da ordem de R\$ 1.133 bilhão, cerca de 30% dos quais por conta do setor público e o restante em parceria com o setor privado e organizações internacionais. Esses programas cobrem quatro setores:

- 1) Infraestrutura econômica, com investimentos públicos de R\$ 186,1 bilhões;
- 2) Desenvolvimento social, com R\$ 112,8 bilhões;
- 3) Meio ambiente, com R\$ 15,7 bilhões; e
- 4) Informação e conhecimento, com R\$ 2,4 bilhões.

O Plano Plurianual prevê, para 2000, inversões globais da ordem de R\$ 248,9 bilhões, de R\$ 274,7 bilhões para 2001, de R\$ 289 bilhões para 2002 e de R\$ 300 bilhões para 2003. O Plano Plurianual estima as taxas inflacionárias (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA) para o período como sendo da ordem de 6% para 2000, 4% para 2001, 3,5% para 2002 e 3% para 2003 e ainda prevê, para esse mesmo período, um crescimento anual do emprego da ordem de 2,7%, gerando cerca de 8,5 milhões de empregos, reduzindo-se para 1,5% a taxa de desemprego em 2003.

O governo contou, para iniciar o Plano Plurianual, com um superávit primário para 1999 da ordem de R\$ 24 bilhões e da ordem de R\$ 30 bilhões para 2001.

O Plano Plurianual foi o melhor documento de seu gênero já elaborado no Brasil, apresentando significativa superioridade, em termos de fundamentação geoeconômico-social e de articulação macroeconômica, com relação ao Programa de Metas. As perspectivas de êxito do Plano, estimáveis em fins de 1999, são

muito satisfatórias, embora, ao se iniciar o exercício de 2000, a opinião pública se conservasse apática com relação a esse Plano.

Os êxitos iniciais do governo Fernando Henrique, relacionados com os efeitos positivos em prazo mais longo da estabilidade monetária – e decorrente elevação do poder aquisitivo das massas – que lograra alcançar, como ministro da Fazenda do governo precedente e que conseguiu manter no seu primeiro quadriênio, valeram-lhe obter do Congresso a reelegibilidade para um novo quadriênio e conquistar a maioria absoluta de votos nas eleições de 1998. A popularidade do presidente foi também alimentada por seu prestígio internacional e seu reconhecimento, no exterior, como grande estadista, assim como pelos efeitos sedativos do programa “Comunidade Solidária” extremamente bem conduzido por sua esposa, a antropóloga Ruth Cardoso.

Não obstante esses aspectos positivos que conduziram à reeleição de Fernando Henrique por maioria absoluta, o país já se defrontava, ao se encerrar o primeiro quadriênio, com problemas extremamente sérios que eclodiram subitamente no início de 1999 forçando a desvalorização do real e gerando a situação de crítico impasse em que se encontrou o governo ao se encerrar esse exercício.

Sintomas de crise já podiam ser observados a partir de 1998. A não aprovação das reformas tributária e previdenciária obrigaram o governo a se valer do único instrumento a seu dispor, a política de altos juros para manter o equilíbrio da moeda e atrair capitais estrangeiros para compensar fortes déficits no balanço de pagamentos, estes últimos decorrentes, num regime de livre abertura para o mercado internacional, ademais da

sobrevalorização cambial do real, de insuficiente capacidade exportadora do país. Acrescente-se um desemprego na economia formal da ordem de 8% e a significativa deterioração das condições de vida da classe média pela forte elevação de preços dos serviços.

O presidente Fernando Henrique ingressou no segundo ano de seu segundo mandato em condições difíceis, cercado por grande pessimismo doméstico que as manifestações otimistas do governo, declarando que a crise fora completamente superada anunciando bonanças para 2000 e as boas perspectivas do Plano Plurianual, não conseguiram desfazer. É certo que esse pessimismo não era compartilhado pelos governos estrangeiros, que mantinham um alto apreço pelo presidente Fernando Henrique como o indica o convite que recebeu para participar em meados de novembro de 1999 da exclusiva reunião de estadistas em Florença, para a discussão dos problemas da *Terceira Via*. É igualmente certo que os capitais estrangeiros, embora persistissem importantes reservas sobre o *Risco Brasil*, continuavam afluindo em vultosas proporções.

Se o pessimismo doméstico, ao se encerrar o ano de 1999 parecia exagerado, dadas as conquistas já alcançadas pelo governo Fernando Henrique, as grandes potencialidades do Brasil e as razoáveis boas perspectivas do Plano Plurianual não é menos verdade que o país se encontrava numa situação de sério impasse. Esse impasse apresentava dupla face: a do desequilíbrio do balanço de pagamentos e a do desequilíbrio das contas públicas.

O problema do desequilíbrio do balanço de pagamentos tem a ver com o modelo, que se poderia denominar de *social-liberal* adotado pelo presidente Fernando Henrique, o qual, por sua vez, se relacionava com seu interesse pela *Terceira Via*. Reduzindo uma

questão sociofilosófica complexa a seus termos mais simples, pode-se dizer que Fernando Henrique entendeu que, nas presentes condições do processo de globalização econômico-tecnológica, não foi mais possível adotar a social-democracia dos decênios seguintes ao fim da Segunda Guerra. A competitividade internacional priva o Estado, nas condições atuais, da possibilidade de manter a antiga generosa política de *welfare* e priva, igualmente, os países emergentes da possibilidade de um protecionismo que preserve o mercado interno para produtores domésticos subcompetitivos. São mais restritas, assim, as condições de proteção estatal dos setores de baixa renda e das empresas de baixa competitividade. O que se pode fazer, de acordo com o modelo social-liberal que é uma versão atualizada do antigo modelo social-democrata, é incrementar a capacidade aquisitiva das massas, mediante sua educação e treinamento para empregos de mais exigentes qualificações e incrementar a competitividade das empresas, mediante sua modernização tecnológica e gerencial.

O governo Fernando Henrique adotou essa orientação. Ocorre, apenas, o fato de que os incentivos educacionais e modernizantes – aqueles ativamente implementados e estes concebidos como devendo resultar da livre concorrência – não produziram resultados no curto prazo. E é no curto prazo que se fazem sentir os efeitos do desemprego e do desequilíbrio do balanço de pagamentos. Supunha-se, até antes da desvalorização do real, que o desequilíbrio do balanço de pagamentos resultava da supervalorização da moeda, estimulando as importações e obstaculizando as exportações. A desvalorização do real, todavia, embora reduzindo o déficit comercial brasileiro, não o converteu

em superávit, no exercício de 1999, a despeito de condições cambiais excepcionalmente favoráveis. Tal fato, sem prejuízo de outras circunstâncias, como a deterioração do preço das *commodities*, veio revelar o que já se devia saber: a baixa capacidade exportadora do Brasil, notadamente por deficiência empresarial. Configurou-se, assim, no tocante ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, o fato de que a abertura ao mercado internacional, por antecipação da capacitação exportadora do país, produz efeitos extrema e cumulativamente negativos enquanto não se lograr corrigir tal deficiência. Nisto se encontrou um dos elementos do impasse brasileiro no fim do século XX.

O outro elemento do impasse consistiu no fato de que, sem adotar um regime fiscal que assegurasse a formação de significativo superávit nas contas públicas, notadamente na União, concomitantemente com uma política de severa administração da despesa e de apropriado reequilíbrio financeiro do sistema de seguridade social, o país teria que continuar elevando sua dívida interna que já se aproximava de níveis intoleráveis e seria obrigado a manter altas taxas de juros (para conter a inflação e atrair capitais estrangeiros), retroalimentando a dívida e inviabilizando seu desenvolvimento econômico-social.

### **O impasse brasileiro**

O impasse em que se encontrou o Brasil, no trânsito do século XX para o XXI, apresentou características sociais que não permitiram seu prolongamento, nem mesmo em médio prazo. Por outro lado, esse impasse decorreu, em uma de suas facetas, a relativa ao desequilíbrio das contas públicas, da crise de governabilidade

precedentemente mencionada e especificamente abordada no próximo capítulo deste livro. Em sua outra dimensão, a relativa ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, o impasse resultou da desconformidade entre os possíveis efeitos positivos, em médio e longo prazo, da política de abertura ao mercado internacional e os efeitos negativos de curto prazo decorrentes dessa abertura se ter procedido por antecipação da capacitação exportadora do Brasil.

Os índices extremamente baixos da popularidade do presidente Fernando Henrique, pouco tempo depois de se haver reeleito por maioria absoluta de votos, indicaram a celeridade com que se propagava o desencanto com seu governo e o mal-estar social decorrente da continuada paralisação do país que manteve na década de 1990 a estagnação da década de 1980. É certo que a resiliência das nações, incluído o Brasil, permitiu frequentemente que situações sociais extremamente negativas não chegassem, todavia, a níveis explosivos. Foi, assim, a crise social brasileira do fim do século XX persistindo por alguns anos apenas em estado larvar (ainda que com crescentes índices de criminalidade), eventualmente, conduzindo forças opositoras ao presidente Fernando Henrique a ganhar as eleições de sua sucessão. Foi muito elevado, todavia, se persistir e se agravar o descontentamento social, o risco de que sérios efeitos disruptivos ainda acontecessem no mandato de Fernando Henrique. Entretanto foi absolutamente necessário e urgente intentar sair dessa situação de impasse.

Não cabe a um breve estudo como este, redigido em fins de 1999, orientado, sobretudo, para processos de longo prazo, formular recomendações sobre como se pode superar esse

impasse. Em longo prazo, a evolução política do Brasil dependerá na medida em que, nos decênios iniciais do século XXI, se logre combinar uma ativa retomada do desenvolvimento econômico com políticas sociais eficazes, notadamente no sentido da educação, do adestramento da mão de obra, e do pleno emprego, de sorte a que se reduzam significativamente as desigualdades sociais e regionais do país. O Brasil pode se tornar uma boa democracia social, moderna e próspera no horizonte de 2020, se assim proceder. Mas, para que sejam positivas as primeiras décadas do século XXI importa, em curto e médio prazo, superar o impasse em que o país se encontrou no trânsito do século XX para o XXI.

Sem pretender, como já mencionado, delinear aqui as possíveis soluções para a superação do impasse, não se pode deixar de reconhecer que duas ordens de medidas de alguma forma necessitam, imperiosa e urgentemente, ser adotadas: as que gerem significativos superávits nas contas públicas, notadamente da União, e as que combinem incentivos à exportação com providências de curto prazo que detenham as importações em níveis satisfatoriamente inferiores aos das exportações.

A persistência do impasse, na melhor das hipóteses, inviabiliza o desenvolvimento brasileiro, encaminhando o país, perversamente, para se tornar uma das sociedades estancadas e marginais das primeiras décadas do século XXI. Mais provavelmente, provoca uma profunda disrupção sociopolítica, ou suscitando soluções autoritárias do tipo Fujimori ou Chávez, ou explodindo num grande conflito social.



## SISTEMA POLÍTICO E GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA\* \*\*

### I – Introdução

Antes de abordar especificamente o tema, importaria observar o fato de que as sociedades se defrontam politicamente com situações alternativas. Em alguns momentos da vida da sociedade e da história, o problema fundamental é restringir o poder do governo. É assegurar que o cidadão tenha liberdade diante de um poder público que se apresenta como tendencialmente despótico. Portanto, toda a problemática de determinados momentos da sociedade – o Brasil já passou por esses momentos, todas as sociedades passam – consiste em encontrar formas de disciplinar o governo, regular o governo etc.

Tratei da democracia moderna e não da antiga, porque essa tem origem um pouco diferente e quando falo da antiga estou pensando evidentemente na democracia ateniense, na democracia

---

\* N.E.: Excerto da obra de Helio Jaguaribe. *Brasil, Homem e Mundo* (Rio de Janeiro: Topbooks, 2000).

\*\* Versão condensada deste estudo foi exposta em conferência proferida na Escola Superior de Guerra, em 4/5/1999.

de Péricles, num contexto distinto do nosso. A democracia moderna, que se desenvolve tendencialmente em fins do século XVII e se afirma no curso do século XVIII, surgiu precisamente da necessidade que experimentaram as sociedades europeias, que tinham atingido um nível de desenvolvimento econômico e cultural considerável, de controlar o arbítrio do príncipe. E para controlar o arbítrio do príncipe surgiu a ideia de que o príncipe devia governar segundo a lei. A lei devia ser representada por representantes do povo. Surgiu desde o período anterior a ideia britânica: *No taxation without representation* – ou seja, em lugar de o príncipe dizer: “O imposto vai ser esse” – “Não, o imposto vai ser aquilo que os representantes do povo votarem”. Com isso surgiu toda uma tendência que marcou a origem da democracia, da qual ainda somos herdeiros contemporaneamente, de conter o príncipe dentro de normas legais, mediante um mecanismo que permitisse que o povo designasse representantes para exercer esse poder fiscalizador do príncipe e legislador em relação à própria sociedade.

Por outro lado, há outros momentos em que se apresenta algo de distinto. Em que diversas circunstâncias se combinam para tornar extremamente precário o exercício da autoridade. O poder público passa a ter um poder muito mais nominal do que real. Não consegue fazer com que as coisas aconteçam. Não consegue determinar formas razoáveis para regulamentar as atividades da sociedade. Esses são os momentos em que a problemática se desloca do controle do príncipe para o controle do exercício da governabilidade. Criar condições que tornem possível a governabilidade.

No meu entendimento o Brasil está vivendo um momento em que o problema principal não é mais controlar o príncipe, mas reinstaurar condições satisfatórias de governabilidade. Isso se compreende tendo em vista essa natural oscilação do pêndulo da sociedade e da história entre posições de esquerda e direita, entre autoritarismo e antiautoritarismo. O fato de que o Brasil passou por 20 anos de um governo militar autoritário suscitou na sociedade brasileira uma reação de contenção dessa autoridade. Reação natural, explicável, até mesmo desejável, vista a coisa sob certo ponto de vista. Mas como sempre acontece, as coisas caminham além do que seria desejável. Creio que estamos vivendo um momento de crise de autoridade. Um momento em que a autoridade legítima encontra dificuldade de exercer legitimamente, na forma da lei, os poderes que lhe foram conferidos, por causa de uma dissolução das condições de governabilidade. O presente estudo é uma tentativa de examinar as condições de governabilidade e em que medida esse problema se apresenta no Brasil e porque assim ocorre.

### **Sistema político**

Começemos por uma breve análise da questão do sistema político. Os sistemas políticos se definem através de rótulos variados, mas se situam, no mundo contemporâneo, dentro de uma certa área de alternativas, com apelo para a condição republicana, com apelo para a condição democrática, para a condição social, para a condição popular. Sob essas várias designações – república popular disso, república democrática daquilo etc. –, o que está em jogo é um sistema de regulação da sociedade que, independentemente das denominações e dos títulos, é condicionado por certos fatores

que são, abstratamente falando, de caráter permanente. Esses fatores em primeiro lugar são o regime de estratificação que uma certa sociedade ostente. Sociedades que estão estratificadas oligarquicamente têm regimes oligárquicos. Sociedades que estão estratificadas de uma forma democrática têm regimes democráticos. O regime opera sobre a sociedade, mas a sociedade condiciona as possibilidades do regime. Assim, a natureza pela qual está estratificada uma sociedade é extremamente relevante para a determinação do tipo de regime que nela vai prosperar.

A segunda variável que se encontra em qualquer análise de qualquer sistema político é a cultura política de uma sociedade. Tornou-se uma constatação hoje pacífica, a partir digamos, talvez, dos anos 60, desenvolvimentos que tiveram início, sobretudo com Gabriel Almond – seu famoso livro *Political culture* – o reconhecimento de que a cultura no sentido amplo, socioantropológico, que abrange o conjunto de valores, de ideias, de representações do mundo e de objetos feitos pelo homem e que circundam a vida humana, apresenta certas diversificações, certas setorializações, uma das quais é a cultura política. A cultura política é aquela parte da cultura geral de uma sociedade onde, de acordo com os processos históricos que privilegiam certos valores e, ao contrário, desprivilegiam outros, se estabelece aquilo que no consenso da sociedade se entende como devendo ser, ou devendo não ser feito, em termos de regulação social da sociedade, em termos de regime político. Os regimes institucionalizados não conseguem, senão por curto prazo e de forma precária, contrariar a cultura política de uma sociedade. Sociedades que têm cultura política democrática, bem ou mal, terminam tendo regimes democráticos.

Sociedades que têm cultura política autoritária, ainda que adotem formas democráticas, acabam operando de forma autoritária.

Para ilustrar esse exemplo, mencionaria o caso extremamente interessante da Alemanha do final do século XIX e começo do século XX. Uma sociedade extremamente cultivada, que atingiu um desenvolvimento extraordinário nas últimas décadas do século XIX, superando inclusive a capacidade industrial da Grã-Bretanha, a partir de uma sociedade rural no começo do século, num desenvolvimento absolutamente espetacular, era uma sociedade comandada por uma cultura política autoritária. Uma cultura política que via no rei o natural detentor do poder, o natural exercitador do poder. Quando essa sociedade, depois da crise da Primeira Guerra Mundial, tenta montar uma democracia – a famosa República de Weimar – o autoritarismo implícito naquela sociedade não permitiu que a república funcionasse democraticamente e terminou desembocando na catástrofe de Hitler. Evidentemente, muitas circunstâncias geraram esse fenômeno patológico que foi o nazismo e seria muito injusto com a sociedade alemã, com a cultura alemã, dizer que ela trazia embutida a tendência a se tornar nazista. Não é verdade. Mas é verdade dizer que ela trazia embutida uma tendência ao autoritarismo no âmbito do qual o nazismo encontrou condições para prosperar. O nazismo não teria sido possível na Inglaterra, ainda que a Inglaterra tivesse perdido a guerra em vez de a Alemanha porque a cultura política da Inglaterra não conduziria a este tipo de regime. Não há uma relação direta entre a cultura política alemã e o nazismo, mas há uma relação de compatibilização. A cultura política alemã tornou o nazismo possível. Portanto a cultura política é extremamente importante.

Outro aspecto fundamental na determinação dos sistemas políticos é a questão das lideranças. Lideranças que se exercem na defesa, na sustentação das posições dos detentores do poder, ou lideranças que se exercem na crítica, na oposição aos detentores do poder. As modalidades de liderança que emergem em determinados contextos histórico-sociais influenciam extremamente os sistemas políticos. Mencionarei um exemplo. O sistema político americano, indubitavelmente, é um sistema marcado pela ideia de respeito às liberdades individuais, aos direitos do cidadão etc. e a constituição americana continua a mesma desde a proclamação da Independência. Entretanto, o senador McCarthy em determinado momento, exercendo uma liderança terrorística, mobilizando certas fobias da sociedade norte-americana relativamente ao comunismo, gerou uma situação de absoluto desrespeito à liberdade individual, aos direitos individuais, perseguindo pessoas pela simples suspeita de serem comunistas, e apesar de o sistema americano ser totalmente contrário a este tipo de prática, ele a suportou. Portanto, é evidente que os sistemas sofrem margens significativas de inflexão, de distorção, em virtude, dadas determinadas circunstâncias, de lideranças que neles ocorram.

Então, resumindo, um sistema político resulta sempre de certas características da estratificação da sociedade; da cultura política que aquela sociedade mantenha num determinado período de sua história e das lideranças que ocorram, sendo, naturalmente, que as lideranças têm relativamente menos relevância, porque são configuradas no âmbito da estruturação social e da cultura política. Mas, eventualmente, elas podem infletir de uma maneira muito significativa o cenário político. O exemplo de McCarthy, e vários outros podem ser mencionados, estão aqui para o demonstrar.

## **Governabilidade**

Feito este esclarecimento do que seja sistema político, caminhemos agora para o segundo ponto de nossa investigação, que se refere ao problema da governabilidade. De um modo geral, com a expressão “governabilidade” queremos referir aquelas várias condições que determinam o espaço de possibilidade do exercício do poder e as condições de maior ou menor eficácia dentro do qual o poder é exercido nesse espaço. Portanto, a governabilidade pré-limita o espaço do exercício do poder e determina a margem de eficácia com que dentro desse espaço o poder é exercido.

Quais são os ingredientes que comandam o fenômeno da governabilidade numa sociedade determinada? Podem-se reduzir esses ingredientes a quatro fatores fundamentais.

- o primeiro fator é a relação elite-massa;
- o segundo é a cultura política;
- o terceiro são as instituições públicas;
- e o quarto é a capacidade maior ou menor de liderança dos que estão no poder ou dos que se opõem ao poder.

Examinemos muito rapidamente o que significa isso.

### **Elite-massa**

Fundamental, relativamente a tudo aquilo que diz respeito ao exercício do poder, é o tipo de relação elite-massa que exista dentro de uma determinada sociedade. Esse tipo de relação elite-massa apresenta variações extraordinárias, que se caracteriza por alguns extremos, que são: do lado das elites o que se poderia chamar de elites funcionais e elites disfuncionais. Do lado da

massa, o que se pode chamar de massas adaptadas, concordantes, ou até ativamente favoráveis a um certo regime social, ou massas rebeldes. Para simplificar: rebeldes e não rebeldes, para tornar a dicotomia mais simples. E as lideranças, as elites, funcionais ou disfuncionais.

O que é uma elite funcional? Elite é uma palavra, um termo, com o qual designamos – considerando o conjunto da sociedade – aqueles setores, ou estratos, de maior influência conforme a natureza da estratificação da sociedade. Em certas sociedades a elite coincide estritamente com um determinado estrato: na sociedade tradicional o patriciado é necessariamente a elite. Toda elite está no patriciado, todo patriciado pertence à elite. Numa sociedade multiclassista, policlassista, de fronteiras classísticas não rígidas, como são as sociedades contemporâneas, a elite é uma coisa muito mais complexa. Enquanto, por exemplo, numa sociedade vitoriana, a elite era necessariamente exercida por um pequeno grupo de pessoas que eram grandes proprietários, ou grandes negociantes, ou grandes aristocratas, na Inglaterra de hoje, na mesma sociedade inglesa, passado um século e pouco, as elites são extremamente diversificadas e então surgem elites setoriais. Hoje cabe falar de uma elite política, cabe falar de uma elite intelectual, de uma elite da mídia. Há uma pluralidade de elites. Não existe mais concentração numa única elite, como acontece nas sociedades de estratificação rígida. Não obstante isso, essas múltiplas elites que existem na sociedade moderna apresentam margens muito diversificadas de capacidade de exercer o poder ou de influenciar o poder. Aí já ficamos num ambiente muito mais restrito. Verificamos que se, em termos de elite, medimos o grau de elitismo pelo grau



de poder ou de influenciamento do poder, ainda numa sociedade muito polivalente, muito policlassista do nosso tempo, a elite se concentra naquele grupo que, de uma maneira ou de outra exerce o poder ou, através da imprensa ou outros meios, influencia o poder.

Essas elites exercem um certo papel. A elite não está lá simplesmente porque as pessoas querem o poder. Mas elas, ao exercer o poder, estão exercendo um certo papel social. E elas têm um certo custo. Toda elite tem um certo custo. Então a questão da funcionalidade, ou disfuncionalidade da elite, medida de uma maneira global, pode ser entendida como sendo: elite funcional – aquela cujo serviço prestado à sociedade supera o seu custo de manutenção. O que é o custo de manutenção de uma elite? É uma expressão vaga, genérica, mas que pode ser conduzida a certas mensurações. Se pode mensurar o custo de manutenção de uma certa elite somando o número de residências de alto luxo que a elite dispõe, o nível de vida que essa elite tem, enfim, uma série de gastos direta ou indiretamente relacionados com a condição de elite.

Não vem aqui ao caso, mas em outros estudos tive a oportunidade – e a menciono porque me parece um dado interessante – de constatar que existe um fenômeno extremamente interessante e que a meu ver não tem sido ainda suficientemente estudado, que é o fato de que o custo das elites é relativamente fixo. E todas as épocas, o custo das elites é relativamente fixo. Apenas acontece que este custo fixo, relativamente ao produto bruto de uma sociedade, pode ser excessivo ou não excessivo. Isto é todo o problema do subdesenvolvimento.

Para dar um exemplo, consideremos o caso mais agudo que é o caso das sociedades africanas. O que é que acontece que as

sociedades africanas passando anos e anos, continuam na mesma? É muito simples. É que o custo de sustentação da elite africana absorve quase a totalidade do excedente produzido por uma economia rudimentar. E na medida em que o custo de manutenção da elite africana absorve a quase totalidade dos excedentes produzidos por essa economia, não há condições para a modificação da estrutura dessa sociedade. Ela perpetua o seu subdesenvolvimento. Será que isso é por causa de ser africana? Nada disso. Isto aconteceu no mundo ocidental até o final do século XVIII. Enquanto se fazia Versalhes, o camponês francês morria de fome. Então acontecia a mesma coisa que está acontecendo na África em condições históricas distintas. A elite europeia até o século XVIII absorvia uma tal margem do excedente de uma sociedade agrária que as sociedades europeias não tiveram um desenvolvimento social significativo senão a partir da segunda metade do século XIX, e muito mais recentemente. Portanto, voltando ao ponto de partida, as elites funcionais são as elites que têm um rendimento para o bom andamento da sociedade, que supera o custo de sua manutenção. E como é que se pode saber se uma elite é funcional ou não? O problema evidentemente permite formas muito analíticas, através de toda uma tabulação em que se estabeleçam critérios de valores para isso, aquilo, aquilo outro, e custos etc. Uma complicação. É muito melhor tomar o aspecto global, gestáltico. Elite funcional é aquela que faz o país funcionar bem. Quando o país funciona mal é sinal que a elite funciona mal.

As elites disfuncionais, que são muito numerosas, historicamente mais frequentes que as elites funcionais, são as elites que absorvem uma enorme margem do excedente social e têm um rendimento extremamente baixo em relação a essa

sociedade. Caberia apenas dar uma certa desculpa às elites dos países de baixa capacidade de formação de renda por causa do fato, que já mencionei, de o custo fixo delas, inevitavelmente, tender a ser excessivo. Então, as sociedades que se confrontaram com esta situação só conseguem sair deste impasse quando um setor da elite ou uma nova elite resolve de certa maneira – se pode dizer heroicamente – restringir severamente o seu próprio consumo em proveito do desenvolvimento da sociedade. Por exemplo, a elite Meiji, que converte um Japão medieval num Japão moderno em 20 anos, através de um esforço extraordinário de contenção dos custos da elite e de inversões maciças para a transformação da sociedade; a elite prussiana, que converte uma sociedade agrária na maior indústria europeia através de um esforço maciço de concentração de desenvolvimento, com restrições da sua renda. Tipo de elite disfuncional, a elite francesa do século XVIII, que teve o preço da guilhotina como recompensa de sua disfuncionalidade.

Aí temos um primeiro elemento extremamente importante para a governabilidade. A governabilidade depende de elites funcionais e é quase impossível quando as elites são disfuncionais; então a governabilidade se exerce através de formas arbitrárias, coercitivas e por isso mesmo instáveis. Quando as elites são funcionais a governabilidade se exerce com uma crescente tendência ao consenso da massa. Por outro lado, cabe reconhecer também que existem massas acomodadas e massas rebeldes. A rebelião das massas, entretanto, é devida, como quase sempre ocorre, à disfuncionalidade das elites. É a causa, a meu ver, predominantemente, embora não exclusivamente, explicativa de momentos de rebelião das massas. Apenas o que cabe reconhecer é

que quando surgem condições de sistemática rebelião das massas, as elites não têm mais capacidade de governabilidade, ainda que procurem fazê-lo de forma extremamente adequada. Elas perderam a condição de *autoritas* que é uma condição invisível, mas decisiva. É uma condição que permeia subjetivamente a consciência da sociedade e que gera delegação de consentimento ou denegação de consentimento. Quando se generaliza a denegação de consentimento, a rebelião se converte em estrutural, as elites não funcionam mais. E o que é que acontece do ponto de vista histórico e social? Em geral acontece uma revolução. É o que aconteceu com a revolução russa, o que aconteceu com a revolução francesa, e com várias revoluções desde a revolução cromwelliana e outras no mundo moderno.

### **Cultura política**

Um outro aspecto que é importante definir para a governabilidade é a cultura política. A cultura política fixa as formas pelas quais, no entendimento geral das pessoas, se considera o que se devia ou não fazer a partir do governo. E na medida em que essa cultura política seja excessivamente descentralizadora e ache que o governo não pode fazer nada, a governabilidade se torna mais difícil. É isso que acontece em momentos em que há na consciência coletiva de uma sociedade uma crise na decisão de outorgar autoridade a quem a possa exercer, ainda que legalmente. Eu creio que o Brasil está vivendo este fenômeno de uma crise na outorga consciente e deliberada de autoridade, independentemente da legitimidade do detentor, o que evidentemente dificulta a governabilidade.

## **Instituições**

As instituições públicas são extremamente importantes na medida em que elas regulamentam formalmente as relações de poder que decorrem da cultura política, da liderança. Todas essas formas: estratificação, cultura política, liderança, são processos difusos, são processos não formalizados. As instituições formalizam. Bem, esta sociedade vai ser A, B, C, definem quem manda, quem não manda, como é que se atinge o poder, quais são os direitos e deveres das pessoas. As instituições congelam, fixam, rigidificam relações sociais difusas, mas na medida em que elas persistem, elas estão representando certa relação social. As instituições deixam de persistir quando há um divórcio excessivo entre o institucional e o real. E nesse caso a instituição começa a não funcionar. As instituições que funcionam são instituições que estão ajustadas à realidade da estratificação, da cultura e dos aspectos psicológicos da sociedade. A importância das instituições aumenta com relação aos regimes democráticos porque nos regimes democráticos, com variações que não são excessivas, a cultura política basicamente é a mesma. Há uma cultura política básica democrática. Ela tem diferenças conforme a natureza da sociedade, conforme a cultura política dessas democracias seja mais orientada para o êxito individual, seja mais orientada para preocupações sociais etc. Por exemplo, quando comparamos a democracia europeia com a democracia americana, a democracia americana é individualista; a europeia mais orientada para o social. Há diferenças. Mas há um patamar comum que é o básico da cultura democrática.

Ora, em vista deste patamar comum, base da cultura democrática, a forma pela qual a sociedade se institucionaliza é

extremamente importante. E aí então entram algumas grandes alternativas da institucionalização política que podem ser reduzidas a duas grandes – bem, além de monarquia-república que é uma dicotomia menos relevante no momento atual, a república tendo se tornado praticamente um modo predominante na vida democrática, com pequenas exceções. As duas grandes dicotomias são: a dicotomia parlamentarismo-presidencialismo e a dicotomia federalismo-unitarismo.

A distinção parlamentarismo-presidencialismo que de quando em vez tem bastante espaço na consciência pública brasileira – é frequentemente distorcida pela tendência das pessoas menos competentes no assunto de considerar que uma dessas duas alternativas é intrinsecamente melhor ou pior que a outra. Isto não tem nenhum sentido. O parlamentarismo não é intrinsecamente melhor ou pior. O presidencialismo não é intrinsecamente melhor ou pior. Então, o que é que determina as vantagens comparativas desses regimes e em que condições eles podem ser apreciados?

### **Parlamentarismo**

O parlamentarismo é um regime que se desenvolveu a partir da prática predominante da democracia europeia, e regula quase todos os países europeus efetivamente democráticos – não há muito parlamentarismo na Iugoslávia do Sr. Milošević – mas certamente existe parlamentarismo nos países efetivamente democráticos da Europa, ainda que tenham um regime monárquico, como acontece com os países nórdicos, a Inglaterra e a Bélgica. Este parlamentarismo apresenta, independentemente de outras circunstâncias, uma dicotomia extremamente séria, que é a de

viabilidade ou inviabilidade. Há parlamentarismos viáveis, há parlamentarismos inviáveis. E essa é uma dicotomia extremamente séria.

O que significa um parlamentarismo viável? Parlamentarismo viável é aquele que, em virtude das condições socioculturais da sociedade e das condições institucionais reguladoras do poder político, é suscetível, ou mais do que suscetível, é propenso a gerar, em cada legislatura uma maioria nítida do parlamento, dotada de uma posição programática clara, relativamente à qual a atuação dos membros do parlamento é consistente e, portanto, forma maiorias claras, dotadas de programas claros, consistentemente apoiados e seguidos pelos seus seguidores. Nesse momento o parlamentarismo é de alta viabilidade. E o que dá alta viabilidade aos regimes parlamentaristas que preenchem esses três requisitos, o da formação de maiorias estáveis, dotadas de significação programática e consistência na aplicação desse programa, é o fato de que ele estabelece necessariamente, pela própria natureza do sistema, compatibilidade entre o Legislativo e o Executivo, uma vez que o Executivo é uma emanção de um Legislativo onde essa maioria já se definiu. Essa maioria designa um gabinete para dirigi-la. Na medida em que essa maioria estável, programática, é responsável, necessariamente há coincidência entre o Executivo e o Legislativo, o funcionamento dessa sociedade sendo marcado por um alto nível de governabilidade.

Ao contrário, nos parlamentarismos que não logram maiorias estáveis, que não logram compromissos programáticos nítidos e que não logram fidelidade programática dos seus membros aos programas de cada partido, o parlamentarismo funciona

muito mal. Temos na nossa experiência imediata do mundo contemporâneo parlamentarismos funcionando muito bem, como no caso da Inglaterra; funcionando extremamente bem no caso da Itália, onde exatamente não existe formação de maiorias estáveis, não existem compromissos programáticos estáveis e a fidelidade partidária é discutível, como ocorreu com a crise do grupo Oliva e a substituição do Sr. Prodi pelo Sr. D'Alema.

### **Presidencialismo**

O presidencialismo, abstratamente falando, tem a vantagem da continuidade do Executivo por um período predeterminado de mandato: 4 anos, 5 anos, reelegível ou não, de acordo com as normas constitucionais. E isso dá uma certa segurança de continuidade do comando. Por outro lado ele apresenta inerentemente um problema que, conforme a natureza da sociedade e da cultura política, pode se tornar extremamente grave, que é a possibilidade, a qual ocorre com certa frequência, de haver uma não coincidência entre a maioria que forma o parlamento e a maioria que conduz à presidência da república. O caso do presidente Clinton é um caso típico. Ele foi eleito por maioria significativa e ao mesmo tempo o povo americano vota contraditoriamente a eleição de um Congresso predominantemente republicano, criando um permanente conflito entre o presidente e o Congresso, ao ponto de inibir o presidente de fazer uma série de coisas extremamente importantes. Não quero me referir ao episódio ligado àquela Senhora Monica Levinsky, porque isso é um outro tipo de problema. Não é por aí que o problema da governabilidade americana se apresenta. O problema da governabilidade americana decorre do fato de que existe uma



não coincidência significativa entre tendências, programas e projetos da maioria republicana do Congresso e as ideias e projetos do presidente da República, que exprimem o ponto de vista do partido democrático.

Os Estados Unidos, que estão recentemente experimentando, com alguma frequência, esta contradição, não a tinham na sua experiência histórica anterior. E é isso que convalidou durante um largo período, que vai do final do século XVIII até, eu diria, Roosevelt. Possivelmente é Roosevelt (eu falo de Franklin, não de Theodore) que seria o marco divisório. A sociedade americana neste largo período era uma sociedade em que o Estado era apenas regulador genérico das condutas individuais. Era um supervisor do contrato. As pessoas tinham que respeitar os contratos, e o Estado tinha uma interferência insignificante na sociedade. Um pouco em matéria de rodovias, do controle de águas, coisa moderada. A sociedade se dirigia através da iniciativa privada e isso permitiu o extraordinário desenvolvimento da iniciativa privada americana e formação das grandes empresas, tudo aquilo que nós sabemos.

A partir, entretanto, de uma crescente complexidade, característica do mundo contemporâneo, onde a crise da depressão de 1930 dá uma sacudidela brutal nas sociedades modernas, ficou evidente que a iniciativa privada não tinha capacidade de regular problemas tão complexos como aqueles que decorrem das crises, das grandes inflações, das grandes deflações, dos problemas sociais. Tudo isso ultrapassa completamente a iniciativa privada. São fenômenos que só podem ser regulados pelo governo.

Então a margem de intervenção do governo na administração da sociedade tornou-se incomparavelmente superior a

que marcou os presidentes americanos do século XIX. E nesse momento passou a ser evidente a necessidade de haver uma correspondência satisfatória entre o Congresso e o presidente. Um Congresso radicalmente contrário ao presidente inibe o presidente. O presidente começa a ter uma significativa perda de governabilidade.

Cabe reconhecer, assim, que há um risco imanente de governabilidade, nos regimes parlamentaristas, quando as circunstâncias institucionais ou sociais operem de tal sorte que não se formem maiorias estáveis, com programas nítidos e fidelidade a esses programas. Crise inevitável de governabilidade no parlamentarismo que apresente estas deficiências. Por outro lado, crise inevitável de governabilidade no presidencialismo onde haja propensão a se constituir distinções significativas entre a orientação do Congresso e a orientação do presidente, inibindo o presidente de poder governar de uma maneira consentânea com seus objetivos e, por outro lado, impedindo o Congresso de poder regular a sociedade de forma consentânea... O Congresso tem um poder que imobiliza o presidente, mas não administra; o presidente tem o poder de administrar, mas não pode legislar porque o Congresso obsta. São características de ingovernabilidade.

### **Federalismo-Unitarismo**

Uma última e rápida consideração, sobre federalismo e unitarismo. Uma vez mais, não há nenhuma inerente vantagem de um em relação ao outro. O que torna justificável os regimes federativos são as condições de uma sociedade. Uma sociedade de grande população, de grande território, grande diversidade

regional, obviamente requer um regime federativo para poder compatibilizar a diversidade com a unidade nacional. Ao contrário, sociedades muito homogêneas, de pequeno território, obviamente são melhor reguladas por regimes unitários. Ninguém proporia um regime federativo para o Uruguai, ou para a Dinamarca, e obviamente países como Brasil, Alemanha e Estados Unidos exigem regimes federativos.

A questão toda, mais uma vez, dessa alternativa entre sistema unitário e o sistema federativo, está em que os sistemas federativos são sistemas que tendem a otimizar a governabilidade para países complexos e diversificados, sempre que, entretanto, se preserve, relativamente ao poder federal – o que no Brasil se chama Poder da União – um grau satisfatório de supervisão e de controle sobre o território nacional. Um dos problemas que está acontecendo com o regime federativo brasileiro atual é o fato de que a federação brasileira, a partir da nova Constituição, foi levada a um tal exagero que hoje o Brasil é quase uma confederação. Cada estado se considera como se fosse um país independente. Então, o Estado de Minas, por exemplo, diz “Eu não pago a dívida, conosco a coisa é diferente”, e declara a moratória como se pudesse haver a moratória de um segmento da sociedade brasileira relativamente a devedores que veem o Brasil, necessariamente, como um conjunto. Quando as pessoas emprestam ao Brasil não estão emprestando aos estados, estão emprestando à União. Daí, portanto, a evidente necessidade de que a União recolha dos estados as condições necessárias para atender essa dívida. Entretanto, o regime confederativo implícito na Constituição brasileira permite que um governador mais desavisado possa decretar uma moratória, ainda que pondo em

risco a credibilidade internacional do país. É evidente que o regime federativo brasileiro está precisando de uma revisão.

Existe correção para abuso dos estados? Existe. Existe intervenção federal. Mas como a intervenção federal é uma espécie de bomba atômica, precisamente porque ela é excessivamente grave, não se usa nunca. Então não existem formas intermediárias de corrigir, de evitar abusos e de supervisionar. E o que acontece é que há uma contradição entre essa estrutura extremamente fragmentada do sistema político brasileiro e a imagem internacional do país que é unitária. Na hora que jagunços do Pará promovem uma chacina, que a polícia paraense por cumplicidade não resolve punir, o culpado é o presidente da República, que não tem a menor possibilidade de intervir no Pará senão através de uma intervenção federal. Ou seja, não existem formas intermediárias de correção de abusos. Ou nada, ou tudo. E quando isso acontece, o que realmente predomina é o nada.

### **O caso do Brasil**

O problema da governabilidade no Brasil é extremamente sério. Estamos neste país com grave déficit de governabilidade. Quais são os principais fatores que restringem de maneira perigosa a governabilidade? Cinco merecem particular referência:

1. O regime eleitoral;
2. O regime partidário;
3. O federalismo convertido em criptoconfederativo;
4. A excessiva autonomia de certas agências relativamente ao poder central e;

## 5. A excessiva autonomia do ministério público.

Analisemos brevemente essas questões, cada uma por si.

### **Congresso**

O primeiro problema diz respeito na verdade ao Congresso. Diversamente do que a mídia tende a divulgar e que a opinião pública em grande medida aceita, o presidencialismo brasileiro não está caracterizado por um excesso do poder do presidente. O presidencialismo brasileiro na verdade é um congressoalismo. Quem manda no Brasil é o Congresso Nacional. E o presidente diz “amém”. E se não disser “amém”, é deposto. O presidente está completamente subordinado à atuação do Congresso. Esta é que é a verdade. Ele tem capacidade de administrar o cotidiano dentro de parâmetros fixados pelo Congresso, sob a fiscalização do Congresso e na permanente ameaça de intervenção do Congresso. O congressoalismo não é necessariamente um mal. O parlamentarismo é um congressoalismo. O problema surge quando o congressoalismo se exerce de uma forma irresponsável. E eu sustentaria que o congressoalismo brasileiro é altamente irresponsável. E porque o congressoalismo brasileiro é altamente irresponsável?

O Congresso brasileiro é altamente irresponsável, em primeiro lugar, porque a composição da principal casa do Congresso que é a Câmara se faz de forma completamente arbitrária. E como é que se pode saber que a composição da Câmara se faz de forma completamente arbitrária? Muito simplesmente. Se se perguntar a qualquer pessoa em que deputado votou na eleição anterior, ninguém sabe responder. E se ninguém sabe responder é porque

o voto foi gratuito. Votou porque votou. Todo mundo sabe em quem votou para presidente, para governador, para prefeito, e até certo ponto, para senador. Ninguém no Brasil, ou quase ninguém sabe, relativamente a uma eleição anterior, em quem votou para deputado. O que demonstra que o voto para deputado é um voto gratuito. Portanto, a representação de pessoas que resultam de um voto gratuito é uma representação não representativa: Ponto 1.

Ponto 2: o problema que afeta a possibilidade de o Congresso exercer adequadamente suas funções, além do fato de se ter um regime eleitoral que gera uma representação não representativa, é o fato de que o regime partidário gera igualmente partidos não representativos. O Brasil tem grande número de partidos legítimos, muitos dos quais com representação no Congresso. A maior parte com um, dois deputados. Tem alguns partidos significativos, mas uma quantidade de minipartidos chamados “partidos anões” que, entretanto, existem. Têm tempo do programa eleitoral, têm uma série de vantagens pelo simples fato de serem formalmente constituídos como partidos. A ideia de uma fragmentação da opinião pública através de um número muito grande de partidos tem uma origem boa. Na sua origem esta ideia da representação hiperproporcional, como eu seria conduzido a designá-la, decorre da vontade, perfeitamente legítima e compreensiva, de assegurar o máximo de representação a todas as tendências importantes na opinião pública. Uma tendência dotada de certa importância, em princípio, devia ter a possibilidade de uma certa representação. Então a maximização do cuidado de permitir que qualquer maior característica da opinião pública possa gerar uma representação

política correspondente gera uma fragmentação partidária extraordinária.

Ora, esta fragmentação extraordinária tem origem, mais uma vez – repetindo o que tive a ocasião de mencionar –, no fato de que as democracias contemporâneas surgiram como um mecanismo de contenção do arbítrio do príncipe. Então se tratava, de um lado, de conter o príncipe, de outro lado de permitir que a cidadania se exprimisse tanto quanto fossem as várias opiniões na cidadania. Conduzia, portanto, a uma forma de hiper-representativismo. E esse hiper-representativismo é uma modalidade:

1. De maximizar todas as pequenas tendências dando a elas uma certa voz proporcional a quantidade das pessoas que nelas estivessem e com isso aumentar o cerco contra o arbítrio do príncipe;
2. Quando o problema, entretanto, não esteja em cercear o arbítrio do príncipe, mas em permitir que haja exercício de governabilidade, a coisa muda completamente.

O poder público hoje está superfiscalizado por uma quantidade de agentes. O poder legislativo, o poder judiciário, no caso brasileiro, assim como o cidadão, não estão ameaçados pelo arbítrio do poder executivo. O que está ameaçada é a governabilidade, ao contrário. Ao se aumentar o número de requisitos cerceadores da capacidade de um governo coerente, chega-se à ausência de governo. É necessário que haja uma reforma partidária que permita a formação de maiorias estáveis dotadas de programa próprio e de respeito ao seu próprio programa. Isso evidentemente exige uma grande reforma eleitoral e uma grande reforma partidária.

## Federação

Convém acrescentar duas ou três coisas a respeito de como seria possível fazer isso. É necessário, por um lado, uma revisão séria da federação. Os estados brasileiros não são países. O Brasil, inclusive, não tem a origem federativa que tiveram, por exemplo, os Estados Unidos, que surgiram como colônias autônomas que resolveram, a partir de um certo momento, para fins de se liberarem de uma maneira eficaz da tutela britânica, se reunir no que inclusive foi inicialmente uma confederação, e depois se tornou uma federação. É compreensível o regime de caráter um pouco confederativo que tem, por exemplo, a Suíça, onde comunidades que têm histórias completamente distintas, comunidades germânicas, comunidades italianas, comunidades francesas, se reuniram para resistir à pressão do império dos Habsburgos, ou do duque de Borgonha – que são as duas grandes forças que ameaçaram historicamente aquelas populações das montanhas alpinas. Então eles se reuniram de maneira a que tivessem unidade de defesa, mas preservando as suas particularidades de línguas diferentes, culturas diferentes etc., confederação que hoje virou uma federação, mas com uma característica confederativa bastante grande.

Isto não tem sentido no Brasil que é um país culturalmente unitário, e com isso está se gerando artificialmente, através de instituições que, na medida em que perdurem, vão criando hábitos delas decorrentes, a tendência de considerar os estados como a principal relação de patriotismo do cidadão para com o seu país. O patriotismo estadual é uma coisa que não tem nenhum sentido. Só há um Brasil, só há um patriotismo legítimo que é o patriotismo da nação brasileira e os estados são apenas formas administrativas de



levar em conta diferenças regionais. O que se visa é que os aspectos regionais sejam tratados por quem já está na região e não por uma autoridade federal longínqua. Mas essa autoridade federal tem que ter uma capacidade de monitoramento do conjunto do país, tem que ter a capacidade de prevenir determinados problemas quando comecem a se avolumar, cujo desencadeamento seja perigoso. Tem que ter um certo poder de intervenção que não seja a bomba atômica da intervenção federal.

### **Autonomia**

Importaria ainda mencionar dois outros aspectos extremamente sérios no tocante a governabilidade brasileira, que é a excessiva autonomia que foi concedida relativamente aos aspectos administrativos, não aos aspectos de substância, do poder legislativo e do poder judiciário. O poder judiciário não é controlado por ninguém. Quem controla o poder executivo? O poder executivo está controlado pelo legislativo do ponto de vista da adoção de leis, e de se o fiscalizar através de comissões de inquérito, com poder inclusive de depor o presidente através de *impeachment*. E é controlado pelo poder judiciário onde qualquer infração da legislação é objeto, em havendo apropriada demanda do prejudicado, de uma sentença judicial corretiva dos abusos. Os abusos possíveis do poder executivo estão estritamente sujeitos a fiscalização parlamentar e a fiscalização judiciária.

Qual é a fiscalização que se exerce sobre os possíveis abusos do poder judiciário? Os abusos do poder judiciário têm evidentemente dois aspectos que são muitos diferentes. O da sentença irresponsável e o da administração irresponsável.

O da sentença irresponsável é uma coisa muito complexa e a meu ver não tem outra solução senão a crítica interna. Nenhuma instituição, num país democrático de direito, pode controlar a sentença do juiz senão o Tribunal Superior. Esta é indubitavelmente a solução possível. A existência de tribunais que controlem. Mas mesmo assim, o Brasil está precisando de reformas judiciais importantes como se pode observar pela escandalosa indústria de liminares, que prosperam de uma forma gratuita. Tudo pode ser objeto de uma liminar, que susta o andamento de coisas importantes por um período indefinido. E por quê? Porque nós ainda não adotamos essa norma que é adotada pela maior parte dos países modernos, que é o efeito vinculativo da decisão superior. Se o Supremo Tribunal Federal adota uma sentença, essa sentença é obrigatória para todos os juízes. Não tem sentido que em cada infração da norma ditada pelo Supremo se tenha que recorrer de novo ao Supremo. Isto está acontecendo no Brasil, mas é obviamente um sinal de ingovernabilidade. As decisões do Supremo têm que ter efeito vinculativo.

Por outro lado é necessário que haja uma forma pela qual a autonomia do poder judiciário as suas próprias despesas seja submetida a apropriado controle. Na hora em que as mais elementares verbas são suprimidas não pode um tribunal resolver fazer um palácio de mármore, cercado de cristais da Boêmia. Não tem sentido. É evidente que há uma falta de correspondência entre os controles que estão sendo exercidos sobre o poder executivo, controles que são indispensáveis, mas ausência total de certo tipo de controle em relação aos desmandos econômicos do poder

legislativo, que nomeia quem bem entende e do poder judiciário, que decide fazer despesas descomensuradas com relação às condições brasileiras. Tudo isso está precisando de uma reforma que respeite, no fundamental, a independência judiciária, e a independência legislativa, por suposto. Não se trata de estabelecer nenhuma ditadura do Executivo. Mas se trata de fazer com que a corresponsabilidade, o cocontrole, seja um regime geral e não apenas de um só poder.

Antes de concluir, uma breve referência sobre como se pode aumentar a responsabilidade, a representatividade e a eficiência do Congresso Nacional, que é o grande problema. Resolvido este, todos os outros problemas seriam por decorrência resolvidos.

O problema do Congresso Nacional é um problema de representatividade, é um problema de formação de maioria estáveis, é um problema de programação consistente, e é um problema de disciplina por parte dos membros da maioria na execução do programa que eles próprios se concederem. Ora, nenhuma dessas coisas existe atualmente. Como seria possível encontrar soluções democráticas, razoáveis, consentâneas com a política brasileira, para que esses vícios fossem corrigidos? Creio que se poderia resumir nas seguintes coisas.

Primeiro, o que hoje é objeto de consenso por parte dos estudiosos e da própria classe política responsável, a adoção do chamado escrutínio distrital misto, em que cada distrito vota no seu representante, portanto estabelece um vínculo entre o representante e o representado. No voto distrital não é mais possível o cidadão dizer “não sei em quem votei” porque está restrito a uma coisa muito pequena. Ele tem necessariamente de

saber por que está votando no vizinho. Esta correlação entre o eleitorado e os eleitos passa a ser muito estreita. Por outro lado, a lista permite, com adequada propriedade, que certas grandes lideranças nacionais, que poderão não ter um vínculo específico com certo município, possam participar do poder. Então ele permite a mobilização de grandes nomes políticos independentemente de sua vinculação distrital, mas o grosso da representação manifesta uma relação com o distrito. O grande nome por definição é conhecido, senão não seria votado, e o voto distrital é conhecido porque é um voto restrito, em condições muito mais próximas do eleitor do que o voto disperso de hoje. Isso aumentaria significativamente a representatividade dos eleitos brasileiros.

O segundo ponto, também hoje é objeto de consenso entre cientistas políticos e a classe política mundial, de que é necessário estabelecer condições mínimas para que um partido político tenha direito a existir como partido político. A Alemanha estabelece que nenhum partido subsiste se não tiver pelo menos 5% do voto nacional. É um critério. Outros critérios podem ser adotados. Há critérios objetivos, perfeitamente manejáveis, que eliminariam essa enxurrada de partidos que na verdade se convertem em lojas eleitorais para fins equívocos e que reduzam a representação partidária àqueles que realmente exprimem significativos setores da opinião pública.

Mas algo mais é necessário. E esse algo mais necessário é caminhar para aquilo que pessoalmente considero o desejável, que é o bipartidismo. Se temos o multipartidismo, como evitar o risco de falta de maiorias representativas no Congresso? No bipartidismo está resolvido. O que ocorre na Inglaterra é que o

terceiro partido é um partido ornamental, de maneira que entre os *labour* e os *tories* existe uma definição nítida de maioria. Na Alemanha, da mesma maneira, os verdes são ornamentais. Entre a social-democracia e a democracia cristã a definição de maioria se faz com nitidez. Que fazer, entretanto, se como ocorre no Brasil há vários partidos? Espero que no curso do tempo o Brasil volte, como no Império – esse bom Império durante o qual, na verdade, dentro das condições do tempo, o Brasil foi muito melhor governado do que é hoje – ao bipartidismo. Mas o bipartidismo não pode, como foi tentado pelo governo militar, ser criado por decreto. Ele tem que resultar de uma polarização em que a sociedade se acomode entre A e B e tenda a encontrar na alternativa de A e B satisfatórias soluções para as suas opções políticas. Tem que vir da sociedade e não ser imposto por lei.

Enquanto isto não ocorre, como assegurar condições de estabilidade majoritária no país? A meu ver existem mecanismos que já estão sendo utilizados por alguns países. Esses mecanismos consistem, se se trata de um regime presidencial, em conferir ao presidente da República o direito de dissolução do Congresso. Não pode haver um congressoalismo totalmente irresponsável relativamente ao presidente da República. O presidente da República tem que ter o direito de dissolver o Congresso quando o Congresso não logre formar uma maioria estável de governo. E para esse efeito a legislação pode estimular a formação de coalizões. Há muitos partidos? Paciência. Vamos fazer uma coalizão e que um grupo de partidos assuma a responsabilidade de, durante uma legislatura, atuar coerentemente em função de um certo programa, mantendo unidade operacional com um

líder representativo da coalizão. São assuntos perfeitamente disciplináveis pela legislação e perfeitamente ajustáveis à cultura política brasileira. Simplesmente, se adotados o voto distrital, partidos representativos e a formação necessária de uma coalizão governamental, a maioria estável com um programa próprio, está assegurada a governabilidade. Esse regime é muito mais fácil se se trata de um regime parlamentar. Mas ele é compatível com o presidencialismo desde que o presidente tenha a arma da dissolução. Ou se forma dentro de 30 dias uma coalizão que tenha a maioria, ou se dissolve o Congresso e se faz nova eleição. E nesta hora a coalizão surge imediatamente. E a partir daí é viável estabelecer um regime presidencial com maiorias compatíveis, com um programa determinado e com isso se dá um enorme aumento à estabilidade do governo.

### **Ministério Público**

A Constituição de 1988, para assegurar uma independente fiscalização da lei, conferiu absoluta autonomia ao Ministério Público. Essa saudável iniciativa gerou, entretanto, um perigoso e indesejável efeito: a eventual politização do Ministério Público, ou por razões ideológicas ou para o aplauso fácil da plateia. É evidente que o presidente da República não pode ficar sujeito aos caprichos de um procurador. Impõe-se a necessidade, também neste caso, da adoção de um apropriado regime de controle. O governo deve dispor de meios legais de determinar a substituição de um procurador tendencioso por outro isento e, de um modo geral, de impor penalidades legais ao exercício abusivo das funções do Ministério Público.

**QUINTA PARTE**

**DESENVOLVIMENTO E A SOCIAL-  
-DEMOCRACIA**





## O DESENVOLVIMENTO COMO PROCESSO\*

### Desenvolvimento econômico

Constitui prática de universal aceitação a de se determinar o grau de desenvolvimento de dado país comparando seu produto real e sua renda real *per capita* com os de países plenamente desenvolvidos, como os Estados Unidos. Dada a simplicidade desse método, que permite, depois de resolvidos problemas nem sempre fáceis de conversão cambial, a quantificação dos diversos estágios de desenvolvimento, sua aplicação é indispensável, apesar das sérias limitações que contém e dos correspondentes equívocos a que induz. Sem alongar uma questão que em si mesma é marginal para o tema do presente estudo, importa levar em conta a dupla insuficiência que contém a conceituação do desenvolvimento econômico em termos de produto nacional *per capita*.

A primeira insuficiência se manifesta no plano mesmo da economia. A determinação do grau de desenvolvimento econômico

---

\* Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político* (Editora Fondo de Cultura, 1962).

de um país em função dos dados *per capita* de sua contabilidade social não leva em conta a complexidade de sua estrutura econômica, a taxa de endogenia e de autonomia de seu processo de formação da renda, e tende a sobre-estimar a influência da relação entre produção e população, no conjunto da economia do país. Medidos por tais critérios teremos, para a média anual do período de 1952-1954, que um país como o Japão, com o produto nacional líquido *per capita* de US\$190, surge como 220% menos desenvolvido que Porto Rico, com US\$430, enquanto aparecem como iguais o grau de desenvolvimento econômico da Itália e a de Cuba, ambas com US\$310.

A segunda insuficiência se manifesta com relação a toda compreensão puramente econômica do desenvolvimento econômico. É lícito e proveitoso o conceito de desenvolvimento econômico, com os de desenvolvimento cultural ou político. Na medida em que a atividade econômica, como a cultural ou a política, é objetivamente destacável do conjunto das atividades sociais e se torna suscetível de estudo segundo categorias próprias, nessa mesma medida é procedente conceber um processo de desenvolvimento como econômico, ou cultural, ou político. Importa, no entanto, ter sempre presente o que há de expediente metodológico na conceituação de um processo de desenvolvimento como econômico, ou cultural, ou político. Na verdade, todos os processos sociais se correlacionam estruturalmente e se é certo que se desdobram em planos dotados de relativa autonomia – o econômico, o social em senso estrito, o cultural e o político – não é menos certo que apenas por abstração se pode conceber qualquer desses planos independentemente do processo social global.

Assim é que, muito embora o desenvolvimento econômico possa preceder o político e funcionar como suscitador deste último, como ocorreu na Grã-Bretanha do século XVIII, ou, ao contrário, possa o desenvolvimento político preceder e provocar o econômico, como sucedeu na União Soviética da Revolução até o período dos planos quinquenais, dá-se sempre uma interdependência estrutural entre os diversos planos do processo histórico-social. É por esse motivo que o acentuado desenvolvimento em um dos planos ou provoca processos correspondentes nos demais ou regride a um nível compatível com os outros, como aconteceu com a Turquia de Mustafa Kemal, onde a revolução política dos jovens turcos ultrapassou as possibilidades econômico-culturais do país e experimentou um retrocesso no segundo terço deste século.

*1ª CONCLUSÃO: O desenvolvimento é um processo social global, só por facilidade metodológica, ou em sentido parcial, se podendo falar de desenvolvimento econômico, político, cultural e social.*

### **O processo de desenvolvimento**

Concebido no quadro mais amplo do processo social global, o processo do desenvolvimento econômico é um processo de crescimento da renda real caracterizado pelo melhor emprego dos fatores de produção, nas condições reais da comunidade e ideais do tempo.

Distingue-se, assim, a ideia de desenvolvimento da de crescimento econômico. Esta se refere ao simples aumento quantitativo da riqueza ou do produto *per capita*, enquanto a ideia de desenvolvimento abrange o sentido de um aperfeiçoamento qualitativo da economia, através de melhor divisão social do

trabalho, do emprego de melhor tecnologia e da melhor utilização dos recursos naturais e do capital.

Contrasta, igualmente, o conceito de desenvolvimento com o de progresso, tal como este se veio definindo no curso do século XVIII. A ideia de progresso é o conceito secularizado da providência divina. Característica da perspectiva da Ilustração e do deísmo transcendente peculiar a esta, a ideia de progresso implica a contínua incorporação de valores ao longo de um processo em si mesmo ilimitado de descobrimento e de criação de valores. Diversamente, a ideia de desenvolvimento, que é uma segunda secularização, radical e imanizada, do conceito originário da providência divina carrega a conotação da explicitação e atualização de possibilidades virtualmente preexistentes. Implica, por isso, um sentido de limitação, em termos quantitativos, e uma pauta de legalidade ou validez, em sentido qualitativo. Não se pode alcançar para uma comunidade e por um período determinado senão determinados índices de desenvolvimento. Não se pode promover o desenvolvimento senão dentro de certas normas e conforme certos critérios, ditados pelas condições em que efetivamente se encontra a sociedade a desenvolver.

Assim entendido, o processo do desenvolvimento econômico é peculiar a determinada cultura, a Ocidental, a partir de determinada época de sua história, o Renascimento. Houve, sem dúvida, em outras culturas e em outras épocas da cultura ocidental, fenômenos de crescimento econômico, e mesmo de desenvolvimento econômico, em sentido restrito e acidental. O desenvolvimento econômico como transformação estrutural da economia e da sociedade só se tornou possível dentro de uma visão

do mundo secularizada, racionalista, naturalista e individualista, tal como veio a ser a da cultura ocidental, a partir do Renascimento.

Essas notas, causa e efeito do novo estilo de vida que se inaugura na Europa desde os fins do século XIV, provocaram o desdobramento da vida em planos distintos: vida subjetiva-vida objetiva, vida sagrada-vida profana, vida privada-vida pública. Tornaram-se, por isso, mais nítidos e autônomos os quatro planos estruturais em que se desdobra o processo histórico-social: o social, em sentido estrito, o econômico, o cultural e o político.

Cabe, assim, a partir do Renascimento, falar de um processo do desenvolvimento econômico como algo de próprio, em termos reais e conceituais. Não se pode, todavia, como já foi assinalado, levar a autonomia do econômico, dentro do processo social global, ao ponto de se considerar como desvinculado deste. O processo do desenvolvimento econômico, seja ele espontâneo ou programado, é um aspecto do processo do desenvolvimento da sociedade, como um todo.

### **O desenvolvimento como racionalização**

Em que consiste, nesse sentido mais amplo e global, o processo do desenvolvimento?

Como já foi observado precedentemente, o conceito de desenvolvimento – que é uma versão imanizada da ideia da providência divina ainda mais secularizada que o conceito de progresso – se distingue deste por não colocar os valores, a cuja incorporação se encaminha, nem como algo de transcendente ao processo social, nem como algo de ilimitado. A incorporação de valores, no desenvolvimento, é entendida como explicitação

e atualização de possibilidades virtualmente preexistentes na sociedade que se desenvolve. Essas possibilidades preexistentes são os modos de exercício da racionalidade. O processo do desenvolvimento, portanto, é o processo histórico-social mesmo enquanto objetivamente se encaminha para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de determinada comunidade. É o processo histórico-social de uma comunidade enquanto se oriente realmente para sua crescente racionalização.

Tal racionalização persiste, quer se trate de desenvolvimento espontâneo, quer de desenvolvimento programado. Difere o primeiro do segundo caso, no entanto, no que concerne à racionalidade da motivação. No desenvolvimento espontâneo não é o desenvolvimento como tal que é visado pelos agentes, mas seus respectivos interesses. O desenvolvimento é um resultado eventual, suscetível de se verificar, da procura, pelos agentes econômicos, do atendimento de seus interesses. No desenvolvimento programado, diversamente, a programação do desenvolvimento, enquanto tal, é o centro de concentração de todos os esforços, com vistas aos objetivos a alcançar. Num caso e no outro, porém, o que torna possível o resultado, o desenvolvimento, é o fato de que o processo histórico-social é racionalizável e comporta, em princípio, em qualquer momento, por ação espontânea ou deliberada, um incremento de sua racionalidade.

Foi a tomada de consciência dessa aptidão à racionalização que conduziu o racionalismo moderno a conceber o processo histórico-social como submetido a uma harmonia preestabelecida. A perseguição racional, pelos indivíduos, de seus fins próprios, no plano econômico, conduziria, no final, ao desenvolvimento

da sociedade em conjunto. Em sua forma mais acabada e radical esse racionalismo – imanizada a ideia de progresso na de desenvolvimento do espírito absoluto – identificaria com Hegel, a razão com a realidade; o processo da razão é o processo da História; o racional é real e o real é racional.

Na verdade, sabemos hoje que a realidade se manifesta sempre com determinada estrutura. Sabemos, por outro lado, que a relação homem-mundo é tanto mais eficaz quanto mais racional e que não é possível a subsistência do homem no mundo, nem é possível ao homem formar-se uma imagem do mundo, senão a partir de um mínimo de racionalidade. Isso não importa, entretanto, que seja sempre racional o processo histórico-social. Importa, apenas, reconhecer que somente pela racionalidade esse processo se desenvolve ou, em outras palavras, que o desenvolvimento é sempre um processo de racionalização.

*2ª CONCLUSÃO: O desenvolvimento, como ideia, se distingue e de certo modo se opõe à ideia ilustrada de progresso. O desenvolvimento, em termos conceituais, é a explicitação de virtualização preexistentes no processo histórico-social. Essas virtualidades são os modos de exercício da racionalidade. O processo do desenvolvimento, em termos reais, é o processo histórico-social mesmo enquanto se encaminha para sua crescente racionalização.*

### **Desenvolvimento espontâneo**

A concepção do processo histórico-social como necessariamente racional, submetido às leis do progresso e à crença na harmonia preestabelecida da sociedade eram conceitos que se implicavam reciprocamente. Na verdade, a ideia de

harmonia preestabelecida precedeu a de progresso. Trata-se, originariamente, de uma concepção religiosa, fundada na ideia de que a criação reflete a perfeição e a harmonia de Deus, e referida à visão cristã de Deus como a indissolúvel harmonia das três pessoas da Trindade. A mesma concepção de harmonia preestabelecida conduziu a astronomia de Kepler à sua teoria das órbitas planetárias, a metafísica de Leibnitz à monodologia, os filósofos enciclopedistas à bondade natural do homem e os fisiocratas ao *laissez-faire*.

A evolução da ideia de progresso para a de desenvolvimento, e a substituição da ideia de harmonia – da natureza ou da sociedade – pela de estrutura, retiraram ao conceito de desenvolvimento espontâneo o caráter de necessidade lógica que ostentava, com os fisiocratas e os primeiros liberais. O processo histórico-social não é necessariamente racional. Por isso mesmo, o malogro, na história, não é apenas casual e externo, mas decorre, inúmeras vezes, da intrínseca irracionalidade de dado processo.

A circunstância, no entanto, de o desenvolvimento econômico contemporâneo se ter iniciado na Grã-Bretanha do século XVIII de forma espontânea e ter alcançado seu maior grau de realização naquele país, em fins do século XIX, para em seguida atingir seu máximo, também de forma espontânea, nos Estados Unidos, contribuiu para manter, além da época da vigência de seus fundamentos teóricos, a concepção da “mão invisível”, que ordena e assegura o desenvolvimento da comunidade, se cada indivíduo perseguir consistentemente seus próprios interesses.

Na verdade, nada impede, em princípio, que o desenvolvimento possa ser deflagrado espontaneamente, independentemente de deliberada programação que vise a promovê-lo. Dá-se, apenas,



que a ocorrência espontânea do desenvolvimento é uma hipótese estatisticamente remota, que se torna tanto mais afastada quanto mais, no decurso do tempo, se acentuam as diferenças entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Mesmo antes de se ter encerrado, com a I Guerra Mundial, um ciclo histórico que era mais favorável que o atual ao desenvolvimento espontâneo, por causa da acentuadamente maior mobilidade dos fatores, apenas um número insignificante de países lograra atingir um razoável grau de desenvolvimento e, entre esses países, apenas a Grã-Bretanha e algumas de suas ex-colônias atingiram tal desenvolvimento sem qualquer esforço deliberado de programação. Tal peculiaridade foi devida a condições igualmente singulares da história britânica.

Extravasaria dos limites deste trabalho uma análise, ainda que sucinta, das condições especialíssimas que ensejaram o desenvolvimento espontâneo da Grã-Bretanha e de algumas de suas ex-colônias, notadamente dos EUA. Mencione-se, apenas, no plano econômico, o fato de a Grã-Bretanha ser uma ilha, relativamente pequena para sua população desde o século XVIII, fácil de integrar como mercado, dotada dos recursos naturais requeridos pela tecnologia dos séculos XVIII e XIX, que teve a vantagem de iniciar a revolução industrial antes dos demais países e depois de próspero período mercantilista, marcado por enérgico e consistente dirigismo do Estado. Registre-se, principalmente, que a evolução política da Grã-Bretanha lhe foi extremamente favorável, tendo se desenvolvido, em grandes linhas, como se programada para possibilitar subsequente surto econômico de tipo capitalista liberal. Assim, Cromwell e a Revolução derrubam o absolutismo

monárquico e enfraquecem os privilégios da aristocracia, no tempo de Luís XIV e, nos princípios do século XVIII, se inicia, com George I de Hanover, o governo de gabinete, responsável perante o parlamento, na mesma época em que a França, durante a Regência e o reinado de Luís XV, enveredava por caminho oposto. Assinale-se, finalmente, que, desde as lutas religiosas do século XVII, a Inglaterra sempre pôde exportar seus conflitos sociais para os Estados Unidos, beneficiando-se – como ocorreria com este, mais tarde – da válvula de escape da fronteira aberta.

### **Desenvolvimento “bismarckiano”**

Contrastando com a Grã-Bretanha, os países mais desenvolvidos do continente europeu, França e Alemanha, apesar de haverem formado e mantido, no século XIX, muitas das características do capitalismo liberal, não tiveram, rigorosamente, um desenvolvimento tão espontâneo como o britânico. Não se pode, evidentemente, para a França e a Alemanha do século passado, falar de programação do desenvolvimento. Mas pode-se, com toda a exatidão, referir o deliberado condicionamento político da economia pelo Estado sob formas várias do dirigismo. Situados ante os desafios do desenvolvimento britânico e da conquista de seus próprios mercados pelos produtos industriais ingleses, a França e a Alemanha reagiram, no curso do século XIX, procurando compensar, pela ação do Estado, as deficiências que se opunham ao seu desenvolvimento econômico e à sua industrialização.

Napoleão III e Bismarck foram os principais agentes políticos desse esforço. A despeito das diferenças que os separam e das inconsistências de Napoleão III, no terreno econômico, em virtude de seus preconceitos livre-cambistas – que a indústria francesa,

entretanto, foi capaz de manter em limites por ela toleráveis – são comuns a ambos as duas características que definem seu papel histórico: a preservação do mercado nacional para a indústria nacional, que levou, no caso da Alemanha, à união aduaneira e à subsequente unificação, sob a casa da Prússia, e o exercício, no interior de cada um desses países, de uma arbitragem entre as forças sociais em conflito, que permitiu com a ativa colaboração do Estado a promoção do desenvolvimento.

Na França, a arbitragem do Estado, exercida por um executivo autoritário, herdeiro do nome de algumas esperanças de grandeza do primeiro Napoleão, mantém o equilíbrio entre a burguesia, vitoriosa em 1830, com Luiz Felipe e o proletariado, vitorioso em 1848, com a 2ª República. Na Alemanha, a casa da Prússia, austera, militar e burocrática, exerce, por intermédio de Bismarck, uma arbitragem entre as forças progressistas e burguesas da Renânia, vitoriosas em 1848, com o *Vorparlament* e as forças reacionárias e aristocráticas, aliadas à Áustria.

Se considerarmos as experiências de Napoleão III e de Bismarck, sobretudo esta última, por terem sido mais favoráveis as circunstâncias e mais característico o personagem, observaremos que apresentam notas que transcendem nitidamente o contexto histórico em que se realizaram para assumir o sentido de um protótipo: o bonapartismo e o bismarckismo. Cunhada por Marx, em seu livro *O 18º Brumário de Luís Napoleão*, a expressão *bonapartismo* designa o exercício pelo Estado, mediante um executivo forte, de uma arbitragem entre as classes e forças sociais que assegura as condições de estabilidade necessárias para a promoção do desenvolvimento sob a liderança da burguesia.

Sem embargo do fato de o conceito de bonapartismo conservar sua validade para a análise política e social, preferiu-se, neste estudo, mediante o termo *bismarckismo*, expressar um conceito semelhante, mas que associa outras anotações que falecem no primeiro e ampliam a validade de seu emprego para o plano econômico e cultural. O bismarckismo, além de uma arbitragem entre as classes, é um dirigismo nacional. Mais consistente que Napoleão III, Bismarck não se deixou impressionar pela autoridade das teorias britânicas do internacionalismo liberal e executou, frente ao desafio do expansionismo de uma nação mais desenvolvida e poderosa, uma política interna e externa de consolidação e de emancipação nacionais, emprestando aos empresários alemães a ativa colaboração do Estado para a promoção de desenvolvimento da Alemanha, concebida como nação.

Sem desenvolver essa análise do bismarckismo, importaria assinalar como o fenômeno acusaria, na França e na Alemanha, paralela revivescência em nossos dias. Tanto naquele como neste país, o desenvolvimento de estilo bismarckiano não pôde ser ultimado no século XIX. Derrubado o império no conflito franco-prussiano, as lutas sociais, na França, voltaram a imobilizar o desenvolvimento, a despeito de alguns períodos de surto econômico, na Terceira República e depois, mas, sobretudo, antes da I Guerra Mundial. Essa imobilização econômica, social e política atingiu seu clímax depois da II Guerra Mundial quando a Quarta República fez do imobilismo sua filosofia de governo.

Na Alemanha, o desenvolvimento da era de Bismarck foi severamente atingido pela I Guerra Mundial e pela crise econômica, social e política do regime de Weimar. O nazismo, a despeito de

algumas notas bismarckianas, nem chega a instaurar uma política consequente, em virtude de seu insano irracionalismo romântico, nem consegue manter as realizações que lograra alcançar, por causa do mesmo irracionalismo romântico, que precipita o país numa guerra catastrófica.

Esse bismarckismo inacabado, todavia, volta a se instaurar, tanto na Alemanha como na França, com os regimes de Adenauer e de De Gaulle. Desta feita, trata-se de um bismarckismo consciente de suas próprias características e possibilidades, adotado quase como um modelo econômico, político e social. Os resultados desse segundo bismarckismo parecem ainda mais brilhantes que os do primeiro, notadamente porque a arbitragem social, nas condições do nosso tempo, se torna simples e eficaz para países – como a Alemanha e a França – cujo nível de renda permite a efetiva instauração do *welfare state* e possibilita, assim, verdadeira promoção social das massas. Ademais, no caso francês e alemão, porque o novo bismarckismo, opostamente ao seu precedente oitocentista, conduz a estreita colaboração entre os dois países, conscientes, finalmente, do caráter suicida de seu antagonismo.

### **Espontaneidade e bismarckismo**

A análise do bismarckismo, como processo de desenvolvimento por arbitragem social com a concomitante consolidação e emancipação da nação, lança nova luz sobre o fenômeno do desenvolvimento espontâneo. De fato, a partir da compreensão do bismarckismo, é possível verificar que o desenvolvimento espontâneo é algo que ocorreu, nas condições britânicas, porque, além de outras circunstâncias favoráveis, já se achavam implantadas as

condições políticas para tal necessárias. Mais do que a escassez relativa de alguns fatores de produção, foram as dificuldades sociais, no sentido amplo do termo, que impediram os empresários franceses e alemães, no século XVIII e na primeira metade do século XIX, de empreender uma ação econômica tão vigorosa e bem-sucedida quanto a dos empresários britânicos.

Estes, ao contrário de seus colegas continentais, nem se defrontaram com sérios obstáculos, do lado das forças conservadoras, representativas do *ancien régime*, domesticadas pela ditadura puritano-pequeno-burguesa de Cromwell e enquadradas no sistema parlamentar, nem tiveram de enfrentar perigosa rebelião das massas. Só tardiamente se consolidam os movimentos sindicais. E a expansão colonial, também tardiamente iniciada pela França e jamais lograda pela Alemanha, permitiu à Grã-Bretanha, até o século XVIII, exportar para as colônias seus excedentes demográficos e seus inconformistas e, a partir da revolução industrial, seus produtos acabados em troca de matérias-primas.

Deu-se, por outro lado, em parte também por causa das condições políticas da Grã-Bretanha, nos séculos XVIII e XIX, que o esforço individualista de enriquecimento de seus capitalistas e empresários foi encaminhado num sentido favorável ao enriquecimento e ao desenvolvimento econômico da comunidade em conjunto. Longe de ser essa a regra geral, é antes uma exceção, por isso que, na maior parte dos casos, os esforços individuais de enriquecimento redundam menos no aumento do produto do que numa redistribuição espoliativa da renda, no nível em que já se encontrava, em proveito dos setores e indivíduos que logram assegurar-se mais benéfico regime de participação.

3ª CONCLUSÃO: *O desenvolvimento, só em casos estatisticamente raros e historicamente quase irrepetíveis, como foi o da Grã-Bretanha e o de algumas de suas ex-colônias, se processa de modo totalmente espontâneo. O desenvolvimento francês e alemão, antes da I Guerra Mundial, se fez no quadro de uma intervenção do Estado, que cabe designar de bismarckismo e, após a II Guerra Mundial, está sendo conduzido à sua ultimação de acordo com um neobismarckismo.*





## O DESENVOLVIMENTO COMO PROJETO\*

### Significação da programação

Entende-se por Programação Econômica, no sentido amplo do termo, a técnica de provocar a ocorrência de determinado resultado mediante uma intervenção deliberada no processo econômico, fundada no conhecimento racional deste e orientada de conformidade com um plano. Em sentido mais restrito, entende-se por programação econômica uma política econômica, em geral do Estado, que vise a obter determinados resultados através da aplicação de planos apropriados.

Se é certo que a intervenção programadora do Estado na economia vem de longa data – de fato desde as culturas orientais antigas – não é menos verdade que somente a partir da I Guerra Mundial se empreenderam esforços plenamente conscientes e eficazes de planejamento. Tais esforços de planejamento, ligados, de uma forma ou de outra, a uma nova concepção do processo

---

\* Excerto da obra de Helio Jaguaribe, *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político* (Editora Fondo de Cultura, 1962).

econômico, entendido como sujeito a leis, mas aberto à intervenção deliberada dos órgãos de comunidade, tiveram três principais origens: o socialismo, a política anticíclica e a programação do desenvolvimento econômico.

Para o socialismo teórico, antes da Revolução Russa, o planejamento era uma necessidade decorrente da supressão do mercado. Foi em torno da possibilidade teórica de se atender, pelo planejamento, às funções que desempenha o mercado, em economia capitalista, que se travou a famosa polêmica sobre a suposta insubstituibilidade de mercado, tese que veio a encontrar sua primeira refutação formal com o estudo de Enrico Barone, “Il Ministro della Produzione nello Stato Collettivista”, publicada em 1908 no *Giornale degli Economisti*, e que continua, apesar disto, e a despeito da resposta prática dada pelo regime soviético, a ser sustentada por alguns, como Ludwig von Mises.

Com a grande depressão de 1929, a economia capitalista, conquanto desnecessitada de planejamento para a fixação do valor de seus produtos, passou a dele precisar para recuperar um nível apropriado de emprego e, de modo geral, para disciplinar a oferta e a demanda, o investimento e o consumo.

A terceira fonte de que se originou o planejamento foi a programação do desenvolvimento econômico para os países subdesenvolvidos. Rigorosamente, essa programação teve início com os planos quinquenais soviéticos, a partir de 1928, os quais, embora fundados na ideologia socialista e orientados para sua promoção, de fato têm sido planos de desenvolvimento econômico. Sem tais compromissos ideológicos, a programação do desenvolvimento teve lugar, de modo sistemático, depois da

II Guerra Mundial. Os países subdesenvolvidos se deram conta de que, fosse qual fosse seu ponto de vista sobre a remanescente validade do liberalismo econômico, a programação do desenvolvimento tinha o mérito de alcançar, por esforço deliberado e racional, resultado igual ou superior ao que adviria da atuação espontânea de condições favoráveis ao desenvolvimento.

### **Etapas e momentos da programação**

Essencialmente, toda programação se realiza em duas etapas: a da preparação dos planos e a de sua execução. A primeira etapa se subdivide em três momentos: o da análise ou diagnóstico da situação, o da escolha dos objetivos a alcançar no quadro da situação e o da determinação dos meios necessários para que, em tal situação, sejam alcançados os objetivos eleitos. A segunda etapa, relativa à execução dos planos, comporta também, embora de forma nem sempre tão nítida, uma subdivisão em dois momentos: o da implantação dos novos mecanismos legais e administrativos ou das novas entidades privadas ou públicas que permitirão alcançar os fins previstos e o da operação desses mecanismos, com vistas àqueles fins.

As distinções acima, embora algo óbvias, se revestem da maior importância para a determinação das condições de eficácia de uma programação. Na medida em que a programação é uma técnica de suscitamento de determinados efeitos no processo histórico-social o que importa, acima de tudo, é sua eficácia. De que depende esta? A partir das duas etapas anteriormente indicadas pode-se responder que a eficácia de um plano depende, de um lado,

de sua validade, como plano e, de outro lado, de sua vigência como norma, ou seja, da efetiva observância do plano pelos agentes que deveriam cumpri-lo.

A validade do plano, por seu turno depende da validade de seus três momentos formativos: o da análise ou diagnóstico da situação, o da escolha de objetivos compatíveis com a situação e compatíveis entre si, e o da adoção de meios adequados para, de acordo com a situação, conduzir ao alcance dos objetivos eleitos. Importa ainda, quanto aos meios, distinguir, dentre estes, os meios, em sentido amplo, que consubstanciam as medidas através de cuja aplicação ou ação se pretende alcançar os objetivos previstos – e a tal grupo pertencem a política a ser adotada e os projetos a ela inerentes – dos meios, em sentido estrito, que constituem as motivações ou causas em virtude das quais se pretende sejam efetivamente executados a política e os projetos constantes dos planos – e a tal grupo pertencem os incentivos e desincentivos, as ordenações e as proibições, através dos quais se visa a assegurar a vigência do plano.

Considerando, agora, as condições de vigência de um plano, observar-se-á que dependem, no âmbito interno do plano, de sua validade, quer no tocante à acuracidade da análise da situação, quer no tocante à razoabilidade dos objetivos eleitos, quer no relativo à racionalidade dos meios, em sentido amplo, adotados para o alcance desses objetivos, e na adequação às condições e aos objetivos do sistema de incentivos e desincentivos, de ordenações e proibições, adotado para assegurar a observância do plano. Além disto, porém, a vigência de um plano depende de circunstâncias a ele externas, circunstâncias que, em princípio, podem e devem ser levadas em conta pelo plano, no diagnóstico da situação, mas que,

por hipótese, ultrapassam a área de condicionamento do plano. A forma pela qual são considerados, ou escolhidos, ou executados, os diversos aspectos da programação, acima referidos, assinala as diversas modalidades de que ela se pode revestir.

Considere-se, inicialmente, a primeira etapa da programação: a preparação do plano, enquanto tal, e seus três momentos, já mencionados. A análise da situação pode se fazer por via racional, como sucede quando se a atribui a um grupo de peritos, ou quando, em assuntos menos técnicos, resulta da opinião prevalecente na comunidade, fundada no senso comum. Mas pode, igualmente, fazer-se por via carismática, mágica ou mística, como sucede quando, respectivamente ela é enunciada por meio de revelações proféticas, ou é adotada, por consenso da comunidade, mediante certas práticas, como a consulta aos augúrios, ou a hermenêutica de textos sagrados, ou é entendida em função de um princípio explicativo em si mesmo não evidente nem comprovado, como ocorre com a atribuição da causa de efeitos maléficos à ação dos judeus, ou das bruxas, ou do comunismo ou do capitalismo, entendidos miticamente.

O segundo momento da preparação do plano, a escolha dos objetivos, comporta duas ordens distintas de abordagem. No que tange ao mérito da escolha, ela pode ser mais ou menos razoável, conforme os objetivos eleitos sejam mais ou menos compatíveis entre si. Como é óbvio, a razoabilidade deste segundo momento só se torna possível se o primeiro momento, o diagnóstico da situação, foi levado a cabo racionalmente.

Ainda quanto ao segundo momento, além de se considerar quanto à razoabilidade da escolha dos objetivos, há que

considerá-lo quanto à forma pela qual se procede a tal escolha. Ela pode ser entendida como um corolário técnico do diagnóstico da situação e confiada, igualmente, aos que empreenderam tal diagnóstico. Diversamente, tal escolha pode ser considerada um ato de decisão, até certo ponto voluntarístico, e como tal ser confiada, *ex-officio*, a uma autoridade superior da comunidade, ou ser submetida à livre escolha da própria comunidade, por via parlamentar ou plebiscitária.

O terceiro momento da preparação do plano, o da determinação dos meios que deverão conduzir ao alcance dos objetivos escolhidos comporta, como o primeiro, uma abordagem racional ou mágico-ritualística. No primeiro caso, a escolha dos meios adequados, quanto à determinação destes, varia conforme se entende que as medidas requeridas para o alcance dos fins são mais ou menos compatíveis com a livre iniciativa dos agentes. A compatibilidade com a livre iniciativa dos agentes prescreve, para a execução dos meios, em sentido amplo, a adoção de meios, em sentido estrito, mais fundados em incentivos ou desincentivos do que comandos e proibições. No caso oposto, a incompatibilidade com a livre iniciativa dos agentes faz avultar a importância, quanto aos meios em sentido estrito, dos comandos e das proibições e reduz a significação dos incentivos e desincentivos.

Por outro lado, no que tange à eleição dos meios, cabe, igualmente, distinguir sua escolha por ato da autoridade programadora, como um corolário da atribuição de elaborar o plano, ou, diversamente, por se entender que a escolha dos meios é, em si mesma, a eleição de um objetivo que pode ser tão relevante quanto os objetivos gerais do plano, pode-se submeter sua escolha

à decisão *ex-officio* da autoridade superior ou submetê-la à livre escolha da comunidade, por via parlamentar ou plebiscitária.

Considere-se, agora, a segunda etapa da programação: a da sua execução. Se o plano é fundado numa análise apropriada da situação, orientado para o alcance de objetivos compatíveis com a situação e compatíveis entre si e se consubstancia em políticas e projetos adequados ao alcance daqueles objetivos e apoiados em um sistema de motivações consentâneas com as condições em que devem ser executados tais projetos, o plano é dotado de condições intrínsecas de vigência e será eficazmente cumprido se as circunstâncias externas ao plano não perturbarem sua execução.

Ocorrem, pois, duas ordens de condições que afetam a vigência das programações: a sua intrínseca falta de validade, em alguns dos momentos já assinalados, ou a extrínseca intercorrência de circunstâncias negativas.

### **Validade intrínseca da programação**

Como o desenvolvimento é um processo de racionalização, são automaticamente destituídos de condições de validade os planos não fundados na análise racional da situação, não orientados para objetivos compatíveis com a situação e compatíveis entre si e não consubstanciados em meios adequados, nas condições ocorrentes, ao alcance daqueles objetivos.

Onde o problema se torna mais complexo é no que diz respeito à forma pela qual se procede à análise da situação, à escolha dos objetivos e à determinação dos meios adequados ao seu alcance.

Para a maioria dos países contemporâneos, o primeiro momento da preparação de um plano não se apresenta mais

controvertível. É pacífica a convicção de que, para assuntos mais complexos e especializados, como são em geral os planos econômicos, a única forma de iniciá-los é confiar a um grupo de peritos a análise da situação. Serão sempre discutíveis a escolha dos peritos e a forma de selecioná-los. Tal questão, todavia, poderá ser reduzida a proporções menores nos países em que o governo seja considerado legítimo e medianamente competente e a escolha recaia em pessoas de reconhecida idoneidade.

Muito mais difícil é a questão relativa aos objetivos do plano. Variam, de fato, a esse respeito, enormemente as possibilidades e circunstâncias. Quanto mais desenvolvido for um país, maior tende a ser a área de consenso em torno de seus principais objetivos. O desenvolvimento já logrado constitui uma base de uniformização da condição das pessoas, em virtude de que os projetos sociais, como expectativas de cada indivíduo, tendem tanto mais a se aproximar uns dos outros quanto mais aproximados forem seus respectivos regimes de participação na sociedade. Diversamente, nos países subdesenvolvidos – que são exatamente os que, por hipótese, mais necessitam de planos de desenvolvimento – o subdesenvolvimento em que se acham reduz a muito pouco o que há de comum na condição das pessoas, tornando muito diferenciados seus respectivos regimes de participação na comunidade. Daí igual divergência quanto aos objetivos a serem perseguidos.

A maior ou menor divergência entre os objetivos desejados acarreta duplo efeito. No que tange à forma de escolher os objetivos, o alargamento das divergências torna arbitrária qualquer expectativa, comparativamente às outras que se lhe opõem e, assim, nem permite, validamente, a escolha por decisão



de autoridade, nem torna representativa a escolha por eleição simples, de vez que, neste último caso, os objetivos que logram a maioria de aprovações tendem a reunir apenas uma fração do total das preferências. No que tange à escolha mesma, o excesso de divergências induz a compromissos irracionais, consistentes na escolha simultânea de objetivos incompatíveis entre si.

Tal situação, peculiar às comunidades de muito baixo índice de integração e desenvolvimento, torna impossível a determinação da validade do conteúdo de uma decisão por critérios puramente formais, como os de “autoridade competente” ou “votação majoritária”. A validade dos conteúdos, em tal caso, só é apreciável pela análise racional do mérito de cada decisão, o que equivale a dizer que, *a priori*, não se pode superar a controvérsia sobre os méritos e deméritos de proposições conflitantes por nenhum critério que, em si mesmo, seja incontrovertível. Somente o curso subsequente do processo histórico-social poderá esclarecer que proposições eram mais ou menos válidas que outras.

Esse problema, que em seus aspectos mais profundos e irredutíveis é comum a todas as sociedades, seja qual for seu grau de desenvolvimento, conduziu Platão e o pensamento político a ele vinculado à solução autoritária do rei-filósofo, ou seja, do homem que é apto, por força da própria racionalidade, a seguir a linha de maior validade, e está aparelhado, por força de uma autoridade socialmente acatada, a conduzir a comunidade por tal linha.

A solução do rei-filósofo, internamente considerada, é tautologicamente correta; mas externamente, como fato social, suscita o problema mesmo a que pretende dar solução: quem escolhe o rei-filósofo e como se o seleciona e controla?

À luz da Ciência Social contemporânea, pode-se encaminhar a questão de forma distinta. Na verdade, nenhum critério permite assinalar *a priori* a linha de maior validade além do consenso social e nenhum critério permite a formação de um consenso social apropriado numa comunidade demasiadamente subdesenvolvida, onde é mínima a área de integração social e são máximas as divergências de expectativas, fundadas na extrema diferenciação dos regimes de participação. Ocorre apenas, em tais comunidades, como corretivo empírico, o fato de que, na maior parte dos casos, os membros de muito baixo regime de participação são, de direito ou de fato, passivos ou marginais, travando-se o debate político das opções numa área muito mais reduzida, entre membros da comunidade dotados de mais alto regime de participação.

Se é verdade, no entanto, como acima observado, que nenhum critério permite compensar, *a priori*, a falta de um mínimo de consenso social, fundado numa área mínima de integração social e de convergência de interesses, não é menos verdade que, a prazo longo, a experiência do livre exercício da escolha, através de mecanismos democráticos de apuração e de representação da vontade de todos os membros da comunidade, permite alargar as bases de integração, igualizando mais os regimes de participação e, conseqüentemente, promovendo o desenvolvimento e o correlato aumento da área de consenso social.

### **O problema dos meios**

Excluídas, com relação à escolha dos meios, as formas não racionais de determinação, os dois principais problemas que se apresentam dizem respeito ao modo de selecioná-los e, no que

se refere aos meios em sentido estrito, à discriminação entre o sistema de incentivos e desincentivos e o sistema de ordenações e proibições.

A escolha dos meios postula questões semelhantes à escolha dos objetivos do plano na medida em que a relação de meio a fim se constitui numa cadeia de alternâncias. São os projetos humanos – ou seja, as expectativas fundadas em demandas de origem psicofísica qualificadas ou transformadas por atos da liberdade e pela mediação da sociedade – que fazem que algo se constitua em fim ou objetivo, exigindo, para sua satisfação, a adoção de certos meios. O que era meio para a expectativa originária, todavia, se converte em fim, para a expectativa de atendimento da expectativa originária, e assim sucessivamente, até onde se exerça a análise da consciência.

Colocada a questão em termos político-sociológicos, cabe dizer que a escolha dos meios, em sentido amplo, necessários para o alcance dos objetivos do plano, envolve opções de caráter finalístico que podem ser mais ou menos visíveis ou visibilizadas. Na medida em que lhes empreste um sentido tecnicista, se visibiliza menos seu conteúdo finalístico e se justifica a delegação da escolha dos meios ao programador, limitando-se o exercício de expressa manifestação da vontade política à eleição dos objetivos do plano. Na medida, ao contrário, em que avulte o conteúdo finalístico subjacente na escolha dos meios, esta passa a ficar sujeita às mesmas condições a que se subordina a escolha dos objetivos do plano.

No que tange aos meios em sentido estrito, a discriminação entre o sistema de incentivos e desincentivos e o sistema de ordenações e proibições é comandada, acima de tudo, como já foi

assinalado precedentemente, pelo grau de compatibilidade entre o plano e a livre iniciativa de seus agentes.

Desde logo, nenhum sistema pode ser aplicado com a total exclusão do outro. Uma programação apoiada apenas em incentivos e desincentivos, sem nenhuma ordenação que a sancionasse como norma legal ou administrativa, seria um simples enunciado teórico, sem o caráter de uma política e como tal inaplicável pelo poder público, por não fazer parte da ordem jurídica vigente. Diversamente, um plano fundado apenas no comando legal e administrativo que o prescrevesse como norma a ser obedecida, sob cominação de determinadas sanções aos transgressores, não seria observado se, de seu atendimento, não resultassem alguns benefícios para uma parcela apreciável da comunidade ou se, pelo menos, as penalidades acarretadas por sua infração não constituíssem um desincentivo maior que os inconvenientes resultantes da observação do plano.

Dá-se, entretanto, admitida a racionalidade do diagnóstico da situação em que se fundamentou o plano e dos objetivos que visa a alcançar, que a maior ou menor compatibilidade do plano com a livre iniciativa de seus destinatários tende a ser tanto maior quanto mais integrada e desenvolvida a comunidade. Já se analisou, precedentemente, a razão de ser de tal tendência. Trata-se de mais uma manifestação do círculo vicioso do desenvolvimento. As sociedades que apresentam um nível elevado de desenvolvimento e, portanto, grande área de interesses comuns, fundados em regimes de participação relativamente semelhantes, podem ser objeto de programações quase desprovidas de sanções, fundando-se a vigência do plano menos na sua imposição legal e

administrativa do que no fato de sua validade intrínseca, conduzir os interesses dos agentes a coincidirem com os propósitos do plano.

Diversamente, nas sociedades muito pouco integradas e desenvolvidas, a área de acordo dos interesses é insignificante, em face da enorme disparidade dos regimes de participação. Assim sendo, as programações que, a partir de uma análise racional da situação, se encaminhem, consistentemente, para os principais objetivos de desenvolvimento, tenderão a contrariar fortemente os dois extremos em que se distribuem os membros da comunidade: a minoria privilegiada, contra cujos privilégios se orienta o desenvolvimento e as grandes massas espoliadas, contra cujas infundadas expectativas de rápida elevação dos padrões de consumo, através de inviáveis medidas distributivas ou assistenciais, também se orientará qualquer programação válida. Em tal caso, somente as prescrições ordenativas e proibitivas, apoiadas em severas sanções, podem assegurar a validade da programação dos meios e, por tal razão, podem imprimir vigência às normas do planejamento.

*4ª CONCLUSÃO: A programação do desenvolvimento é uma técnica de racionalização cuja validade depende da consistência com que se haja analisado a situação, eleito objetivos compatíveis com a situação e compatíveis entre si e adotados, para realização desses objetivos, os meios para tal apropriados. Sua vigência, como norma, depende, intrinsecamente, de sua validade e, extrinsecamente, da perduração das circunstâncias externas ao plano por ele assumidas como tal.*

### **As circunstâncias externas**

Como já foi assinalado neste estudo, a vigência de um plano depende, de um lado, da sua validade nos termos que foram

precedentemente analisados e, de outro lado, das circunstâncias externas ao plano que integram a situação real e ideal em que se encontra a comunidade.

Basicamente, essas circunstâncias devem e podem ser levadas em conta pela programação. A elas deve se referir a análise da situação que constitui o primeiro momento da preparação do plano. De acordo com elas, devem ser escolhidos os objetivos do plano, cuja atingibilidade dependerá na medida em que, além de compatíveis entre si, sejam compatíveis com tais circunstâncias.

Os elementos que compõem essas circunstâncias externas ao plano são as condições naturais em que viva a comunidade e o processo histórico-social da própria comunidade, inclusive no que tange às suas relações exteriores, considerado tal processo no âmbito do macroprocesso da cultura a que pertença essa comunidade e de suas relações com outras culturas.

Atendendo a que a racionalidade da análise da situação da comunidade e, portanto, de modo geral, das circunstâncias externas ao plano, constitui o primeiro requisito da validade de qualquer programação, tem-se que – afora o problema dos graus de acuracidade e refinamento de tal análise – as circunstâncias externas interferem, como tal, na vigência de uma programação, na medida em que se modifiquem e passem a apresentar caráter distinto do inicialmente previsto. Tal ocorre, por exemplo, quando fenômenos sísmicos alteram a estrutura dos recursos naturais ou sua disposição geográfica. Tal ocorre, igualmente, quando inovações tecnológicas alteram a significação econômica de alguns recursos naturais ou forçam modificações nos modos de produção. Tal ocorre, por outro lado, quando guerras e outros

conflitos imprevistos alteram o quadro das relações exteriores da comunidade.

De todas as alterações que possam afetar a situação de uma comunidade, no entanto, a mais relevante, para os fins deste estudo, é a que atinja o regime político-social da própria comunidade.

Desde logo, toda programação de desenvolvimento, seja este concebido primordialmente no plano econômico ou no político, acarreta, ao cabo, como efeito inerente a tal fim, o desenvolvimento social e, portanto, maior homogeneidade no regime de participação com a consequente transformação do regime político-social da comunidade. Nesse sentido, pois, cabe dizer que há certa margem de alteração das condições externas ao plano que decorre do êxito mesmo da aplicação do plano. A interferência, sobre o plano, da alteração das circunstâncias externas determinadas pela eficácia do próprio plano, podem, a partir de certo momento, prejudicar o plano enquanto tal, embora, por definição de modo não incompatível com os objetivos do plano.

Podem e tendem a ocorrer, no entanto, transformações de caráter diverso motivadas, em alguns casos, pelo fato de a situação político-social originária vir a se transformar, no curso da execução do plano, por causa deste ou não; em outros casos, porque a situação político-social, tal como se apresentava originariamente, não era realmente representativa nem estava dotada de verdadeira vigência, vindo posteriormente a se manifestar a situação político-social sob forma diversa e contrária à que anteriormente aparentara. Naquele e neste caso, por maior que seja sua validade intrínseca, o plano perderá vigência porque

o processo do poder se tornou ou se revelou distinto daquele em que se fundara o plano.

Se ambas as hipóteses de desconformidade entre a situação político-social originária e a subsequente podem ter lugar, a primeira é mais usual nos países em que a estagnação decorre de um processo secular de espoliação das massas pelo estrato dirigente, como sucede nos países europeus subdesenvolvidos, enquanto a segunda é a mais frequente nos países subdesenvolvidos porque recém-egressos de uma situação colonial ou semicolonial, como é o caso dos países afro-asiáticos que ora adquirem sua independência e como se dá, de certo modo, com os países latino-americanos.

*5ª CONCLUSÃO: De todas as circunstâncias externas ao plano de que depende sua vigência, as mais relevantes são as políticas, no sentido amplo do termo, sendo também estas as que mais facilmente se alteram. Quanto mais subdesenvolvida uma comunidade, mais necessitada se acha de programar seu desenvolvimento e mais sujeita a que se alterem as circunstâncias políticas de que depende a vigência do plano.*

### **Programação e processo do desenvolvimento**

Como já foi observado neste estudo, a programação do desenvolvimento tanto se pode fundamentar na convicção de que o desenvolvimento espontâneo é um caso estatisticamente raro ou historicamente irrepetível como, diversamente, na ideia de que a programação apenas acelera, no sentido do desenvolvimento, os processos que espontaneamente a ele conduziriam, embora mais vagarosamente. Essas duas distintas perspectivas correspondem, além de a igualmente distintas concepções do desenvolvimento, às duas possibilidades com que, em princípio, se pode relacionar



a programação do desenvolvimento ao processo do desenvolvimento: procedência da programação ao processo do desenvolvimento ou procedência do processo do desenvolvimento à sua deliberada programação.

A Grã-Bretanha e algumas de suas ex-colônias, notadamente os Estados Unidos e o Canadá, são o melhor exemplo de um processo de desenvolvimento espontâneo que, subseqüentemente, em nosso século, e depois de já atingidos os mais altos níveis de desenvolvimento econômico e político, foi submetido à deliberada programação, para a elevação do nível do emprego, ou seja, em última análise – e sem prejuízo dos objetivos anticíclicos – para acelerar e ultimar o desenvolvimento social.

Opostamente, a Turquia de Mustafa Kemal e a Rússia dos soviéticos são exemplos típicos de um desenvolvimento deliberadamente programado, a partir de uma situação preexistente que, embora muito diversa, no caso desses dois países, estava longe de indicar propensões para o desenvolvimento espontâneo e se caracterizava pela estagnação e pela involução no que se refere à Turquia, e pela crescente dissociação entre a nação, que permanecia como tal estagnada, e os empórios industriais estrangeiros nela estabelecidos, no caso da Rússia.

Os problemas que se apresentam a esse respeito são os mais variados possíveis, porquanto tanto se referem à questão factual de como é possível a programação do desenvolvimento numa comunidade estagnada ou involutiva, como à questão axiológica de como determinar a validade de uma programação para uma sociedade não capacitada a se formar um consenso sobre seus objetivos. Tais questões já foram, em parte e sob outros ângulos, abordadas neste

estudo quando se considerou o processo do desenvolvimento como processo de racionalização e quando se estudou a escolha de fins e de meios para a programação.

Para os fins do presente tópico, assinale-se, inicialmente, que numa sociedade totalmente estagnada ou involutiva não há condições para uma programação do desenvolvimento enquanto se mantenha o equilíbrio de estagnação. Em tais sociedades, faz-se mister que algum novo fator rompa o referido equilíbrio de estagnação, seja o contato com outras sociedades, seja a alteração, por causa, inclusive, do processo involutivo das relações entre as condições de subsistência e a população.

A programação do desenvolvimento precede o processo do desenvolvimento nas sociedades em que, dentro da prevalente estagnação ou involução, determinados grupos ou estratos sociais reivindicam um regime de participação mais favorável, em termos compatíveis com os interesses fundamentais da sociedade, em conjunto.

Numa sociedade estagnada, a melhoria do regime de participação de um grupo ou estrato determinados só pode ser feita, ou mediante um processo espoliativo, em detrimento dos demais grupos e estratos, provocando ou acelerando a involução da sociedade, ou por deliberado esforço de desenvolvimento, mediante sua apropriada programação. A primeira solução é limitada, socialmente, ao estrato dirigente, economicamente, às decrescentes possibilidades de espoliação de uma economia involutiva e, politicamente, é limitada pela reação crescente que a espoliação tende a suscitar nos estratos espoliados. Diversamente, o projeto de desenvolvimento concilia, em princípio, as aspirações de melhoria de determinado estrato com os interesses da sociedade, em geral.

Configurando a hipótese oposta, numa sociedade que já se encontra em processo de desenvolvimento econômico, todos os estratos sociais, a começar pelo dirigente, tendem, em princípio, a melhorar seu regime de participação mediante uma participação maior nos resultados do desenvolvimento. A programação do desenvolvimento, assim, vem de encontro às tendências em marcha e se apresenta, em princípio, como sua aceleração e racionalização. Em tal caso, os problemas que tendem a se apresentar são os que dizem respeito à repartição social dos futuros benefícios e presentes sacrifícios do desenvolvimento, inclusive a propensão, de parte de cada estrato social, de ampliar espoliativamente, no presente, seu regime de participação compensando os demais estratos com os supostos benefícios futuros do desenvolvimento.

Em que medida, em face do acima exposto, dependem os critérios de validez de uma programação do fato de o processo de desenvolvimento anteceder ou não a programação do desenvolvimento?

Já se teve a ocasião de verificar como a determinação *a priori* da validez de uma programação só é possível, em termos incontrovertíveis, mediante o consenso social, nas sociedades já dotadas de um grau de desenvolvimento suficiente para permitir a formação de tal consenso a respeito de seus principais objetivos. Em termos não incontrovertíveis, embora teoricamente exatos, pode-se determinar a validez de uma programação por sua apropriada análise, à luz das ciências sociais, das informações estatísticas etc. Tal análise, entretanto, só será concludente para os que a puderem julgar em função de seu mérito científico intrínseco, sem nenhum critério objetivo, transcendente ao

entendimento científico da programação, permitir predeterminar sua validade quando faleçam as condições mínimas de consumo social acima referidas. Assim sendo, em tais casos somente o curso do tempo poderá, pelo êxito, confirmar a validade da programação do desenvolvimento.

Essa questão se reveste de especial importância pelo fato de que são precisamente os países menos desenvolvidos e, por isso, mais facilmente tendentes à estagnação, aqueles em que a programação do desenvolvimento tem de anteceder o processo do desenvolvimento, sem que lhes seja possível, todavia, dispor de critérios objetivos que permitam determinar, *a priori*, a validade de suas programações.

Por outro lado, tais países, pelos mesmos motivos, só podem preparar seus planos de desenvolvimento através da escolha, por via autoritária, dos objetivos a alcançar e dos meios, em sentido amplo, para tal mais adequados. Realmente, por isso mesmo que o processo do desenvolvimento não dispôs de condições para se iniciar espontaneamente, só a decisão de promovê-lo, por parte do grupo ou estrato social que, de acordo com o que foi observado a esse respeito, se lançou a esse empreendimento, poderá fundamentar qualquer programação de desenvolvimento. Constitui, assim, condição peculiar às comunidades em que a programação do desenvolvimento precede o processo do desenvolvimento que tal programação haja de se fazer por via autoritária e não possa ter sua validade predeterminada por nenhum critério incontrovertível, que independa do entendimento científico dos planos.

Vale esclarecer, entretanto, que a via autoritária mencionada acima não é, necessariamente ilegítima, no sentido legal do termo,

nem despótica. Assim, Pedro, o Grande, na Rússia, promove as mais revolucionárias reformas a partir de sua legítima autoridade de Tzar. A revolução Meiji, no Japão, ainda mais radical que a de Pedro, o Grande, procede a partir da revitalização da autoridade imperial, por ocasião da morte do imperador Komei e de sua sucessão por seu filho Mutsu-Hito.

Distingue-se o autoritarismo na iniciativa da programação do desenvolvimento e na escolha de seus objetivos, entretanto, do autoritarismo com relação aos meios, em sentido estrito, para a execução dos planos. O primeiro, como se viu, é a condição mesma para que se instaure o esforço programado de desenvolvimento numa comunidade estagnada. Diversamente, a opção entre o sistema de incentivos e desincentivos e o de ordenações e proibições é determinada pela medida em que os objetivos do programa sejam mais ou menos compatíveis com a livre iniciativa dos agentes.

Há, sem dúvida, uma correlação entre o primeiro e o segundo gêneros de autoritarismo. As mesmas condições de acentuado subdesenvolvimento que impõe para a ruptura do círculo vicioso, a decisão autoritária de programar o desenvolvimento, exigem, igualmente, em face da disparidade das expectativas suscitadas pela excessiva heterogeneidade dos regimes de participação, severas cominações administrativas para tornar possível a execução dos planos. Acrescente-se, por outro lado, que as programações autoritárias, por motivos que lhes são inerentes, tendem a superestimar a eficácia das ordenações e proibições como instrumentos asseguradores da vigência dos planos, e são, obviamente, muito mais facilmente conduzidas que as programações consensuais a assegurar vantagens abusivas ou espoliativas ao estrato dirigente.

Sem embargo das ressalvas acima, no entanto, distinguem-se as condições determinantes do autoritarismo na escolha dos objetivos do plano das que impõem o autoritarismo como instrumento e suporte de sua eficácia. Como já foi dito, a escolha entre os sistemas de incentivos e desincentivos e de ordenação e proibições é comandada pela maior ou menor compatibilidade entre os objetivos do plano e a livre iniciativa dos agentes. Por hipótese, em comunidades muito subdesenvolvidas, de baixa integração social, a área de compatibilidade entre as expectativas é demasiado pequena para assegurar a livre observância do plano. Ademais, a compatibilidade também se manifesta insuficiente quando a programação implique grande alteração de padrões culturais e quando exclua, da propriedade ou do controle dos agentes privados, a maior parcela do produto líquido de sua atividade.

Exemplo da primeira hipótese têm sido os casos mais radicais e deliberados de ocidentalização, por parte de comunidades que não pertencem à cultura ocidental: o Japão da revolução Meiji, a Turquia de Kemal. Exemplo do segundo caso são as programações socialistas. Seja qual for a forma pela qual o regime socialista venha a ser adotado, a programação socialista, ainda que proceda democraticamente à eleição de seus objetivos, tem de se apoiar, para a execução dos planos, no sistema de ordenações e proibições, por muito que a maioria das populações permaneça de acordo com o regime. Tal foi o caso dos planos britânicos no governo Attlee.

Diversamente, governos de caráter ditatorial, cujas programações se fundam em atos de autoridade, com a escolha autoritária de seus objetivos, são levados a basear a execução dos planos no

sistema de incentivos e desincentivos sempre que optem manter um regime de mercado e de iniciativa privada. Tal foi o caso dos planos quinquenais do governo Perón, na Argentina e, de modo geral, dos governos fascistas na Europa.

*6ª CONCLUSÃO: A programação do desenvolvimento varia conforme suceda ou proceda ao processo do desenvolvimento: no primeiro caso, visando a acelerá-lo, pode ser organizada em bases consensuais, tendendo a manifestar-se apreciável coincidência entre os objetivos do plano e a livre iniciativa dos agentes; no segundo caso, visando a suscitar o processo do desenvolvimento, a partir de uma situação de acentuado subdesenvolvimento, a extremada diversidade dos regimes de participação impede a formação de um consenso em torno dos objetivos e prejudica os critérios de determinação a priori de sua validade, fazendo-se mister que a programação seja imposta por via autoritária e se apoie em severas cominações.*

### **Programação e regime político**

Encerrando a análise do desenvolvimento como projeto, conviria considerar, ainda que sucintamente, as relações que se apresentam, em tese, entre a programação e os regimes políticos.

Em princípio, a técnica de programação do desenvolvimento, como ato do poder público, é compatível com todos os regimes políticos, excetuadas as formas mais extremadas de liberalismo. Os regimes políticos, todavia, são formas de tutela política dos regimes sociais, fundados, por sua vez, nos regimes de participação. E se muitos regimes sociais também são compatíveis, em tese, com a técnica de programação, tal compatibilidade deixa de subsistir, para a promoção do desenvolvimento, nos casos de sistemas

sociais estagnados ou involutivos que se fundam na espoliação da comunidade por seu estrato dominante.

As correlações existentes entre os regimes sociais e os regimes políticos determinam, sem prejuízo de outros fatores, a maior ou menor propensão dos governos para a programação do desenvolvimento, a amplitude e a profundidade que emprestam a tal promoção e as características de que esta se reveste. Foi por exprimirem e tutelarem regimes sociais espoliativos que os governos de Franco e Salazar – a despeito dos esforços daquele no setor industrial e deste no de obras públicas – não empreenderam verdadeiro programa de desenvolvimento. Foi por motivo semelhante que, com poucas exceções, os países latino-americanos, até a II Guerra Mundial não procuraram romper sua estagnação ou acelerar seu desenvolvimento mediante sua apropriada programação.

Dentro do âmbito dessa compatibilidade de princípio com a técnica de programação, os regimes sociais determinam o tipo de programação que se torna viável, em cada caso. Outros fatores, sem dúvida, intervêm de modo igualmente determinante: a estrutura e distribuição geográfica dos recursos naturais, as dimensões da população, sua renda *per capita*, a cultura a que pertence a comunidade, seu grau de educação etc. Conforme os regimes de participação entretanto, sejam relativamente homogêneos e abertos ou extremamente heterogêneos e rígidos, conforme a programação se poderá fundar ou não no consenso social, ter seus objetivos escolhidos democrática ou autoritariamente, e ser predominantemente movida por um sistema de incentivos e desincentivos ou por um sistema de autorizações e proibições.



## A SOCIAL-DEMOCRACIA E AS CONDIÇÕES DA AMÉRICA LATINA E DO BRASIL\*

### A social-democracia

O que hoje chamamos de social-democracia é o produto de uma longa evolução teórica e prática desde a controvérsia iniciada, no âmbito do marxismo, por Bernstein no final do século passado e os experimentos do socialismo democrático na Europa, a partir da fundação da Segunda Internacional em 1889, do Independent Labour Party em 1893, o seu sucessor Labour Party (Partido Trabalhista Britânico) em 1900 e da *Section Française de l'Internationale Ouvrière – SFIO* em 1905.

Esse processo evolutivo de ideias e experiências conduz a um modelo de organização da sociedade que combina os ideais socialistas de igualdade e justiça sociais com a preservação e o aprofundamento das liberdades democráticas, dentro de condições que mantêm uma economia de mercado e asseguram o dinamismo e a agilidade da empresa privada. A expressão, formulada pelos alemães, de economia de mercado socialmente regulada, é uma boa descrição sintética desse modelo.

---

\* N.E.: Palestra proferida para a direção do PCB, para debater o futuro do socialismo, Belo Horizonte, 27 de jul. de 1990.

Na origem teórica da social-democracia se encontra a controvérsia do revisionismo, iniciada por Eduard Bernstein, com uma série de artigos em *Die Neue Zeit*, ideias que consolida em seu livro *Premissas do Socialismo*, de 1899. Sustentava Bernstein que o essencial do socialismo era a promoção da emancipação dos trabalhadores e, de um modo geral, de toda a sociedade, sem que tal resultado devesse, necessariamente, decorrer de um catastrófico colapso do capitalismo ou de uma insurgência revolucionária das massas. Na verdade, a marcha histórica dos acontecimentos, no âmbito das sociedades democráticas modernas, estava conduzindo, evolutivamente, à gradual realização dos objetivos do socialismo, e o que importava, para o socialismo, era aprofundar a democracia e acelerar as reformas sociais.

As ideias de Bernstein, violentamente atacadas por Kautsky e condenadas pelo Congresso de Dresden em 1903, do Partido Social-Democrata Alemão, se revelaram, entretanto, cada vez mais concordantes com a prática efetiva dos partidos socialistas europeus. À medida que as democracias europeias lhes proporcionavam crescente representação parlamentar, os socialistas, a despeito de suas teorias sobre o inevitável colapso catastrófico do capitalismo, e a necessidade de uma subsequente ditadura do proletariado, eram levados, pela lógica pluralista do sistema, a participar da gestão do capitalismo e a se valer de sua influência para propor crescentes reformas sociais. Condenado, na teoria, o revisionismo evolucionista de Bernstein se constituiu na prática efetiva do socialismo democrático.

Sem embargo da grande influência do socialismo na Europa, no curso da primeira metade do século XX, marcada por

experimentos como o governo James Ramsay MacDonald na Inglaterra em 1924, o Front Populaire na França, naquele mesmo ano, e, notadamente, a República de Weimar foi depois da Segunda Guerra, com a generalização do *Welfare State*, que se consolidou o socialismo democrático.

Coube ao Partido Social-Democrata Alemão, em sua histórica reunião de Bad Godesberg em 1959, o definitivo reconhecimento de que o socialismo evolucionista e democrático, da tradição bernsteineana, constituía a base programática do partido. O novo programa renunciou, inclusive, à proclamação do marxismo como filosofia oficial do partido e deixou para a livre opção individual de seus membros, a maioria deles composta de não marxistas, a adoção ou não das concepções de Marx.

Como seria de se esperar, a social-democracia se diferenciou em muitas variantes na sua aplicação europeia. As características básicas do modelo, entretanto, são discerníveis, tanto na experiência alemã do SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschlands, como na do Labour Party (Partido Trabalhista Britânico), do Partido Socialista Francês – que sucede à SFIO a partir de 1969, ou ainda no Partido Socialista Operário Espanhol – PSOE de Felipe González. Essas características consistem, fundamentalmente, na distinção entre a formação do excedente econômico e sua destinação social.

A formação do excedente econômico é confiada à empresa privada, com maior ou menor coparticipação de empresas públicas e com maior ou menor intento programador, por parte do Estado. Ao empresário privado, a quem se assegura a liberdade e as condições de produção da riqueza, não se lhe confere, todavia, o direito de livremente dispor do excedente que gera. O Estado

social-democrata, predominantemente por via tributária, mas, também, por outros meios, dispõe de sorte a que, preservadas as convenientes reservas para a reprodução, modernização e expansão do processo produtivo e razoável margem de lucro, para estimular a gestão empresarial e a inversão de capitais, o restante do excedente seja encaminhado, direta ou indiretamente, para dar atendimento a um grande programa social. Esse programa visa a assegurar uma equitativa igualdade de oportunidades, entre todos os cidadãos, uma eficaz proteção aos setores menos amparados e um conjunto de medidas que reduzam as desigualdades sociais a níveis socialmente toleráveis.

O êxito da social-democracia foi extraordinário na Europa. Da Escandinávia à Alemanha, da Grã-Bretanha à Holanda, da França e da Itália à Espanha, em todos esses países logrou-se a completa erradicação da miséria e das formas mais severas de pobreza, e um alto nível geral de educação popular e de padrão de vida. Reduziram-se significativamente as desigualdades sociais. O intervalo entre as mais altas e mais baixas remunerações, que em um país como o Brasil é da ordem de duzentas vezes, não supera, em tais países, a relação de um para vinte e se situa, na Escandinávia, na escala de um para cinco.

Embora os partidos social-democratas se defrontem, atualmente, com sérios problemas, suas conquistas sociais têm caráter definitivo, não sendo afetadas pela alternância de partidos conservadores no poder.

### **Oportunidades do modelo**

Em que medida o projeto social-democrático é relevante para o Brasil?

Essa questão me parece envolver dois principais aspectos. Por um lado, esse magnífico fruto da cultura e da práxis sociopolítica da Europa, que é a social-democracia, está experimentando, em sua própria área de origem, sérios contratempos. Os partidos de tendência social-democrata vêm sendo derrotados, eleitoralmente, na Grã-Bretanha de Thatcher, na Alemanha de Kohl, na França de Chirac. Por quê? Tratar-se-á de um episódio conjuntural, ligado à sadia propensão, em regimes democráticos, para a alternância de partidos políticos no poder? Ou, diversamente, essas derrotas estarão revelando – sem prejuízo da permanência de suas precedentes conquistas – uma certa obsolescência da proposta e das táticas da social-democracia, nas condições de sociedades que cada vez mais penetram na era pós-industrial?

Por outro lado, enquanto os partidos de inclinação social-democrata parecem experimentar sérios reveses eleitorais na Europa, é manifesta a demanda, na América Latina, em geral e, certamente, no caso do Brasil, de um projeto social-democrata. Os movimentos e partidos dotados de alguma significação programática e ideológica tendem, cada vez mais, na América Latina, a incorporar elementos social-democratas a seus projetos de governo e já se delineia um expreso interesse, por parte dessas forças políticas, de assumir, formalmente, um compromisso com a social-democracia. No Brasil, a recente criação do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB veio ao encontro dessa exigência.

Apresenta-se, destarte, no momento, a clara necessidade de uma reflexão comparativa e crítica sobre a temática e a problemática da social-democracia, nas atuais condições da Europa e da América Latina. Manterá a proposta social-democrata novas motivações

e novos objetivos, convenientes para as maduras sociedades europeias, ora se convertendo em sociedades baseadas num grande terciário informatizado? Será tal modelo, com as adaptações que se requeiram, adequado para as presentes condições das sociedades latino-americanas, as mais desenvolvidas, das quais ora se convertendo em modernas sociedades industriais?

### **A problemática europeia**

As duas questões precedentemente referidas requerem uma abordagem diferente. A social-democracia, como produto teórico e prático de uma já relativamente longa evolução histórica, apresenta diferentes facetas, conforme o estágio evolutivo das sociedades que se tenha em vista. O socialismo democrático do *Front Populaire* era bem distinto do socialismo de Mitterrand e, ainda mais, da versão, que não se logrou ser predominante, da proposta de Rocard. No âmbito do modelo genérico de uma economia de mercado socialmente regulada cabem inúmeras relevantes variantes.

Creio que uma das importantes análises a levar a cabo, no que se refere à experiência europeia e aos presentes desafios com que se defrontam sociedades que ingressam em uma fase pós-industrial, consiste nos entendimentos das novas demandas de tais sociedades, das novas estruturas que as caracterizam e da medida muito maior, relativamente às condições de primeira metade do século, em que tais sociedades estão relacionadas com o restante do mundo.

Sem dar maior elaboração a esse tema, mencionarei, apenas, três aspectos do mesmo, os quais me parecem particularmente

relevantes. O primeiro desses aspectos diz respeito à profunda modificação, em sua composição e suas aspirações sociais e em seus modos de produção, das sociedades pós-industriais, relativamente ao que tais sociedades foram, há alguns decênios. Trata-se do fato de que, assim como o declínio em quantidade e importância sociopolítica dos setores agrários caracterizou o trânsito das sociedades para a sua fase industrial, o declínio em quantidade e importância sociopolítica do setor industrial caracteriza as sociedades que se convertem em terciárias informatizadas.

Nas sociedades industriais, a classe obreira e os setores conexos constituíam maioria relativa, senão quase absoluta, da população. O processo de socialização, como processo emancipatório, se dirigia a fortalecer a capacidade negocial dos sindicatos, como trincheiras dos vários segmentos obreiros, e a proteção de que careciam tinha um caráter coletivizante. Nas sociedades pós-industriais, uma imensa classe média de serviços, produtivos e não produtivos, constitui a maioria absoluta da população. Os modos de produção tornam-se menos sujeitos à operação humana e crescentemente mais automatizados, convertendo o trabalhador de um operador de máquinas a um controlador de sistemas. Nessas condições, a socialização, como processo emancipatório, dirige-se ao conjunto da sociedade, não mais a segmentos desta, visando a incrementar a confiabilidade sistêmica da sociedade e não a autonomia de grupos, ao mesmo tempo em que assume, graças ao grau de discriminação proporcionada pela informática, em vez de um caráter coletivizante, um sentido individualizante, que permite especificar, no âmbito de grandes agregados.

O segundo desses aspectos se refere à imensa e crescente interdependência das sociedades adiantadas, tanto entre si como relativamente ao restante do mundo. Nas condições do século XIX e princípios do século XX, as sociedades industriais, quando dotadas de amplos mercados internos, podiam valer-se de políticas de reserva de mercado – por antecipação da emergência dessa terminologia – para se assegurar uma elevada taxa de autonomia de decisões e, assim, empenhar-se em amplos processos de socialização redistributiva, sem graves consequências em suas relações internacionais. Atualmente, um dos implacáveis constrangimentos para políticas domésticas de caráter redistributivo e socializante é a perda de competitividade internacional e, com isso, intoleráveis crises da balança de comércio e a decorrente queda do nível de emprego e do nível geral de vida.

O terceiro aspecto que desejava mencionar se refere à irreprimível internacionalização do processo emancipatório, nas atuais condições, e, conseqüentemente, à crescente inviabilidade de se poder restringir o modelo e a proposta da social-democracia às fronteiras dos países centrais. Assim como, historicamente, a social-democracia representa, dentro de cada país, a estruturação de uma demanda doméstica de equidade social tornando, tanto moral como operacionalmente, inviável a preservação de privilégios e de excessivas desigualdades sociais, também nas condições atuais, a internacionalização da demanda de equidade social e da supressão de excessivas desigualdades entre as nações tornou, moral e operacionalmente, inviável a preservação da social-democracia como privilégio de alguns países centrais. O modelo e



a proposta social-democratas ou se internacionalizam ou perdem condições de validade e de vigência.

## **América Latina e Brasil**

### **Conveniência do modelo**

A grande diferenciação nas condições econômico-sociais dos países da América Latina, acentuada no curso das últimas décadas e relacionada, de um modo geral, com seus maiores ou menores recursos naturais e humanos, priva de significação qualquer intento de se lidar com a região de uma forma global. Importa diferenciar as condições próprias aos países de grandes dimensões e alto nível relativo de desenvolvimento, dos pequenos países da América Central e do Caribe e, ainda, dos países de posição intermédia na América do Sul.

Existe, por outro lado, uma dimensão sociocultural comum à América Latina que dela faz algo mais do que uma simples designação geográfica. Essa dimensão sociocultural comum, entre muitas consequências, opera de sorte a que seja elevado o grau de influência recíproca entre os países da região, notadamente no que se refere ao impacto que têm, sobre os demais, os eventos relevantes que ocorram nos países grandes, de maior desenvolvimento relativo.

Para os fins desta breve análise do sentido que apresente para a América Latina o modelo e a proposta social-democratas, se a limitará aos países da região que, por seu mais alto nível relativo de industrialização, são os mais indicados para adotar um modelo social-democrata.

Encontram-se tais países em situações que vão de uma adiantada semi-industrialização, como nos casos da Colômbia, do Chile e da Venezuela, a uma industrialização já bastante diversificada nos casos do Brasil, do México e da Argentina.

Guardadas importantes diferenças entre tais países e, até recentemente, a singularidade da ditadura chinesa, o modelo e a proposta social-democratas lhes são extremamente convenientes. Neles já não é mais possível a preservação de uma restrita democracia liberal de classe média. A democracia, em tais países, só é viável sob a forma de uma democracia social de massas. São eles, por outro lado, sociedades abertas, de economia de mercado, cujas condições requerem significativa atuação de empresas públicas e, desejavelmente, um flexível regime de planejamento. Acrescentem-se, com a exceção da Argentina, que são sociedades marcadas por extrema concentração de renda, notadamente no caso do Brasil, contrastando o nível de vida europeu de suas classes superiores com os padrões afro-asiáticos de suas grandes massas.

O modelo social-democrata proporciona a esses países a mais adequada forma de compatibilizar a ativa promoção de seu desenvolvimento social com a dinamização de seu desenvolvimento econômico. Uma economia de mercado, submetida a uma séria programação social que acelere a incorporação das grandes massas a níveis superiores de vida, de capacitação e de participação, constitui, obviamente, a fórmula que dá melhor atendimento às necessidades econômico-sociais desses países.

### **Os obstáculos**

Não obstante a alta conveniência que o modelo social-democrata apresenta para os países em referência, é um

fato concreto que, em nenhum deles, tal modelo chegou a ser efetivamente adotado. É certo que, em todos eles, há importantes elementos social-democratas em seus respectivos sistemas políticos, notadamente em matéria de legislação social e, até certo ponto, de seguridade social. É certo, por outro lado, que a retórica oficial, em quase todos eles e, de forma sistemática, no México ostenta uma coloração social-democrata.

Importaria, no caso de tais países – abstraindo-se, temporariamente, o caso chileno –, analisar-se o que neles vêm obstando para a franca adoção de um projeto social-democrata. Se na Europa o modelo social-democrata parece apresentar, correntemente, importantes sinais de desatualização, caberia, no caso dos países latino-americanos em referência, cogitar, ao contrário, de uma insuficiente maturação social para tal modelo?

As importantes diferenças existentes entre os cinco países de nossa análise não permitem muitas generalizações. Pelo interesse em imprimir um caráter mais prospectivo ao caso do Brasil, se o deixará para uma breve subsequente análise específica.

Nos casos do México e da Colômbia, cabe reconhecer que a não emergência de um projeto genuinamente social-democrata se deve à circunstância de que o sistema partidário existente ocupa, praticamente, a totalidade do espaço possível de mediação política. Na Colômbia, o sistema partidário, existente desde o século XIX, teve a capacidade de excluir, na prática, propostas alternativas, salvo a guerrilha, mas na ilegalidade. Esse sistema, entretanto, baseado em dois partidos rivais, o Liberal e o Conservador, não era socialmente abrangente. Representava, até recentemente, a burguesia e a classe média urbana, com insuficiente representação

do operariado, e atuando, na área rural, como um mero sistema de clientela, manipulativo das massas camponesas, sem lhes proporcionar nenhuma representação efetiva.

Recentemente, porém, o sistema está se tornando mais abrangente, particularmente nos meios urbanos, mas, de moderada forma gradual, também no mundo rural. Essa nova abrangência, no caso do Partido Liberal, está abrindo para as massas obreiras, em um país que é cerca de 70% urbano, e suas propensões social-democratas estão nitidamente se acentuando.

No caso do México, o *Partido Revolucionário Institucional* – *PRI*, cujas raízes revolucionárias lhe imprimiam um acentuado sentido socialista, o controle do sistema partidário, a partir de um regime de cooptação pela cúpula, converteu o partido numa imensa burocracia predominantemente orientada para seu próprio interesse que controla o Estado e dele vive. Em tais condições, o sistema político mexicano está perdendo, aceleradamente – como demonstram as últimas eleições –, sua legitimidade e sua eficácia, tanto ante as classes médias urbanas, quanto com relação ao campesinato e à classe obreira. Mas, dispondo de predominante poder de mediação política, não deixa nenhum espaço para outros partidos. Acrescente-se que o *PRI* manipula, com continuada eficiência, uma retórica socializante que, ligada a uma sagaz política – até recentemente bem-sucedida – de não se deixar contornar pela esquerda, vinha impedindo que as forças de esquerda lograssem montar um partido alternativo viável.

As forças de transformação, entretanto, estão se fazendo sentir, como o revela o movimento de mobilização das bases,

deflagrado por Porfirio Muñoz e por Cárdenas e que, ao que tudo indica, somente por fraude perdeu a sucessão de Miguel de la Madrid. Carlos Salinas, eleito há pouco mais de um ano, se propõe, por sua vez, a empreender, desde a cúpula, uma ampla reforma do partido e do Estado, orientada numa direção social-democrata.

Na Venezuela, a consolidação, em condições de livre competição democrática, dos dois grandes partidos – Acción Democrática e COPEI (*Comité de Organización Política Electoral Independiente*) – que se sucederam à ditadura de Pérez Jiménez, desde sua derrubada em 1958, assegurou um sistema de rotação competitiva a esses dois partidos, conduzindo ambos a posições bastante progressistas. Acción Democrática tem manifesta tendência a uma orientação social-democrata e tenderá a assumi-la, formalmente, com o presente governo de Carlos Andrés Pérez, vencedor das eleições de dezembro de 1988. O partido COPEI, de orientação democrata-cristã, atua dentro de um âmbito programático não incompatível com o projeto social-democrata. Nesse sentido, a Venezuela, de todos os países latino-americanos, é o que se encontra mais próximo do modelo social-democrata.

É no caso da Argentina, entretanto, que se apresenta, de forma mais sensível, o contraste entre as condições que deveriam conduzir a um modelo social-democrático e a não adoção deste. País fortemente urbanizado, com importante parque industrial, com alto nível de vida e de educação popular, com uma numerosa classe média e um operariado apoiado em poderosos sindicatos, apresenta todas as características para assumir um modelo social-democrata. Com exceção de tendências muito recentes, tal não ocorreu.

Como nos casos do México e da Colômbia, a não emergência de um movimento social-democrata, na Argentina, tem causa política e se prende ao imenso espaço que, naquele país, veio a ocupar o peronismo. Misto de sindicalismo e de fascismo, o peronismo imprimiu à Argentina, nos períodos de sua predominância (1946-1955 e 1973-1974), um forte sentido social, mas de nítidas características antidemocráticas. Tal orientação conduziu à formação de um poderoso antiperonismo, vocalmente compromissado com a democracia, mas, de fato, conduzido a um autoritarismo de direita, extremamente reacionário.

Com a eleição de Raúl Alfonsín e sua extraordinária liderança política no início de seu mandato, geraram-se condições sociopolíticas que compeliram o partido peronista a levar a cabo profundas transformações internas. O autoritarismo mafioso, que caracterizava o peronismo tradicional, foi superado. Sob a liderança de Cafiero, o Partido Justicialista adquiriu características de um partido trabalhista democrático. Como já se pode observar, pelo início de seu governo, o presidente Carlos Menem deverá manter essa orientação, a despeito de suas raízes populistas. Assim, tudo indica que a Argentina e a Venezuela caminham para um sistema político progressista em que os dois partidos rivais, embora em condições distintas, manifestam sensível proclividade social-democrata.

### **O caso do Brasil**

No caso do Brasil, pode-se observar, por um lado, que só recentemente se configuraram, no nível da sociedade, condições

objetivas suscetíveis de conduzir à emergência de um movimento social-democrata. Por outro lado, igualmente, pode-se observar que, à medida que se consolidam essas condições, torna-se cada vez mais nítida a demanda de um grande projeto social-democrata.

A falta de condições objetivas, até recentemente, para a implantação de um modelo social-democrata, no Brasil, se prende à estrutura profundamente dualista da sociedade brasileira. Por motivos que se relacionam ao passado remoto (escravidão) e próximo (tecnologias intensivas de capital) do processo produtivo do país, a moderna sociedade industrial, que nele veio a se formar no curso dos últimos 30 anos, não teve a capacidade de absorver as grandes massas. Desde meados da década de 40 até meados da década de 60, foi possível administrar o país no âmbito de uma democracia de classe média. Ante as crescentes pressões das massas, já anunciadas no segundo governo Vargas e ainda mais prementes no governo Goulart, as classes médias, acionando sua vanguarda militar, interromperam o processo democrático para salvaguardar seus interesses. Entrementes, ganha novo impulso o processo de industrialização e, contudo, o país se converte na oitava potência industrial do mundo ocidental.

A industrialização, a urbanização, a generalização do acesso aos meios de comunicação de massas tornaram, a partir de fins da década de 70, inviável a manutenção da ditadura militar. Mas tornaram, igualmente evidente, a inviabilidade de se restaurar a restrita democracia de classe média do período precedente. O país exigia uma democracia que só podia ser uma democracia social de massas.

As complexas condições político-militares dentro das quais, sob a extraordinária direção de Tancredo Neves, foi possível implodir o regime militar, no próprio âmbito dos mecanismos que montara para se autoperpetuar, conduziram o antigo partido de oposição, Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, a se converter num amplo conglomerado de tendências, demasiadamente diversificadas. O imperativo tático de aliança com setores dissidentes do antigo situacionismo se proporcionou a Tancredo Neves as condições para sua vitória, no âmbito do Colégio Eleitoral, que exerceu um adicional efeito de descaracterização ideológica e programática da Nova República. Finalmente, a fatalidade que leva o presidente Tancredo Neves a falecer, na véspera de tomar posse, coroa esse processo trazendo para a chefia o vice-presidente José Sarney, antigo presidente do partido situacionista.

Tais circunstâncias, como seria inevitável, não permitiram, nem ao PMDB como partido, nem ao governo Sarney, assumir uma linha programática definida e consistente embora ambos, no nível do discurso, tenham mantido uma retórica de inspiração social-democrata. Tal situação, entretanto, chegou ao seu nível de esgotamento. Com a edição da Nova Constituição, a criação do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, os resultados das eleições municipais de 1988, das presidenciais de 1989 e das Congressionais de 1990, as indefinições políticas deixariam de ser viáveis.

De todos os países da América Latina, o Brasil é aquele em relação ao qual é mais nitidamente incontornável a exigência de



um projeto social-democrata. Nele, mais do que em qualquer outro, destaca-se a dupla exigência de um acelerado desenvolvimento econômico, apoiado numa dinâmica economia de mercado e de uma igualmente acelerada mudança social, que promova a incorporação das grandes massas a níveis superiores de vida, de capacitação e de participação.

Partindo praticamente do zero com pouco mais de um ano de existência, o PSDB logrou, nas últimas eleições presidenciais, votação da ordem de 8 milhões de votos para seu candidato, senador Mário Covas, sendo que as eleições governamentais e congressionais de 1990 fortaleceram o partido, assegurando-lhe o governo de alguns importantes Estados e uma forte bancada no Congresso.

Por outro lado, embora o presidente Collor não tenha conseguido induzir as elites brasileiras a crer em suas convicções social-democratas, não se pode deixar de reconhecer que sua orientação básica, nos primeiros meses de governo, seguiu nessa direção. É sintomático, nesse sentido, observar que a rejeição ao governo Collor, por parte dos estratos educados do país, não impediu que, cerca de três meses após sua inauguração e início de execução do Plano Collor, cerca de 70% da opinião pública se tenha pronunciado a seu favor, em pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística – Ibope.

Ainda não estava claro o modo pelo qual viesse a se realizar, de forma consistente e não efêmera, o projeto social-democrata pelo qual aspirava a sociedade brasileira. O PSDB, que se configurava como um efetivo partido social-democrata, o Partido Democrático

Trabalhista – PDT do engenheiro Leonel Brizola que pretendia sê-lo, o Presidente Collor que insistiu na mesma condição a despeito de não a ver reconhecida pelo PSDB, constituíram partes de um processo no curso do qual, em prazo relativamente curto, tenderia a se compor um sistema de forças que ia ocupar o amplo espaço social-democrata que se abriu nas expectativas do povo brasileiro.







<b>Formato</b>	<b>15,5 x 22,5 cm</b>
<b>Mancha gráfica</b>	<b>10,9 x 17cm</b>
<b>Papel</b>	<b>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</b>
<b>Fontes</b>	<b>AaronBecker 16/22, Warnock Pro 12 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)</b>

A trajetória de Helio Jaguaribe tem alcance e densidade admiráveis. Sua obra se destaca em meio àquelas de uma geração notável, que inclui Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes e Antonio Candido, entre outros. “Compreender nosso tempo na perspectiva do Brasil” e “compreender o Brasil na perspectiva de nosso tempo”, lema que formulou, em 1953, para os *Cadernos do Nosso Tempo*, revela a originalidade e a contemporaneidade de seu pensamento, ainda hoje relevante, instigante e atual. Para homenagear esse grande homem, que em 2013 completa nove décadas de uma profícua existência, a Funag brinda o público com novas edições de dois livros fundamentais de Helio Jaguaribe, *Introdução ao Desenvolvimento Social* e *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, e lança uma coletânea de artigos, intitulada *Estudos Filosóficos e Políticos*, em que desfilam os grandes temas cultivados pelo autor ao longo de 65 anos de uma produção intelectual admirável.

José Vicente de Sá Pimentel

