

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

ABRIL A JUNHO 1974 — ANO XI — NÚMERO 42

SUMÁRIO

COLABORAÇÃO

Suspensão condicional da pena — (Prof. Aloysio de Carvalho Filho)	3
Federalismo solidário e desenvolvimento — (Prof. Orlando Bitar)	37
Objetivos e métodos do ensino do Direito — (Senador Franco Montoro)	63
A Convenção sindical normativa — (Prof. José Martins Catharino)	79
Revolução como fonte de Direito (apontamentos de teoria jurídica das Revoluções) — (Prof. Clóvis Ramalhete)	99
O Pressuposto, o requisito e a condição na Teoria Geral do Direito e no Direito Público — (Prof. Paulo Emílio Ribetto de Vilhena)	115
Individualização da pena durante a execução — (Profª Armida Bergamini Miotto)	129
A emancipação da mulher casada — (Prof. Arnaldo Wald)	139
O Direito de Autor nas obras musicais — (Prof. Antônio Chaves)	143
O Município no vigente Direito Constitucional Brasileiro — (Prof. Márcio Antônio Inacarato)	155
O Brasil na escalada do desenvolvimento — (Des. Domingos Sávio Brandão Lima)	165
O desenvolvimento da classe empresarial brasileira — (Dr. José Almeida)	197
O intervencionismo brasileiro: raízes históricas e perspectivas (ou o Estatismo é um determinismo?) — (Prof. R. A. Amaral Vieira)	295
A liberdade religiosa nas Constituições Brasileiras (2ª parte: A liberdade religiosa na República) — (Pe. José Scampini, SDB)	369

PUBLICAÇÕES

Obras publicadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas	431
---	-----

EDITADA PELO

SENADO FEDERAL

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

FUNDADORES:

SENADOR AURO MOURA ANDRADE
Presidente do Senado Federal
(1961-1967)

E

DR. ISAAC BROWN
Secretário-Geral da Presidência
do Senado Federal
(1946-1967)

DIREÇÃO

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL

CHEFE DE REDAÇÃO

ANA VALDÉREZ AYRES NEVES DE ALENCAR

Composta e Impressa no
Centro Gráfico do Senado Federal
Brasília — DF

SUSPENSÃO CONDICIONAL

DA PENA

(CÓDIGO PENAL DE 1940)

Professor ALOYSIO DE CARVALHO FILHO

(Obra póstuma)

O movimento de renovação de idéias que se processou no campo do Direito Criminal, na segunda metade do século passado, traduzindo-se em valorização da personalidade do homem delinqüente sobre a gravidade objetiva da sua infração como critério de fundamento e aplicação da sanção penal, suscitou, dentre as suas mais importantes conseqüências, a restrição, senão o repúdio às penas privativas da liberdade de curta duração, havidas, de então aos nossos dias, por inúteis, do mesmo passo que nocivas. Inúteis, porque impróprias, por seu breve tempo, à finalidade da correção do criminoso, posta no primeiro plano das cogitações de penalistas e penitenciariastas. E nocivas, porque facilitando, quiçá consumando, a indesejada promiscuidade entre delinqüentes de vários tipos, sobretudo entre os culpados de uma primeira falta e os inveterados no crime, defeito, aliás, acusável, a rigor, em qualquer prisão celular.

Em breve estudo sobre as “Penas privativas da liberdade de curta duração” (*Rev. Pernambucana de Direito Penal e Criminologia* — 8), o Professor RUI DA COSTA ANTUNES declara não encontrar nas “pequenas penas privativas de liberdade inconvenientes distintos dos existentes nas grandes. A prisão em si mesma — continua — é um fator criminógeno; e quanto maior o espaço de tempo de encarceramento tanto maiores serão as possibilidades de completar-se a obra de desajustamento do condenado”.

A verdade é que antes mesmo de iniciado o ciclo moderno de combate, às vezes vivíssimo, ao regime celular, já as penas de curta duração sofriam decisiva condenação de boa parte dos criminalistas. Delas disse o Ministro FIRMINO WHITAKER (*Condenação condicional*, 1930) que “não duram o tempo preciso para a emenda do infrator, permanecendo, entretanto, por tempo suficiente para corrompê-lo e aviltá-lo”.

Compreende-se, destarte, que surgissem medidas imaginadas como “sucdâneos” para as penas de curta duração. BASILEU GARCIA (*Instituições de Direito Penal* — Vol. I — T. II — 1952) assim as enumera: suspensão condicional

da pena, ou *sursis*; castigo corporal; multa; caução de bom comportamento; detenção domiciliar; admoestação ou repreensão judicial; perdão judicial; finalmente, o princípio da oportunidade, através do qual as autoridades incumbidas da repressão teriam o direito de alhear-se a qualquer iniciativa, em certos casos, e em face de determinadas circunstâncias, uma das quais seria, evidentemente, a da mínima importância do fato. De tantas medidas, nenhuma, a seu ver, alcançou maior simpatia da doutrina e do direito objetivo do que a *suspensão condicional da pena*. Constitui eia, juntamente com a *liberdade condicional* e a *sentença indeterminada*, "a alma do Direito Penal contemporâneo", na feliz expressão de J. ANGEL CENICEROS (Em *Tres Estudios de Criminologia* - 1941).

DENOMINAÇÕES

Variam, na doutrina como na legislação, as denominações dadas ao instituto da *suspensão condicional da pena*.

O decreto brasileiro de setembro de 1924, que o introduziu entre nós, preferiu chamá-lo pelo nome belga de *condenação condicional*, ainda que o seu texto fosse mais sensível ao modelo da lei francesa, conforme ressaltou ROBERTO LIRA (*Comentários ao Código Penal* - Coleção Forense - Vol. II). O Código de 1940 usou da expressão *suspensão condicional da pena*, mantida no Anteprojeto NELSON HUNGRIA (1963). *Sobreestação condicional da pena* é variante que aparece em CRISÓLITO DE GUSMÃO, nas páginas de uma monografia cujo título, entretanto, é *Suspensão condicional da pena* (1926). FIRMINO WHITAKER, no seu pequeno livro, editado quatro anos depois, optou pelo título de *Condenação condicional*.

Os argentinos preferem a expressão *condenação de execução condicional*, exprimindo, com isso, iniludivelmente, a idéia de que a *execução* da pena é que se suspende, mediante condições. Foi o designativo empregado no Projeto COLL - GOMEZ (1937). O Código argentino utilizara, porém, *condenação condicional*, que EUSÉBIO GOMEZ e outros consideraram rubrica imprópria. O Projeto SOLER (*Rev. Brasileira de Criminologia e Direito Penal* - nº 12) inclinou-se para *suspensão condicional da pena de prisão*. O acréscimo desse último vocábulo confirma a exclusiva incidência sobre a penalidade privativa da liberdade. J. FREDERICO MARQUES (*Tratado de Direito Penal* - Vol. 3º - 1966) manifesta simpatia pela expressão *condenação de execução condicional*, que é, realmente, a que mais se identifica com a noção do instituto.

Os italianos empregam indiferentemente as locuções *sospensione condizionale della pena* e *condanna condizionale*. Aquela é a que figura no Código de 1930. Assinalando a diversidade de títulos, afirma GIUSEPPE CESARE POLA, autor do primeiro comentário formal à lei italiana de 1904 (*Commento alla legge sulla condanna condizionale* - 1905) que nenhuma das denominações geralmente usadas oferece do instituto uma idéia satisfatória. Afigura-se-lhe, sobretudo, imperfeito o nome de *condenação condicional*, mais adequado a designar uma condenação que dependesse de condições, quando, ao contrário, pelo menos através do tipo europeu-continental puro, a execução da pena é que fica subordinada ao implemento de condições.

O recente projeto português EDUARDO CORREIA (*Rev. Brasileira de Criminologia e Direito Penal* - nº 8) preferiu *sentença condicional*.

Na França, o nome de batismo (Lei BERENGER — 1891) foi *sursis à l'exécution de la peine*. Não raro, os autores contemplam qualificativos outros, como *remise conditionnelle de la peine*, *condamnation rachetable*, *condamnation conditionnelle avec sursis*. Multiplicando-se, ultimamente, o tipo misto "sursis com regime de prova", passaram os franceses a chamá-lo de *sursis probatório*, reservando para o tipo puro a denominação de *sursis simples*.

Graças à força de expansão que o idioma francês ainda conserva, tornou-se vulgarizada a expressão *sursis à l'exécution de la peine*, ou, resumidamente, *sursis*. Qualquer estudioso do Direito Penal, a essa curta palavra, saberá do

DOCTRINA E LEGISLAÇÃO

Em sua evolução de perto de um século consolidou-se a *suspensão condicional da pena* através de dois tipos, cujas características são de fácil diferenciação. É que no chamado *sistema americano* ou *anglo-saxónico* evita-se a imposição da própria condenação, ao passo que no denominado *sistema europeu-continental* ou *franco-belga* decreta-se a sentença condenatória, sobrestando-se, porém, a execução da pena.

Desde que os dois tipos começaram, assim, a definir-se, não descansam os seus apologistas e os seus opositores, apontando-lhes as vantagens e os inconvenientes, versando a crítica ora sobre o instituto, na sua essência, ora sobre um ou outro dos mencionados modelos. Verdade é que a divergência perdeu o radicalismo dos primeiros tempos, quando instituições como o *sursis* e o livramento condicional, ainda mesmo a relegação, como faz notar MARC ANCEL (*Les Codes Penaux Européens — tomo I — Introduction Comparative*) eram vivamente discutidas, parecendo, até, difícil que vingassem. Não se dirá, portanto, que o *sursis* tenha tido caminho sem reservas da doutrina e sem cautelas das legislações.

O tipo *anglo-saxónico*, também designado por *probation system*, teve a sua primeira experiência em 1869, no Estado de Massachussets, restrita aos menores, sendo estendida, vinte anos depois, aos delinquentes adultos, a princípio na cidade de Boston, e sem demora em todo o Estado. Não tardou que em outras partes do território americano fosse também adotado o sistema, com as suas mesmas peculiaridades. Sua marca inconfundível está, sem dúvida, no trabalho que desempenham os *probations officers*, incumbidos, pela Justiça, da vigilância sobre os beneficiários da medida, mas uma vigilância que, na precisa observação de CRISÓLITO DE GUSMÃO (ob. cit.), foge a propósitos meramente policiais para se exercitar como "um ministério social de verdadeira função protetora e reeducadora", tanto que a lei inglesa de 1907, quando imprimiu ao instituto seus contornos definitivos, recomendava àqueles funcionários que cumprissem o seu mister, aconselhando e ajudando o acusado, fazendo-se, em suma, seu "amigo" (*advise, assist and be friend him*). Essa vigilância — benéfica, quando sem qualquer vestígio de policialismo — é o ponto alto da prática do instituto, como o entenderam, desde cedo, ingleses e americanos, enquanto que a sua inexistência no tipo *europeu-continental* acusa, neste, uma falha sensível, ainda que remediável.

Com efeito, o tipo *belga-francês*, ou *franco-belga*, assim alternativamente chamado — visto que pela lei de 31 de maio de 1888, na Bélgica, e pela lei de 26 de março de 1891, na França, é que o sistema foi introduzido no continente — oferece sobre o outro a vantagem de a condenação ser decretada, desde logo, firmando-se, pois, um juízo sobre provas recentes, por assim dizer vivas e frescas; mas a ausência de vigilância durante o período de prova faz que, sobrestada a execução da pena, e sem embargo das obrigações cominadas, fique o condenado inteiramente à mercê de sugestões perniciosas, que podem entrar a sua recuperação.

Não obstante a afirmativa de CONSTANCIO BERNALDO DE QUEIRÓS de que os dois tipos correspondem a “zonas geográficas distintas, cada qual com as características jurídicas que lhes imprima a sua diversa etnografia” (*Lecções de Derecho Penitenciario* — México — 1953), o ideal seria que de ambos fossem aproveitados os pontos positivos, para um terceiro tipo, de modo que à suspensão a execução da pena, inerente ao sistema europeu, respondesse, no prazo de prova, a vigilância tutelar, feita, obviamente, em termos inteligentes, como da substância do sistema americano. CHARLES GERMAIN, dando-nos notícia de que no simpósio europeu de estudos realizado em Londres, em 1952, foi votada a adoção em lei do “sistema da *probation* sob a forma de um tipo especial de *sursis*, possibilitando a *supervisão* do delinquente em liberdade, que é o traço essencial da *probation*”, comenta, a propósito, que pelos fins do século 19 acreditava-se na opção, futuramente, entre a *probation* e o *sursis*; hoje, entretanto, “assiste-se à identificação e à interpenetração das duas noções e admite-se facilmente a sua coexistência”. (*Le sursis et la Probation* — *Rev. de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé* — 1954).

A tese da “interpenetração”, que já em sua citada monografia o magistrado brasileiro CRISÓLITO DE GUSMÃO defendera, usando, por sinal, do mesmo termo, e argüindo que seria esta a forma apropriada do instituto, sem os defeitos atribuídos a cada um dos seus dois tipos clássicos, começa, em realidade, a seduzir os doutrinadores, impondo-se nas assentadas internacionais e na legislação penal. Não será exagero prever que ninguém aceitará, amanhã, a opção, nos limites rígidos em que dantes foi proposta, muito menos reconhecerá, no caso, a validade de critério geográfico, num mundo que perde, sensivelmente, a noção do regional para adquirir a do universal.

Dentre os hodiernos criminalistas pátrios, cabe nomeado, aqui, JOSÉ FREDERICO MARQUES (ob. cit.), de quem recolhemos a circunstanciada informação do que se passou, relativamente à idéia, noutra reunião internacional, a “mesa-redonda” patrocinada, em 1953, na Universidade de Paris, pela Seção de Direito Penal do Instituto de Direito Comparado. Sustentou, então, MARC ANCEL a conveniência de uma reforma, pela qual a disciplina do *sursis* se acrescentassem “medidas de vigilância e assistência educativa”. A seu conceito, o juiz penal, capacitando-se da responsabilidade do acusado, escolheria uma das três seguintes soluções: uma condenação definitiva, não condicional, portanto; uma condenação de execução condicional, com as regras do *sursis*; uma condenação com *sursis*, submetido, contudo, o paciente a medida de vigilância ou de assistência educativa. Fácil é perceber que a personalidade do delinquente e as circunstâncias de sua falta ditariam ao juiz o caminho.

Transmitindo-nos essa proposição, em que, nos dois itens derradeiros, o *sursis* e a *probation* admiravelmente se conjugam, pelo interesse, que lhes deve ser comum, da reintegração social do criminoso, acerta J. FREDÉRICO MARQUES (ob. cit.), em que “essa miscigenação do *sursis* com a *probation* constitui providência de grande alcance, que atende, de maneira bastante satisfatória, aos postulados de individualização da pena”. Exatamente. E não se perca de vista, tampouco, a sua sugestão de que, requerendo o sistema misto a atividade de pessoal especializado, cuja falta tornaria ineficaz a sua prática, poderíamos incorporar à legislação nacional uma reforma dessa natureza, contanto que entregando a vigilância ao serviço de assistência social, que se vem desenvolvendo, com êxito, em vários centros do País. Todavia, o anteprojeto de Código Penal Brasileiro mantém, nisso como em tudo, a estrutura atual do instituto.

Quanto ao âmbito legislativo mundial, é animadora a tendência renovadora. A Holanda e a Suécia, que, em 1901 e em 1906, respectivamente, haviam perfilhado o modelo puro europeu, aderiram, desde 1915 e 1918, ao sistema derivado. O Código Penal da Dinamarca (1930) dispõe (art. 56, § 1º, *in fine*) que, durante o período de prova, ou em parte deste, fique o condenado sob vigilância, consoante determinado na sentença, a menos que, por força das circunstâncias, tal providência seja considerada inútil. Também pela “vigilância”, exercitada por “pessoas ou instituições merecedoras de confiança” (art. 62, § 1º) optou o Código polonês de 1932, ao configurar o *sursis*. Ainda a Noruega, por lei de 1955, concilia o *sursis* e a *probation*, instituindo a vigilância por sociedade oficial de patronato ou a supervisão desta, se confiada a vigilância a pessoa designada pela Justiça (art. 52, nº 7, do Código). O Projeto SOLER para a Argentina inova sobre o Código, admitindo que o condenado seja colocado sob patronato, se considerado isso necessário (art. 48). Enfim, a Alemanha, que na época do sistema dito continental preferira método diferente, qual fora o da suspensão da execução da pena por decisão administrativa, mediante proposta do Judiciário, sobrevindo, ao término da prova, e na hipótese de boa conduta do beneficiário, a extinção da penalidade por ato governamental de *gracia*, inscreve-se, desde 1953, no número dos países que se inclinam pela fusão dos dois tipos tradicionais. Marcha, por conseguinte, o instituto para uma uniformidade que só lhe será benéfica, e que representaria, na opinião de ANÍBAL BRUNO (*Direito Penal* — tomo 3º — 1967) a “individualização ideal do tratamento do delinqüente”.

CRISÓLITO DE GUSMÃO (ob. cit.) deixou sobre a *suspensão condicional da pena* este pensamento, que nos permite avaliar-lhe, a um só tempo, a razão, o funcionamento e a finalidade: “o aproveitamento do *self-government* do indivíduo, estimulado pela ação defensiva da pena em seu poder *virtual* e em sua atuação *potencial*”.

A vida livre que se concede ao delinqüente, sob compromisso de boa conduta, com a observância dos deveres que lhe são impostos, representa, efetivamente, precioso estímulo para a sua emenda, por seu mesmo esforço. Não significa, contudo, que a função privativa do Estado, de reprimir, pela pena, a criminalidade, tenha sido menosprezada ou abandonada. Ao revés, sob aquela liberdade consentida persiste, por bem dizer, em toda a sua força virtual, o poder punitivo do Estado, susceptível de pronta atuação logo se ofereça o motivo. E o motivo, quem o dá, infelizmente, é o delinqüente, comprovando,

com a quebra da confiança que merecera, a sua incapacidade para vencer a prova a que o submeteram.

A *condenação condicional* encerra, por conseqüência, autêntico ensaio de constrangimento moral, e nisso se assemelha aos velhos usos da *admoestação*, quer os da jurisdição civil, quer os da eclesiástica. Serve de pena moral, para criminosos primários, culpados, outrossim, de falta leve. ERNST SEELIG empresta-lhe, rigorosamente, esse caráter, exemplificando que assim como o educador não castiga o seu aluno, pela primeira incorreção, preferindo usar do conselho ou da advertência, assim a sociedade, diante de um novo delinqüente, que não apresenta, além disso, grau de periculosidade, presta-lhe o seu apoio moral, descortinando-lhe a perspectiva de não execução da pena em que incorreu. O fim dessa liberação sob condição só seria, no entanto, plenamente alcançado se o cuidado de evitar o contacto do infrator noviço com os criminosos experientes e endurecidos principiasse na fase da instrução criminal, de modo que — conclui o grande professor alemão — todo suspeito que fosse detido ficasse, para logo, *perfeitamente isolado* (*Traité de Criminologie* — trad. do alemão — Paris — 1956):

Encarecendo os efeitos do *sursis* sobre a personalidade moral do delinqüente, ANDRÉ TOULEMON (*Le progrès des institutions penales* — Paris — 1928) antevê para a humanidade um momento em que a pena material terá desaparecido, sucedendo-lhe a medida de simples contenção moral. A *condenação condicional*, a seu juízo, é importante estágio nessa marcha de um Direito Penal orientado por inspirações espirituais, influndo diretamente sobre a consciência do culpado, e, portanto, verdadeiramente individualizado, o mais individualizado que se possa pretender. Não foi outro, logo depois da Lei BERENGER (1891), que instituiu na França o *sursis*, o prognóstico de dois ilustres comentadores, ambos magistrados, que a estudaram, em conjunto, nos seus antecedentes doutrinários, na sua tramitação pelas duas Casas do Legislativo, nas suas imediatas conseqüências práticas. Proclamando-a instrumento hábil na luta contra a reincidência, expressaram a esperança de que os seus benefícios se estendessem além das previsões da ocasião, a fim de que, algum dia, fortalecida a experiência da eficácia das penas morais, ocorresse, para grande número de infrações, substituir-se a pena corporal pela de suspensão ou perda de direitos e, até, pela de simples advertência formal, atingido, por conseguinte, na repressão dos crimes, com o ideal de justiça, o de humanidade (JULES NÈGRE e FERDINAND GARY — *La Loi Berenger et ses applications* — Paris — 1892).

Revelam esses três depoimentos, por isso mesmo que distanciados no tempo — 1892, 1928, 1956 — que a convicção de a suspensão condicional da pena servir ao desiderato de salvar o delinqüente estreante dos inconvenientes da prisão, de mistura com indivíduos reincidentes e corruptores, andou sempre associada à idéia da possível eficiência de sanções morais, espertando o brio do condenado, de preferência ao aviltamento da privação de sua liberdade física. Daí poder o *sursis* que, de início, justificava-se como sucedâneo das penas curtas de prisão, porque mais sérios, nestas, os apontados malefícios, ampliar-se até alcançar penas de maior duração, contanto que primário o delinqüente. Queixava-se, por sinal, o citado TOULEMON da parcimônia com que os juizes aplicam a medida, encarando-a como favor excepcional, e, pois, recusando-a a autor de delito de alguma gravidade. Outros, entretanto, manifestam o receio, talvez

infundado, de que a prodigalidade nas concessões venha a constituir fator de impunidade. Demonstrando tal prevenção, a Exposição de Motivos do Código Penal Brasileiro (1940) acentuou que, nele, o instituto fora configurado por forma a que não se transformasse em “garantia de impunibilidade para o primeiro delito”.

No mister de substituir, nas circunstâncias e para os fins mencionados, as penas de curta duração, privativas da liberdade, não se resume, todavia, o merecimento do instituto, eis que outros préstimos, embora secundários, lhe são igualmente creditados. Nesse número, contam-se, por exemplo, dois, o de descongestionamento das prisões e, conseqüentemente, o da poupança dos gastos do erário com a execução da pena celular. Oportuno é recordar que a preocupação com as despesas de manutenção das penitenciárias não esteve ausente das cogitações do governo brasileiro, quando instituiu o *sursis*.

Na “Exposição de Motivos” com que o Ministro da Justiça submeteu à aprovação da Presidência da República o texto do decreto, que seria o Decreto nº 16.588, ficou dito que, afora as vantagens pelo aspecto da *repressão*, minudenciadas antes, traria a inovação proveitos de natureza econômica em relação às prisões, onde — acentuava-se, não sem alguma simplicidade — os detidos eram “alimentados, tratados e vestidos à custa dos cofres públicos”. (D.O. de 9, setembro, 1924). O certo é que os freqüentes indultos gerais, a pretexto de datas e acontecimentos faustosos, subtraem aos cárceres algumas centenas de detentos, que são, reconhecidamente, sem maior perigo. Mas as vagas resultam, num instante preenchidas, porque, como lembrava PRINS (*Ciência Penal e Direito Positivo* — trad. portuguesa — 1915), uma multidão flutuante, fruto das penas breves, entra e sai, sem intermitência, dos presídios, estorvando a manutenção da ordem interna e sobrecarregando de tarefas prescindíveis os agentes da disciplina e os funcionários. Mais do que o indulto, quase sempre obra de arbítrio, e, portanto, instrumento de duvidosa individualização, concorre para a necessária desobstrução nas prisões a condenação condicional, que, sobre aquele, possui a vantagem de nem deixar que o condenado ingresse na penitenciária, para lhe alargar, inutilmente, o índice populacional e na companhia dos piores se contaminar.

Dos opositores do instituto, evidentemente em escala menor, alguns o acusam de enfraquecer a repressão, criando na sociedade a errônea impressão de que determinados delinqüentes, pouco importa que primários e não-temíveis, são favorecidos, por motivos de natureza pessoal, com a dispensa, embora condicional, da pena, enquanto outros, autores de crimes idênticos e cometidos aparentemente nas mesmas circunstâncias, são arrastados, pela Justiça, ao cárcere. O princípio da individualização penal não é, com efeito de fácil percepção pelo grande público, empiricamente afeiçoado ao pressuposto da igualdade perante a lei, que pode ser vulnerado, sem maior estranheza sua, a qualquer pretexto, menos a pretexto da pena, talvez porque intimamente se relacione, aqui, com a liberdade do indivíduo, de que as comunidades políticas são ciosas.

Outro argumento contrário, e durante muito tempo bastante difundido, é o de que a condenação condicional preocupa-se com o criminoso, deixando ao desamparo a sua vítima. A censura seria perfeitamente válida pelo prisma penal de vingança ou castigo, nunca depois que a pena perdeu esses atributos para constituir função social, tendente à recuperação do delinqüente, sem

prejuízo, é claro, da sua força intimidadora. CUELLO CALON, que registra o reparo e a contradita, lembra que GARÓFALO admitia a suspensão da pena condicionada ao consentimento da parte ofendida e que FERRI, por seu turno, entendia não dever decretar-se a providência antes que o beneficiário reparasse o dano ou apresentasse sérias garantias de o fazer (*Penologia* — Madri — 1920). As cautelas das legislações atuais nesse sentido atendem, satisfatoriamente, às naturais exigências em favor das vítimas do crime. Número não pequeno dos códigos excetua, expressamente, de objeto da suspensão a reparação do dano. Alguns, como o nosso, tornam automática a revogação da medida se, no prazo de prova, o beneficiário faltar, embora solvente, à reparação devida. Códigos há que enunciando, alguns de maneira obrigatória, as condições para a obtenção do *sursis*, não esquecem de contemplar, entre elas, a indenização. Que mais é preciso para conciliar, na suspensão da execução da pena, o interesse da sociedade e o do particular ofendido?

Entre outras restrições também relevantes cumpre considerarmos a de que o instituto confere demasiado arbítrio ao magistrado, transferindo, praticamente, para suas mãos, o destino, em boa parte, da repressão criminal. Mas esse pretendido arbítrio cinge-se, em verdade, a uma resolução de livre convencimento sobre pressupostos legais, os quais não permitem, nem de longe, o discricionarismo, este, sim, para reprovar. De resto, individualização penal sem arbítrio judicial não passa de um simulacro de individualização. São palavras de DONNEDIEU DE VABRES, no seu conhecido manual "A Justiça Penal de Hoje" (trad. de FERNANDO DE MIRANDA — Coimbra — 1962) que "a extensão dos poderes do juiz está ligada à tendência individualizadora, provocada por uma mais exata preocupação de justiça e pelo progresso do conhecimento científico, quanto aos fatores individuais e sociais do crime". É nesse conhecimento, indispensável à formação do moderno juiz criminal, que assenta a justiça penal de hoje, de que a suspensão condicional da pena é instrumento dos mais inteligentes e eficazes.

Ainda algumas críticas são particularmente dirigidas ora ao tipo americano ora ao tipo europeu-continental. Daquela, por exemplo, se diz que, afastando a decisão condenatória e aplicando, de imediato, o regime de prova, levará, acaso, a que fiquem suspeitados de culpa acusados cuja inocência a sentença possivelmente consagraria, o que é lançar sobre eles um labéu a que não fizeram jus. Quanto ao sistema europeu, não abrindo ele mão da sentença, com base na qual se processa, justamente, a suspensão da execução da pena, acontece que imprime o sinal de uma condenação no delinquente a quem, por sua condição pessoal e por seus bons antecedentes, a justiça quisera, necessariamente, privilegiar. Sob qualquer dos aspectos, procede, em princípio, a advertência. E, para obviar os malsinados inconvenientes, não serviria isoladamente nem o sistema de *sursis* nem o de *probation*, dado que num persiste, sempre, o constrangimento da condenação, sem embargo de não se executar a pena, e noutro, ainda que também a pena não se execute, fica de pé uma suposição de culpabilidade, que somente a sentença, que não houve, e, comumente, não haverá, poderia desfazer. Eis que a faculdade reconhecida ao juiz para, eventualmente, dispensar a condenação e, por conseguinte, o cumprimento da penalidade, apresenta-se, agora, como solução, posto que não remova, de todo, as desvantagens apontadas. Aquelas três vias à escolha do juiz, consoante sugestão de MARC ANCEL, anteriormente referida, ajuntar-se-ia, então, outro

caminho, que não seria nem a condenação definitiva, nem a condenação condicional do tipo do *sursis*, nem a condenação condicional sob *probation*, mas, simplesmente, o *perdão judicial*. Impugnado por uns, louvado por outros, as legislações vêm dele fazendo prudente uso. Poderá ser, amanhã, quer substituindo, quer complementando a suspensão condicional, outro precioso meio de luta contra os perniciosos efeitos da pena detentiva breve.

Em suma, não se dirá tão generalizado, presentemente, o preconceito da condenação condicional. De par com as críticas que lhe têm sido ultimamente endereçadas, há como que um renascer de confiança nas breves penas de privação da liberdade, reafirmando-se que o remédio para os seus males ou as suas deficiências não está na pronta erradicação mas na sua aplicação inteligente, ou seja, racional. É certo que o prestígio da suspensão condicional decresce onde e quando as penas curtas conservam ou readquirem o seu antigo valimento.

Um dos códigos mais novos, o da Etiópia, que é de 1957, ainda consigna para a pena de prisão, incidindo sobre infrações de menor gravidade, cometidas por indivíduos de escassa periculosidade, os limites de dez dias, no mínimo, e de três anos, no máximo (art. 105). E para exemplificarmos com uma assentada internacional, a que concorreram criminalistas de nomeada, sul-americanos e europeus, basta o registro das "Jornadas de Direito Penal", efetuadas em Buenos Aires, em 1960. Entre os temas preestabelecidos estava o de "revisão de conceitos sobre penas curtas privativas de liberdade", assunto que não perde atualidade, e a cujo propósito desenrolou-se notável debate, através do qual a condenação condicional foi submetida ao crivo de rigoroso reexame. Se o relatório do penalista suíço JEAN GRAVEN louvou o instituto, realçando a sua expansão universal, dentre os mais praticados substantivos das pequenas penas, contundente crítica lhe foi feita por QUINTANO RIPOLLES, douto magistrado, para quem a condenação criminal, sem embargo das boas intenções iniciais de individualização penal, converteu-se numa "fórmula vazia de sentido", constituindo, mercê do seu automatismo, verdadeiro "jubileu criminal". (*Jornadas de Derecho Penal* — B. Aires^c — 1962).

Um alto propósito de restituir ao instituto, sob qualquer dos aspectos, o seu prestígio inicial, está corporificado, sem dúvida, na lei belga de 29 de junho de 1964, que nele operou sensível transformação, divorciando-o das origens européias, situadas, aliás, na própria Bélgica. Duas modalidades agora se oferecem à discrição do juiz, na conformidade das circunstâncias variadas que se apresentam e são a chamada *suspensão simples da condenação* e o *sursis simples à execução da pena*, aquela aproximando-se do sistema americano, embora sem o regime de vigilância, que é a ele inerente, e o *sursis*, guardando fidelidade às linhas clássicas do sistema europeu-continental, como a decretação da condenação e a suspensão da execução da pena independentemente da assistência fiscalizadora. Estabelecidas, que sejam, em cada caso, condições para observância obrigatória por parte do condenado, ganham em complexidade os dois tipos, passando a constituir o que se chama, respectivamente, de *suspensão probatória* e de *sursis probatório*. Consequentemente, são quatro as espécies de suspensão de pena hoje em prática na Bélgica. PAUL CORNIL (*Sursis et probation* — *Revue de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé* — 1965 — nº 1), de

quem é a circunstanciada notícia, ainda revela duas inovações da lei, entre tantas importantes, a de a medida aplicar-se a qualquer pena privativa da liberdade, contanto que não transponha o limite de três anos, e a de favorecer, outrossim, condenados que acaso possuam antecedentes judiciários. Esta é a mais solene comprovação de como a famosa instituição, reservada outrora, para penas de curta duração e para delinquentes primários, se transfigura sob a pressão de novas idéias, avançando para destinos insuspeitos.

A SUSPENSÃO DA PENA NO BRASIL

O instituto da suspensão condicional da pena foi adotado no Brasil pelo Decreto nº 16.588, de 6 de setembro de 1924, baixado pelo Poder Executivo em cumprimento da delegação que lhe fez o Congresso Nacional, através do Decreto-Lei nº 4.577, de 5 de setembro de 1922. Dois anos justos mediam, como se vê, entre a autorização legislativa e o ato do Executivo. Tratava-se de amplíssimo consentimento ao governo para prover o aperfeiçoamento do sistema penitenciário, modificando-o no que fosse necessário, "de acordo com os ideais modernos", inclusive tornando efetivo o livramento condicional, que já aparecera no Código de 1890, e introduzindo a condenação condicional. Mal redigido, ou tumultuariamente redigido, contendo num só artigo as mais dispares indicações, tanto para normas gerais de execução de penas, como para a reformulação das disposições regulamentares das penitenciárias e casas de correção, o ato delegatório, ainda que mencionando, entre as matérias que seriam objeto da legislação delegada, a "suspensão da condenação", identificada, até, pelo acréscimo do título de *sursis*, suscitou, sem demora, viva controvérsia quanto à sua constitucionalidade. Distinguiu-se no Supremo Tribunal, vencido na tese da inconstitucionalidade, o Ministro PEDRO SANTOS, para quem, pela Constituição então vigente, não era lícito ao Parlamento fazer ao Executivo qualquer delegação legislativa, e ainda que o pudesse, nada, no ato dessa delegação, permitia que, em função dele, *criasse* o novo instituto.

A Exposição de Motivos do Ministério da Justiça, que acompanhou o decreto, e foi publicada logo após o seu contexto (*Diário Oficial* de 9 de setembro de 1924), endereçava ao nosso sistema penitenciário severa crítica, acusando-o de ser um "regímen sem método, sem unidade, sem orientação científica e sem estabelecimentos adequados", e encarecendo na condenação condicional um dos meios, a que outros se seguiriam, para cortar-se o mal do contágio na prisão, ainda maior entre nós precisamente pelas graves deficiências que eram apontadas.

A idéia da suspensão condicional da pena não era, aliás, nova no Brasil, porquanto já em 1906 o Professor ESMERALDINO BANDEIRA apresentara à Câmara dos Deputados (*Anais da Câmara* — julho 1906) projeto que repetia as cláusulas da Lei BERENGER, então em franco êxito na França, captando, ademais, a simpatia dos outros países do continente europeu. Essa proposição, todavia, não conseguiu andamento e somente quase vinte anos depois o instituto ingressava no sistema penal brasileiro.

Com o Código de 1940 adquire, então, o *status* definitivo, que o Anteprojeto NELSON HUNGRIA não pretende alterar.

REQUISITOS DA SUSPENSÃO DA PENA

A concessão da suspensão condicional da pena obedece a determinadas exigências, constantes, no Brasil, do artigo 57 do Código Penal. São os *requisitos* ou *pressupostos* da medida, denominações estas preferíveis à de *condição*, que se presta melhor para designar as obrigações que são impostas ao beneficiário, para cumprimento no período de prova. O próprio Código, aliás, consagra a diferença, usando para o referido artigo 57 a precisa rubrica de "requisitos da suspensão da pena" e para o artigo 58, que transfere para a sentença a enunciação das obrigações, a rubrica de "especificação das condições". Mas há, entre os autores, certa confusão terminológica, alguns empregando indistintamente as locuções, de fácil discri-me, aliás.

O primeiro requisito é o da pena, que deve ser, obrigatoriamente, *privativa da liberdade*. Como o Código conhece duas penalidades dessa natureza, a de reclusão, de execução algo mais rigorosa e a de detenção, aprouve ao legislador dissociar uma da outra, para o efeito da suspensão condicional. Assim, em se tratando de pena de reclusão, somente caberá a sua sobreposição quando o condenado for menor de vinte e um anos ou maior de setenta. É o que decorre da remissão que o citado artigo 57 faz ao § 3º do artigo 30, onde, explicitamente, quicá redundantemente, se declara que a pena de reclusão não admite suspensão condicional, salvo se o condenado é "menor de vinte e um anos ou maior de setenta". As duas disposições encerram, como se vê, norma perfeitamente idêntica. O Anteprojeto NELSON HUNGRIA corrige a anomalia, com o reservar o preceito versando a pena de reclusão para o capítulo em que se configura o instituto, posto mantenha, sem alteração dos termos, a variação que o Código defende.

Pena de reclusão nas circunstâncias assim estabelecidas, ou, em geral, pena de detenção, um requisito, entretanto, deve ocorrer, comum às duas, e é o de que nenhuma ultrapasse o limite de dois anos. Também igual para as duas, deferida a suspensão, é o período de prova — dois a seis anos. A mesma cláusula, sem distinção de penas, está consignada no anteprojeto.

Quanto ao delinqüente, é essencial, para receber o benefício, que seja *primário*, entendendo-se como tal aquele que não sofreu, no Brasil ou no estrangeiro, condenação por outro crime, ou condenação no Brasil, por motivo de contravenção (art. 57, I). Não basta, porém, a *primariedade* do agente: deve ela, para justificar a providência, associar-se à sua não-periculosidade, atestada por seus antecedentes, por sua personalidade, pelos motivos e as circunstâncias do seu crime, tudo autorizando a presunção de que não tornará a delinqüir (art. 57, II). *Primariedade* não significa, forçosamente, ausência de periculosidade. Bem o compreendeu o Código, encarecendo no beneficiário a coexistência dos dois estados, o de criminoso primário e o de criminoso não perigoso.

Tomamos a MAGALHÃES NORONHA (*Direito Penal* — 1º vol. — 1967) o aviso de que tais pressupostos se classificam como *objetivos*, os relacionados com a natureza e a quantidade da pena e *subjetivos*, os outros, aqueles que dizem respeito à primeira condenação e à periculosidade. Alguns autores emprestam ao pressuposto da condenação primária a categoria de objeto, restando, como *subjetivo*, o da periculosidade.

NATUREZA DA PENA — O primeiro requisito, na ordem da apresentação do Código, é o da natureza da pena. O diploma brasileiro divide as penas em *principais* e *acessórias*. Aquelas são as de *reclusão*, *detenção* e *multa*. As outras, a perda de função pública, eletiva ou de nomeação, as interdições de direito e a publicação da sentença.

A suspensão da execução da pena destina-se, como vimos, à detenção e à reclusão, contanto que por tempo não excedente de dois anos, sendo que a esta última em circunstância excepcional. Além disso, decreta o parágrafo único do artigo 57 que a suspensão não se estende à pena acessória nem à de multa, o que vale dizer que o legislador seguiu a corrente que atribui ao instituto a finalidade precípua de poupar ao delinqüente primário, e não temível que são os dois outros pressupostos legais para o deferimento do benefício, a influência nociva da prisão de curta duração. Por outro lado, a pena de prisão simples, que é a sanção específica para as contravenções penais, pode ser objeto de suspensão. É o que dispõe o artigo 11 da Lei das Contravenções, adotando os mesmos requisitos estabelecidos pelo Código, apenas reduzindo, logicamente, para um a três anos os limites do lapso de prova.

A exclusiva aplicação da suspensão às penalidades privativas de liberdade não conta com o inteiro apoio da doutrina nem com o beneplácito da generalidade dos códigos. Alega-se que não há motivo para essa limitação se o instituto, além do propósito de evitar que se ampliem desmesuradamente os males das curtas penas de prisão, visa, também, a estimular e promover a readaptação de delinqüentes sem grave culpa.

Os códigos português, italiano, suíço e argentino figuram entre os que permitem a suspensão da pena de multa. O anteprojeto argentino rejeita, improvavelmente, o critério extensivo, proclamando o seu autor a necessidade de consolidar-se a idéia de que a suspensão condicional da pena é, em grande parte, instrumento contra as pequenas penas privativas da liberdade, nada justificando que se alargue o campo da sua incidência, como se fora um meio de prevenção. Aliás, as reservas de SEBASTIAN SOLER atingem o próprio instituto, pelo menos na sua prática na Argentina, defeituosa, a seu juízo, porquanto beneficiando, habitualmente, toda sorte de infratores e, pois, caracterizando-se como "antecipada promessa de impunidade, assegurada em geral dentro de uma amplíssima zona de delinqüência" (*Rev. Brasileira de Criminologia e Direito Penal* — nº 12).

Também infenso à extensão da suspensão à pena de multa é ANIBAL BRUNO (ob. cit.), argumentando que desapareceria, com isso, a razão de ser da medida: "poupar ao criminoso a ação desajustante e desmoralizadora da prisão". Contrariamente, MAGALHÃES NORONHA enaltecendo COSTA E SILVA, que, já no seu tempo fulminava de *antiquado* o critério da não-extensibilidade, propugna a condenação condicional para a pena de multa como para as penas acessórias, aplaudindo o Código suíço, que nesse sentido se orientou.

Restringido que seja às penas curtas de prisão, com endereço certo aos criminosos primários, o *sursis* corresponderá ao genuíno intuito da sua criação, que teria sido o de contribuir para a diminuição do índice da reincidência, impedindo que delinqüentes apenas iniciados no crime viessem a contrair o que JEAN GRAVEN chamou, ainda há pouco, com admirável propriedade, de "infecção penitenciária" (*L'évolution moderne de la peine privative de liberté*

— *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique* — vol. XXII — 1968). Mas não será despropósito registrar que, figurando no texto do Projeto BERENGER a exclusão do benefício para a pena de multa, os debates parlamentares conduziram a solução oposta na lei, pelo raciocínio de que o *sursis* representava, também, um apelo à consciência do delinqüente em face da sua primeira falta. Demonstra o ocorrido que mesmo na sua fonte em que se abeberaram as legislações européias do continente, não norteou o instituto pensamento restritivo.

Entre nós, a iniciativa legislativa de ESMERALDINO BANDEIRA, reproduzindo, letra a letra, como nobremente confessou, o exemplar francês, seguiu a mesma orientação, observada, por igual, no Decreto nº 16.588, se bem que aqui com a ressalva de se tratar de "multa conversível em prisão". Foi o Código que, em 1940, excetuou expressamente de suspensão a pena pecuniária.

Para a pena de *reclusão*, quando por tempo excedente de dois anos, somente cabe o *sursis*, se o condenado for menor de vinte e um anos ou maior de setenta. A regra é simples, mas tem despertado, na prática, muitas dúvidas, exatamente por omitir o momento em que se terá por verificada a idade, para o gozo do benefício. Por outros termos: quis o legislador definir a idade na ocasião do crime ou na data em que a condenação é proferida, com a conseqüente suspensão? Entendem os partidários da última solução que, sendo o *sursis* um incidente na execução da pena, tem relevo especial a circunstância de o Código se referir a *condenado* e não a réu ou acusado, não sendo, ainda, para desprezar que o verbo figura, no texto, no tempo presente. Valem-se dos mesmos pressupostos os de opinião contrária, mudando, apenas, o destino da argumentação: por isso mesmo que o *sursis* é incidente da execução, aquele vocábulo nada de particular oferece ao exegeta, nada exprimindo por outro lado, o verbo no presente, visto que este é o tempo preferido para os verbos no Código.

BASILEU GARCIA (ob. cit.) assim expõe a controvérsia, proclamando que o critério estável, com efeito, é o da idade na data do fato, visto que, prevalecendo o da idade no momento da sentença, teria o réu, se menor de vinte e um anos, interesse em apressá-la e se na proximidade dos setenta, interesse em retardá-la, causando, por qualquer forma, embaraço à ação da justiça. Lembra, então, que se adote, para cada caso, a decisão que mais favoreça, ou seja a concessão da suspensão sempre que o acusado contar menos de vinte e um anos na data do fato ou mais de setenta na data da condenação. Aceitando a alternativa, J. FREDERICO MARQUES (ob. cit.) sustenta que, por esse modo, atende-se não só à personalidade do agente como à prevenção dos inconvenientes do encarceramento, com predominância do fator individual, em se tratando de réu adolescente, e do outro critério, na hipótese da idade propecta. Esse juízo é o que mais se ajusta à finalidade do instituto; é indeclinável, contudo, a impressão de que o legislador, utilizando o termo *condenado*, que tem significado inequívoco, justo por se caracterizar, na espécie, um episódio da execução da pena, buscou fixar, para qualquer das duas hipóteses, a idade contemporânea da sentença. No mesmo conseqüente, manifestou-se o Tribunal de Justiça de São Paulo (*Rev. Forense* — vol. 199).

“O Anteprojeto NELSON HUNGRIA não afastou a incerteza, visto que manteve a mesma fórmula do Código. Noticia-se, contudo (*Rev. Brasileira de Criminologia e Direito Penal* — nº 11 — 1965), que indo o problema à 3.^a Conferência Nacional de Desembargadores, que se reuniu no Rio de Janeiro, esta, sem embargo da divergência manifestada no plenário em torno do critério a adotar-se para a fixação da idade — o momento do crime ou o momento da condenação ou o momento da execução —, aplaudiu o Anteprojeto, conforme a redação que a Comissão incumbida do seu exame convencionou para o artigo em causa, ou seja: “A execução da pena de detenção não superior a dois anos, ou, se o réu, *ao tempo da condenação*, era menor de 21 anos e maior de 70” etc. O texto agora proposto elimina, com efeito, quaisquer dúvidas.”

Finalmente, nenhum problema de vulto suscita a aplicação do preceito legal que veda a suspensão condicional nas penas acessórias. A Lei BERENGER firmou o princípio, que a generalidade dos códigos, inclusive o nosso, perfilha. O Código peruano de 1924 atribuiu ao juiz a possibilidade de, decretando a suspensão da execução da pena principal, estendê-la às penas acessórias e às incapacidades na mesma sentença declaradas. Facultativa, ou não, a extensão, parece irresponsável o argumento com que o douto Desembargador SÁ PEREIRA justificou haver consagrado no seu Projeto de Código Penal (1930) positivamente a exclusão:

“Houve quem, querendo dar ao brocardo de Direito Civil — o acessório segue o principal — extensão inadequada, estranhasse essa disposição. Não estranharia, se refletisse um pouco, porque então veria que a pena subsiste, e que, apenas, *sub conditione*, se lhe susta a execução ou se interrompe a mesma. Seria desmoralizador que, antes do implemento da condição, se restituísse ao exercício de funções cívicas ou ao de certas funções delicadas na família aquele que das mesmas decaiu pela sentença que continua de pé.”

DURAÇÃO DA PENA — Em seu conceito clássico, a *suspensão condicional da pena* é remédio específico para os malefícios das penas detentivas de curta duração. A dificuldade está, precisamente, em saber o que seja uma pena dessa natureza.

Variam os códigos no tocante, raramente ultrapassando de dois anos o limite para a concessão do benefício. É o termo preferido, como vimos pelo Código brasileiro vigente (art. 57, *caput*), quer seja de detenção, quer de reclusão a pena. O Decreto nº 16.588 fixara, no entanto, o extremo de um ano, como também o Projeto SÁ PEREIRA e o Projeto ALCANTARA MACHADO (1938), sendo que este último aumentando para dois anos, se menor de vinte e um anos ou maior de setenta o condenado (art. 70, inciso I, § 1º). Uma singularidade apresentara o projeto legislativo de 1935, qual a de, mantendo aquele diminuto lapso, dispensá-lo, todavia, para os delinquentes *passionais* contra a vida e a integridade corpórea, desde que verificadas determinadas circunstâncias, inclusive a de crime cometido sob o domínio de paixão escusável, (art. 120). Arrojado para a época fora o Projeto de Lei ESMERALDINO BANDEIRA (1906), optando pelo máximo de cinco anos o mesmo limite que, hoje, a Hun-

gria, por lei de 1950, adota. Os códigos modernos da Bulgária (1951) e da Etiópia (1957) avançaram até três anos. Outros permaneceram no limite de dois anos ou de um ano, e códigos há para os quais a pena suscetível de suspensão não passa de alguns meses, nove meses, por exemplo, no da Alemanha (texto de 1953). Nem tanto, nem tão pouco, muito embora alguns inconvenientes da pena privativa da liberdade derivem, fatalmente, da sua natureza, não da sua maior ou menor duração. O Anteprojeto NELSON HUNGRIA escolheu critério razoável, firmando-se em dois anos (art. 67).

CRIMINOSO PRIMARIO E AUSÊNCIA DE PERICULOSIDADE — Os demais requisitos, consoante os incisos I e II do artigo 57 do Código Penal, são, respectivamente, a qualidade de criminoso primário no agente e a sua não-periculosidade, apurada esta por via de análise, que deve ser cuidadosa, dos seus antecedentes, da sua personalidade, dos motivos e das circunstâncias do seu crime, tudo convergindo por forma a presumir-se que não tornará a delinquir.

A *primariedade* é atestada pela inexistência de condenação, no Brasil, ou no estrangeiro, por outro crime, ou de condenação, no Brasil, por motivo de contravenção (inc. I). É requisito, como se vê, rigorosamente técnico, em que não entra elemento de ordem subjetiva. Daí alguns autores o filiarem ao grupo dos requisitos havidos como objetivos. Não é assim com referência à verificação da periculosidade, dependente de múltiplos fatores em cuja apreciação é inevitável ao juiz ou ao tribunal conduzir-se por pontos de vista subjetivos, para uma conclusão exata.

Do claramente disposto nesse inciso I deduz-se que a condenação impeditiva do benefício pode ser por crime de qualquer natureza, e por crime doloso ou culposo, pouco importando, ademais, a data em que foi proferida. Basta que seja anterior ao momento de concessão do *sursis*, para bem caracterizar-se a condição de criminoso não primário do beneficiando, e, portanto, não lhe poder ser deferida a suspensão da nova pena. O Código suíço, todavia, limita o efeito proibitivo da sentença, nacional ou estrangeira, a cinco anos antes da prática do delito para cuja pena cabe o *sursis*. Condenação mais remota já não opera contra a outorga.

Países há, como se sabe, em que, ao contrário do nosso, a infração penal compreende três tipos: o crime, o delito (palavras sinônimas entre nós) e a contravenção. Pelo texto do inciso I sob exame, a condenação decretada no estrangeiro, quer por crime, quer por delito, repercute aqui, para o mesmo efeito de tolher o *sursis*. Nem poderia ser de outro modo. Quanto à contravenção, entretanto, vale somente a condenação no Brasil, não a proferida no estrangeiro.

Mas na hipótese de condenação anterior a uma pena meramente pecuniária orienta-se a nossa alta jurisprudência, através de numerosas, algumas bem recentes, decisões do Supremo Tribunal Federal, no sentido de lhe ser recusada eficácia contra a suspensão em via de ser concedida. O argumento é que o artigo 59 do Código, enunciando as causas de revogação automática do *sursis*, contempla a condenação irrecorrível a pena privativa da liberdade (inc. I) excetuando, pois, terminantemente a pena de multa. Não seria então, razoável que uma pena dessa natureza servisse de óbice à suspensão, quando, a ela

sobrevindo, nada influiria para anulá-la (Rev. Trimestral de Jurisprudência — 34/20 e 21; 35/484; 41/84; 42/526; 43/387; 44/524. Ainda, Diário da Justiça, de 15 de junho de 67, pág. 1.829). A “ementa” cujo texto melhor consubstancia esse pensamento é a que encina a decisão da 3ª Turma do STF, deferindo, em junho de 67, pedido de *habeas corpus*, a saber: “Pena pecuniária anterior não impede a concessão da medida de suspensão da execução decretada em processo posterior” (Rev. cit. — 34/20).

Se tais julgados são invariáveis na instância suprema, não ocorre o mesmo nos tribunais inferiores. Nestes, a razão de discordância avulta em decisão do Tribunal de Alçada de São Paulo (4.ª Câmara Criminal), assentando que o artigo 59, I, do Código, firmando uma das circunstâncias que provocam a invalidação do *sursis*, persegue outra finalidade, não sendo verdadeira a recíproca. Acresce que a suspensão da execução penal é benefício a delinquentes primários, não a delinquentes já condenados, tanto que o artigo 57, I, ao decretar a existência de condenação como impediente da suspensão, não distinguiu entre pena detentiva e pena pecuniária. (Rev. Trimestral de Jurisprudência, vol. 44/524).

Ainda o inciso I do art. 57 do Código, referindo-se, simplesmente, a condenação por outro crime, criou no espírito do aplicador da lei a dúvida sobre o cunho de irrecorribilidade dessa condenação. Tanto mais se justificava a hesitação quanto logo a seguir o artigo 59 indica entre os motivos para a revogação do *sursis* a condenação *irrecorível*. A matéria mereceu de BASILEU GARCIA longa explanação, concluindo pela uniformidade de critério nas duas conjunturas, a de não-concessão do *sursis* e a da sua revogação compulsória, quando intervenha como causa vedativa num caso, causa determinante no outro, a sentença condenatória. A solução apóia-se no pronunciamento da 1.ª Conferência de Desembargadores (1943), onde, por sinal, foi advogada por NELSON HUNGRIA, com a propícia autoridade de autor do Projeto do Código. Lembra, igualmente, BASILEU que na Exposição de Motivos desse Projeto ficou assinalada, entre os pressupostos do benefício, a qualidade de não-reincidente, sendo incontestável que o estado de reincidência somente se positiva depois de condenação irrecorível. MAGALHÃES NORONHA opina também em favor do paralelismo entre a concessão e a revogação, argumentando que se o benefício se anula exclusivamente por condenação irrecorível, somente condenação dessa natureza pode ser obstáculo ao deferimento.

Há, no entanto, os que entendem que, sendo a concessão uma faculdade do juiz, desde que preenchidos os requisitos, lícito lhe será abster-se em relação a condenado que ainda não teve confirmada a sua sentença. A decisão seria perfeita nos fundamentos se encarada do ponto de vista da periculosidade, cuja ausência é o outro pressuposto legal para a outorga do *sursis*. Assim, não fará jus ao benefício o pretendente que ostentar a credencial de delinqüente primário, desacompanhada, contudo, de testemunhos inequívocos da sua não-periculosidade. Julgado paulista (Rev. Forense — vol. 149) acentuou, com acerto, que não será para conceder-se o *sursis* a quem, embora, *sensu legis*, primário, já foi processado criminalmente mais de uma vez.

Outra questão relacionada com o impedimento ao *sursis* por condenação preexistente é medir a repercussão, no particular, de algumas causas extintivas

da punibilidade, tais a prescrição, o indulto e a anistia. Resolve-se a dúvida, no tocante à graça e ao indulto, pela exclusão do título de *primário* no agente do segundo crime, certo que nenhuma dessas formas de indulgência elimina os efeitos da condenação, sendo seu objetivo, tão só, cancelar a pena. O entendimento prevalece mesmo na hipótese de indulto que preceda a condenação, como, não poucas vezes, acontece. Quanto à prescrição, distingue JOSÉ LUIZ SALES (*Da Suspensão Condicional da Pena* — 1945) entre a que se consuma após a sentença e a que se opera no decurso da ação criminal, somente a esta atribuindo, como é óbvio, uma vez que não ocorreu condenação, o resultado de conservar no agente a condição de *primário*.

De referência à anistia, já a diferenciação de modo algum prevalece, sabido que ela apaga o crime, se anterior à condenação, e a própria condenação, se posterior, não deixando memória, nem do fato nem da pena. Ensina o citado autor que a anistia pode surgir “não só antes como também depois da condenação. Na primeira hipótese tem a força capaz para suprimir todo o processo, o qual, dali por diante, nada mais representa. Na última, apaga inteiramente os efeitos e a própria condenação, de modo que retorna o cidadão à sua posição anterior, sem que se possa legalmente argüir contra ele, sob qualquer aspecto, o fato objeto da punição”. Discorda, porém, HUGO AULER (*Suspensão condicional da execução da pena* — 1957) admitindo conseqüências diversos, consoante a época do ato anistiador.

De tudo exposto, vê-se que o requisito da condenação primária (inc. I) e o da ausência de periculosidade (inc. II) não se repelem, antes concorrem como suporte ao *sursis*. A falta de condenação irrecorrível anterior é, pois, relevante, porém não suficiente, para a decretação da medida. Há que associar a ela a condição de não-periculosidade para cujo seguro conhecimento o próprio Código oferece ao juiz os dados, e são os antecedentes do sentenciado, a sua personalidade, os motivos e as circunstâncias do crime. Diz ROBERTO LIRA (ob. cit.) que aqui se encontra a fórmula negativa da periculosidade — tudo, bem examinado, e em conjunto, conduzindo o julgador à convicção de não-reiteração no crime, ao passo que no artigo 77 está a fórmula positiva — os mesmos elementos, por igual examinados, autorizando a suposição de o indivíduo vir ou tornar a delinquir. E como não é possível, a seu justo conceito, reconhecer e negar, ao mesmo tempo, a periculosidade, aqueles que a lei presume perigosos, enquadrados em algum dos itens do artigo 78 do Código, e aqueles outros aos quais também se aplique medida de segurança, na forma do artigo 76, inciso II, estão excluídos do gozo da suspensão condicional da pena. Decisões judiciais corroboram o entendimento doutrinário. Seria, na verdade, um contra-senso deferir-se a um indivíduo o *sursis*, por isso que não-perigoso, e sujeitá-lo, por outro lado, a medida de segurança, que se destina precisamente aos indivíduos perigosos, por definição legal ou por convencimento íntimo do julgador. Os dois institutos, o da suspensão condicional, tendo por pressuposto a não-periculosidade, e o da medida de segurança, condicionado estritamente à perigosidade, atendem a situações antitéticas, adverte BASILEU GARCIA.

Interessante elemento histórico cabe aqui, muito a propósito, rememorado: a Conferência Penal e Penitenciária Brasileira que se reuniu no Rio de Janeiro para debater e preparar a contribuição do Brasil às teses que iam ser versadas no 10º Congresso Penal e Penitenciário, efetuado em 1930, em Praga, conheceu

de indicação admitindo que a suspensão condicional da pena não se concilia com a natureza e a finalidade das medidas de segurança, mas, em se tratando de indivíduos imputáveis, serviriam elas para completar a pena, podendo operar-se uma aplicação restrita do *sursis*, "a título de ensaio". Praga aprovou resolução de que, "salvo em casos excepcionais, a execução das medidas de segurança não pode ser suspensa. E se o for, convém fazer intervir o patronato". (Ver os pormenores da matéria em CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA — *Congresso Penal e Penitenciário Internacional* (de Praga) — Rio, 1933).

Em suma, para concluir pela periculosidade, ou não, do delinqüente, por forma a lhe denegar ou conceder a suspensão da pena, cumpre ao juiz analisar-lhe os *antecedentes*, não somente os judiciários mas os de toda sorte, quer os familiares como os sociais, tudo, enfim, que à luz de exame percuciente e isento possa traduzir a realidade, para uma imagem fiel da sua vida progressa. Tem razão MAGALHÃES NORONHA (ob. cit.), ao condenar o procedimento apressado de alguns juizes, que, satisfeitos com o preenchimento do requisito objetivo de condenação primária, abandonam o resto, concedendo, a bem dizer automaticamente, o benefício, com o que descumprem o dever do "estudo psicológico do réu, através do processo", inclusivamente por meio de documentos que refletem a sua conduta social. Sem isso, "muito mal se poderá dizer do seu convencimento de que ele não tornará a delinqüir".

Juntamente com a inquirição sobre a atividade precedente do beneficiando, faz-se a observação introspectiva da sua *personalidade*. *Antecedentes e personalidade* são, pelo texto do inciso II do artigo 57 do Código, dois dos quatro componentes da fórmula de perigosidade criminal. Os demais são os *motivos* que ditaram as *circunstâncias* que envolveram a prática do crime, nem sempre alheios, aliás, à equação pessoal do criminoso, como fruto, não surpreendente mas previsível, do seu temperamento. Pequenos fatos cotidianos, leves deslises de comportamento, aparentemente sem maior importância, nada deve escapar nessa rigorosa pesquisa, que busca o conhecimento do indivíduo através do confronto das suas qualidades e dos seus defeitos e da vida que essas qualidades e esses defeitos lhe criam.

O juiz não deverá esquecer, ademais, o sentido da precariedade da condição humana, de modo que esperar pelo homem só de virtudes feito será reduzir ao mínimo a prática do instituto, como, por seu turno, a tendência a excessiva benevolência acabará transformando a medida num mero recurso de indulgência, incompatível com o papel, que lhe é atribuído, de sábio instrumento de política criminal.

O delinqüente, destarte, é uma incógnita, exposta à decifração da Justiça. E àqueles aos quais é cometido o encargo, impossível será recusarmos, pelo visto, o uso de arbítrio, contido, é claro, dentro dos limites de prudente aviso. Vários pronunciamentos de juizes ou de tribunais o atestam, comprovando que é esse, no nosso sistema punitivo, um dos pontos em que mais se oferece ensanchas ao alvedrio judicial, obedecendo, nisso, aos postulados do Direito Penal hodierno. Porque, em última análise, é do magistrado, seguindo, embora, os rumos que a lei penal lhe descortina, que pende a palavra definidora da periculosidade, indicativa, consequentemente, da conveniência ou inconveniência da suspensão de pena, na espécie *sub judice*.

No particular, alguns códigos diferem do nosso, pormenorizando elementos de convicção, sobre o que o nosso silencia. Distinguem-se, por maior especificação, os diplomas italiano e dinamarquês, ambos de 1930. Aquele estipulava que *somente caberia a suspensão se o juiz, atendendo às circunstâncias discriminadas no artigo 133, se convencesse de que o acusado deixaria de cometer novos delitos*. E a disposição invocada era a que conferia ao julgador arbítrio para, aplicando a pena, avaliar da gravidade da infração, em decorrência da natureza, espécie, meios, objeto, tempo, lugar e qualquer outra modalidade da ação; da importância do dano ou do perigo à vítima da infração; da intensidade do dolo e grau de culpa. Afora isso, o magistrado, para aquilatar da capacidade criminal do acusado, levaria em apreço o seu caráter, os motivos do seu delito, os seus antecedentes penais e judiciários, e, em geral, a sua vida pregressa, bem como a sua conduta precedente, contemporânea do crime, e subsequente, finalmente as suas condições de vida individual, familiar e social. Também circunstancialmente dispunha o Código dinamarquês, encarecendo, sobretudo, a iniciativa de completa investigação sobre “as condições anteriores de vida e as presentes do acusado, do ponto de vista da sua família, da sua instrução e do seu trabalho”, três pontos na verdade capitais para a estimativa da sua perigosidade.

Outros códigos, mais sóbrios de texto, não deixam, contudo, de frisar determinadas características pessoais ou circunstâncias do fato, como se a elas emprestassem maior valor sintomático. É assim que o Código da Grécia, dentre as referências ordinárias aos móveis do crime, à conduta do réu, à sua personalidade, realça, como elementos positivos, o arrependimento que haja ele manifestado e o empenho em ressarcir as conseqüências do seu ato. Também de data igual ao Código grego (1950), o da Hungria impõe ao juiz, como se fora uma síntese de tudo quanto a sua consciência devera considerar para um pronunciamento isento, a regra de que o *sursis* não será conferido senão quando o mereça o condenado. Para o Código alemão, porém, qualquer verificação da inexistência de periculosidade não opera por si só, porquanto a concessão do benefício se subordina, sempre, ao “interesse público”, que pode ditar, ao contrário, a execução da pena. Na mesma linha, o legislador norueguês condicionou a decretação da medida, sem embargo de quantas informações favoráveis possam confluir, à certeza de que, à luz da prevenção geral, é indispensável o cumprimento da penalidade. Fórmula extremamente singela é a do Código soviético (1958): “circunstâncias do crime e personalidade do delinqüente”. Diz tudo na sua simpleza.

Quanto à evolução do instituto no Brasil, no que concerne aos pressupostos concessórios, cumpre destacar o decreto inaugural, requerendo no acusado, antes de vistos os motivos e as circunstâncias do fato e as condições individuais, a prova de não possuir “caráter perverso ou corrompido” e o Projeto SÁ PEREIRA que, juntamente com outros dados, inclusive o de ausência de “temibilidade” (palavra muito em voga na época), ressaltava a circunstância de não terem sido “vis” os móveis da infração, como se prevalecesse este sobre quaisquer outros elementos, ainda que expressos.

Imbuíram-se, decerto, ambas as proposições, da lembrança do que viera consignado no Projeto de Lei ESMERALDINO BANDEIRA, neste ponto inovando sobre o seu modelo, a Lei BERENGER, ou fosse, que nenhuma sus-

pensão de pena teria lugar quando as circunstâncias materiais ou os motivos morais do delito revelassem "perversidade ou corrupção de caráter por parte do delinqüente", o que, de resto, é um admirável preceito para a época.

Tal variação nos textos legais não passa, entretanto, de diferenciações secundárias, que não afetam o instituto na sua essência — servir a delinqüentes primários, não perigosos, abrindo-lhes o ensejo de, em liberdade, posto que sob cuidados ou vigilância, construírem, de novo, a sua vida honesta. Note-se que a fórmula ampla, conquanto concisa, do Código brasileiro, atende, melhor do que os exemplos miúdos arrolados, a esse desiderato, justo porque consente ao julgador maior arbítrio de que muitos, por sinal, se têm revelado capacitados.

E exatamente à luz do relevo que o critério da perigosidade adquire entre os elementos que conduzem ao deferimento do *sursis*, é que melhor se concluirá sobre a posição deste no quadro das instituições penais — se direito do condenado, se faculdade do juiz, se, tipicamente, uma outorga de graça. São estas, em síntese, as três teses postas em conflito pela doutrina.

Muitos autores proclamam, sem hesitação, tratar-se de verdadeiro direito do condenado, de que não poderia ser despojado, a nenhum pretexto, uma vez satisfeitos os requisitos da lei. Figura nesse número, entre nós, J. FREDERICO MARQUES (ob. cit.), para quem o campo do *status libertatis* se alarga com o *sursis*, que é direito público subjetivo de liberdade cujo reconhecimento o réu, se ajustado às cláusulas da lei, pode, francamente, pleitear, não sendo lícita ao juiz a negativa. Admite SALGADO MARTINS (*Sistema de Direito Penal Brasileiro — 1957*) que constitui o *sursis* um direito do condenado, de modo que se torne legítima a pretensão em juízo; mas a última palavra pertence ao juiz, o qual, pelo sistema do Código, tem o arbítrio (o grifo é do autor) de concedê-lo ou negá-lo, dando os motivos da sua decisão. Não existirá, assim, a irrecusabilidade da concessão, mesmo atendidos plenamente os pressupostos legais. Há, outrossim, penalistas que consideram despropositado falar-se de um "direito" engendrado pelo crime e de que o delinqüente faria uso contra a sociedade. Afirma ROBERTO LIRA (ob. cit.) que com a vigência do Código cessaram, quanto a nós, as dúvidas sobre o caráter facultativo da medida.

Benefício não deixa de ser o *sursis*, porquanto favorece determinados condenados, em atenção, precisamente a particulares atributos seus, que os diferenciam de outros sentenciados, culpados, muitas vezes, dos mesmos crimes. Mas esse benefício está longe de ser uma graça ou mercê, porque não se exercita para extinguir, de plano, a punibilidade, como uma dádiva de misericórdia, antes para experimentar, em severo regime de liberdade restrita, a capacidade de ressocialização do delinqüente. Instrumento de política criminal, apoiado no postulado da individualização penal, não há exagero em dizer-se que atua tanto no interesse do condenado como no da sociedade, ainda mais, possivelmente, no interesse da sociedade, sempre preocupada com o fenômeno da reincidência. É sintomático que o Código Penal soviético (art. 38) confira às organizações sociais, dos operários, dos camponeses (Kolkhoseanos), dos funcionários, com sede no domicílio do réu, a iniciativa de postularem a suspensão da pena, e fique a elas confiado o encargo das medidas de recuperação indicadas para cada acusado, bem como o da instituição do correspondente sistema de trabalhos correcionais, que é, no elenco das penas chamadas básicas,

e de incidência nacional, aquela que se executa através de trabalho obrigatório remunerado sem a perda da liberdade.

Uma terceira corrente caracteriza o *sursis* como ato jurisdicional, praticado com apoio em pressupostos legais, um dos quais, entretanto, o da periculosidade, é livremente considerado pelo juiz, que nele haure, sem qualquer submissão senão à sua consciência, as forças para o espontâneo deferimento ou indeferimento. Atribui-se a FLORIAN o pensamento de que a suspensão da execução da pena não representa para o juiz uma obrigação jurídica, mas uma faculdade discricionária, no exercício do seu poder jurisdicional. O que não quer dizer que aquele que se sentir prejudicado por decisão negatória não concretize, levando-a até à instância superior, a sua reclamação, tendente a invalidar um ato que tenha sido de puro arbítrio. E assim é, de fato.

OUTROS ASPECTOS

Além da determinação dos pressupostos legais da condenação condicional, várias questões, de não menor relevância, prendem a atenção dos exegetas e dos aplicadores da lei penal, e são, dentre outras, a da natureza da infração, a do "período de prova", a das condições para observância durante o seu curso, e, por fim, a da revogação do benefício.

NATUREZA DA INFRAÇÃO — Em tese, a suspensão condicional da pena abrange todos os crimes, sem qualquer reserva. O que importa, de fato, para a concessão do benefício, não é a natureza da infração mas o tipo da pena imposta e o seu quantitativo. Como o estruturou o nosso Código, são esses os seus principais pressupostos objetivos. Nem sempre, porém, a doutrina destarte se pronuncia, e se a generalidade dos códigos assim preceitua, as leis especiais, aqui e no estrangeiro, vão abrindo exceções ao princípio, excluindo espécies criminais, com fundamento em razões de Estado ou em outras razões de interesse público ou ocasional.

No Brasil, a primeira discordância em torno da extensão da medida pro-veio do silêncio do decreto de sua criação relativamente aos delitos de natureza militar. CRISÓLITO DE GUSMÃO e FIRMINO WHITAKER, os primeiros intérpretes do Decreto nº 18.588, opinaram, *de jure constituendo*, pela inclusão, restringindo WHITAKER a incidência aos crimes impropriamente militares. A alegação para a exclusão residia, como reside, na circunstância de a providência justificar-se pela inevitabilidade do contágio pernicioso das prisões sobre delinquentes primários, não sendo lícito afirmar que possam oferecer esse risco penas cumpridas em estabelecimentos militares, onde, de resto, os detentos exerciam, até à véspera, a sua atividade profissional. Mas objetava o mesmo WHITAKER que o *sursis* visa, também, à regeneração do réu, ao seu não-aviltamento, e, a essa luz, não há desigualar autores de crimes comuns e autores de crimes militares.

O tema continuou preocupando, mesmo depois de vigente o Código Penal comum de 1940, cujo artigo 360 ressalvou para legislação própria as infrações militares. Pouco depois, o Código Penal castrense (Decreto-Lei nº 6.227, de 24 de janeiro de 1944) omitiu qualquer norma sobre a matéria, o que foi uma forma de retirá-la da sua disciplina. Agora, porém, o projeto de sua reforma (ed. 1963) elaborado pelo antigo parlamentar e Procurador junto ao Superior

Tribunal Militar, Professor IVO D'AQUINO, dá corajoso passo, admitindo o instituto para a generalidade das infrações, salvo todas aquelas cometidas em tempo de guerra e algumas outras que, cometidas em tempo de paz, infringem, diretamente, deveres inerentes à carreira militar, quer do ponto de vista disciplinar, quer do ponto de vista do comportamento moral (art. 77). Colhemos, oportunamente, em JOSÉ LUIZ SALES o registro de acórdão do Tribunal mineiro, na vigência da lei anterior, em que o relator afirmou que "a lei do *sursis* não quebra o direito de disciplina; ao contrário, nos casos em que deve ser aplicada, apela para o brio, a dignidade e compostura moral do delinqüente accidental". Não há, com efeito, melhor fundamento para a extensão do *sursis* ao crimes militares.

Impressiona-se o juiz, às vezes, com a natureza da infração, predispondo-se, por isso, a repelir o *sursis*. Os delitos sexuais, inclusive o de sedução, são os que mais sensibilizam nesse sentido. Vale referida, neste passo, interessante decisão prolatada, em 1952, por uma das Câmaras Criminais do Tribunal de Justiça de São Paulo, desconhecendo fundamentação legal e jurídica ao indeferimento do *sursis* num caso de sedução. Amparara-se o juiz da instância inferior a que, em princípio, não se concilia a medida com os delitos sexuais, uma vez que "o agente, devido a uma falha psíquica ou biológica, tende a repetir o ato reprimido pela lei e pela moral". Na hipótese, avultava a seus olhos a circunstância de o réu negar a sedução, fugindo, por isso, à reparação pelo casamento, além de procurar "denegrir a reputação" da ofendida, o que revelava, a juízo da sentença, "mau traço de caráter". Vinha, finalmente, como razão a reforçar as outras, a divulgada tese de NELSON HUNGRIA de que se a recusa da reparação do dano é causa de revogação do *sursis*, muito mais o será para a não-concessão do benefício. O entendimento adverso do tribunal expressou-se neste claro ordenamento, que constituiu a "ementa" do acórdão: "o Código vigente, ao contrário do que expressamente fazia a legislação anterior, faz completa abstração da natureza do crime e da possibilidade, ou não, de reparação do dano para a concessão do *sursis*". (*Rev. Forense*, vol. 151). Verifica-se, pelos elementos assim resumidos, que se equivocara o juiz, decretando a incompatibilidade que não existe na lei, entre o delito sexual e a suspensão da pena; quando muito, aquelas circunstâncias motivariam uma convicção íntima de periculosidade do agente, e nesse pressuposto de ordem subjetiva seria assentada a rejeição. Ainda assim, se a simples recusa do casamento pudesse significar uma afirmação de periculosidade estariam por terra todos os postulados jurídicos que fazem desse ato um ato por excelência voluntário.

Influenciado, talvez, pelo conhecimento de que na votação da Lei BERENGER fora proposta, embora sem êxito, a exclusão do delito de atentado ao pudor, o autor do Decreto brasileiro nº 16.588 excetuou, expressamente, do benefício (art. 5º) os crimes contra a segurança da honra e da honestidade das famílias, rubrica sob que aquele delito estava compreendido no Código de 1890. Igualmente ficaram excluídos os crimes contra a honra e boa fama (arts. 315 a 325 do mesmo Código). Qual fora a razão da ressalva, não a encontramos nem subentendemos na Exposição de Motivos como não a ofereceram satisfatoriamente os dois comentadores do decreto, ambos, aliás, reconhecendo que, pelo menos, os crimes de injúria e de calúnia não denunciavam, nos seus autores, perversão de sentimentos ou corrupção de caráter, por forma a justificar-se a exceção aberta.

Abandonou-a, em boa hora, o Código de 1940, onde, como vimos, o princípio triunfante é o da extensibilidade da medida a qualquer espécie criminal, salvo, unicamente, os delitos tipificados em diploma à parte. Por isso mesmo, e em face do artigo 10 do Código, que manda aplicar as suas regras gerais aos fatos incriminados por lei especial, se esta não dispuser em contrário, mister se faz para operar-se, em relação a tais infrações, a não-concessão do *sursis*, que haja, em cada lei, norma explícita nesse sentido.

É o que algumas poucas leis isoladas têm feito. O Decreto-Lei nº 4.865, de 23 de outubro de 1942, impediu a concessão aos estrangeiros que se encontrem em caráter temporário no território nacional, sem alusão, todavia, aos crimes por que respondam. O Decreto-Lei nº 9.070, de 15 de março de 1946, que dispôs sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho, firmou, no seu artigo 15, que, nos processos referentes aos crimes contra a organização do trabalho, não haveria suspensão da execução da pena (inc. II, *in fine*). A Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, punindo crimes contra a economia popular, proibiu a suspensão da pena para todos os incursos nas suas disposições, com exceção do infrator que fosse empregado do estabelecimento comercial ou industrial ou não ocupasse cargo ou posto de direção dos negócios (art. 5º). Presumindo, a lei das contravenções penais (art. 14), indivíduos perigosos, além dos mencionados nos incisos I e II do artigo 78 do Código Penal, os condenados por motivo de contravenção cometida em estado de embriaguez pelo álcool ou substância de efeitos análogos, quando habitual a embriaguez, bem como os reincidentes na contravenção de mendicância (art. 60) ou na contravenção do jogo-do-bicho (art. 58), é claro que não cabe, na hipótese, o *sursis*, visto que o artigo 11 da mesma lei das contravenções somente autoriza a concessão quando preenchidas as "condições legais" e um desses requisitos é, exatamente, o da ausência de periculosidade, real ou presumida.

Pelo ângulo dessas leis, o problema não apresenta maior importância, o que já não acontece em se tratando de crimes políticos condensados, presentemente, no Decreto-Lei nº 314, de 13 de março de 1967. Aí se estipula, no artigo 51, não ser admissível a suspensão condicional da pena nos crimes previstos no seu corpo. O preceito ainda é mais rígido do que idêntica proibição contida na Lei de Segurança imediatamente anterior, a de número 1.802, de 5 de janeiro de 1953, onde duas atenuações se recomendavam a aplauso geral, a que liberalizava o *sursis* a condenado maior de vinte e um anos ou maior de setenta, quando incurso em pena inferior a dois anos (art. 41, parágrafo único) e a que favorecia os que, a critério do juiz, conforme as circunstâncias do caso, houvessem voluntariamente desistido da consumação do crime ou espontaneamente anulado ou diminuído as suas consequências, hipótese em que seria reduzida, se não lhes fosse relevada, a pena correspondente aos atos porventura praticados (art. 36).

Muitos são os que condenam o princípio de total abstenção da suspensão condicional da pena para os delitos políticos. Em verdade, esse tipo de delinqüência obedece a móveis que nem de longe se confundem com os da criminalidade comum, e, ao menos por isso, o seu conteúdo de periculosidade não deve sofrer os mesmos critérios de avaliação nem autorizar os mesmos processos de repressão. Mas esse diverso tratamento, justificado pela qualidade dos motivos, que é o apanágio do criminoso político, não deve, nunca, contribuir para agravar a situação pessoal do condenado, que é um delinqüente diferente dos

outros, aos quais, entretanto, preenchidos determinados requisitos, se concede o *sursis*. Para a exceção só haveria um fundamento, o de o cumprimento da penalidade detentiva não acarretar o mal do contágio na prisão, visto que pelo artigo 52 da lei vigente de Segurança Nacional executa-se a pena fora de "rigor penitenciário", e em estabelecimento militar ou civil de escolha do juiz. Mas é evidente a relatividade desse juízo. A norma proibitiva talvez se apoiasse em que grande parte das penas previstas nessa lei é de *reclusão*, não se realizando, pois, um dos pressupostos do Código para a suspensão. Mas se fosse esta a exclusiva realidade, o preceito, afinal, seria desnecessário.

Ao contrár'o disso, numerosas penas de *detenção*, algumas de poucos meses de duração no mínimo (exemplo: três meses a um ano para os funcionários que cessarem, coletivamente, no todo ou em parte, os serviços a seu cargo), ali estão para atestar que, negada a elas a suspensão que em idênticas circunstâncias objetivas não se recusa a criminoso comum, estaria a lei validando uma forma de aviltamento do delinqüente político. A solução equânime, no caso, seria a de submeter criminosos comuns e criminosos políticos às mesmas prescrições ordinárias que regulam o *sursis*, levada em conta não a natureza da infração mas a intensidade da periculosidade criminal, que este é o critério último que informa a instituição. Destruiríamos, assim, de vez, a suspeita de que a exceção serve aos propósitos drásticos que costumam inspirar as leis de combate aos crimes contra a ordem política e social.

PERÍODO DE PROVA — No mesmo artigo em que fixa, para o efeito de *sursis*, a duração da pena de detenção como da de reclusão, estabelece o nosso Código o tempo em que a execução fica suspensa, para que durante ele se tente a desejada recuperação social do delinqüente. Esse período, chamado, em regra, de "período de prova", conta-se, no Código, por dois a seis anos, e na lei das contravenções penais, quando se trate de infração dessa espécie, por um a três anos.

Nas diversas legislações, deparamos ora o sistema de prazo variável entre um termo máximo e um termo mínimo, que é o adotado pelo Código, ora o sistema de prazo fixo, finalmente o de ausência de qualquer prazo. Para o primeiro tipo pendeu o Decreto nº 16.588, ainda que diferente o limite máximo. Preconizaram-no, outrossim, os Projetos SÁ PEREIRA e ALCANTARA MACHADO, aquele reduzindo para quatro anos o máximo e este elevando o mínimo para três anos, sendo os limites mínimo e máximo, respectivamente, os mesmos que o Código veio depois a admitir. O Projeto ESMERALDINO, seguindo, como em tudo, a Lei BERENGER, optava, entretanto, por prazo invariável, o de cinco anos.

A solução ideal, indubitavelmente, é a do prazo desdobrado entre dois termos, por melhor se ajustar à natureza do instituto, facilitando ao juiz adequar a decisão às peculiaridades de cada caso, com o que se assegurará, na prática, maior, senão perfeita, eficiência. O sistema de prazo certo, não circunscrito a limites, possui o defeito de conter numa só bitola situações díspares, sem atender a que é diferente, de indivíduo para indivíduo, o prognóstico de corrigibilidade. Por outro lado, a não-prefixação de um prazo, ainda que condicionado a limites, deixa ao juiz demasiado arbítrio, de que ele pode, muitas vezes, aproveitar-se de modo desconveniente. É irrecusável que o tempo para a suspensão da pena deve corresponder ao que se fizer imprescindível à correção do

delinqüente. Não se justificaria alongar nem encurtar desnecessariamente esse estágio, sob pena de malograr-se o objetivo do *sursis*. Essas e outras razões tornam inaceitável, por exemplo, a orientação do Código argentino, identificando o período de prova com o da prescrição da pena. As críticas sempre despertadas pelo preceito granjearam o apoio de SOLER, que, no seu projeto, estabeleceu o período de três a cinco anos, sem nenhuma correlação com o decurso da prescrição, e podendo ser posteriormente diminuído ao mínimo ou elevado ao máximo, caso conveniente.

Prazo oscilante entre um máximo e um mínimo é o critério prevalecente nos códigos, não obstante algumas variantes, atinentes, sobretudo, ao termo mínimo. O Código brasileiro, levando até seis anos o máximo, no que o acompanha o Anteprojeto NELSON HUNGRIA, avançou sobre as demais legislações, que se contentam, via de regra, com o máximo de cinco anos. O recentíssimo Código de Mônaco (1967) marca um período de três a cinco anos.

A despeito de a solução do prazo variável ser a mais consentânea e prudente, não se dirá que esteja livre de dificuldades, na prática. É ao que se reporta JOSÉ LUIZ SALES (ob. cit.), asseverando não ser fácil, na maioria das vezes, a tarefa do magistrado, de, jungindo-se aos elementos coligidos em cada caso, encontrar, n'eles, algo capaz de indicar, com segurança, o lapso de prova a ser estabelecido. Melhor seria, a seu ver, fixá-lo bastante distanciado do mínimo, para prevenir a emergência de extinção da punibilidade "numa ocasião em que a função intimidativa ou regenerativa da medida ainda não frutificou todas as vantagens pretendidas". Observa J. FREDERICO MARQUES (ob. cit.) que a duração do prazo estará em função dos mesmos elementos que serviram na apreciação da periculosidade, influenciando também a maior ou menor necessidade de vigilância sobre o condenado.

Para remediar, quanto possível, inconvenientes tais, é que o nosso Código, e com ele vários outros, consente ao juiz, na hipótese de revogação facultativa do *sursis* (art. 59, § 1º), e ao invés de decretá-la, dilatar o período até ao máximo, se não for este o fixado, de início (art. 59, § 3º). A prorrogação, por sinal, é automática, se o beneficiário, em curso o período de prova, for processado por outro crime ou por motivo de contravenção, cujo julgamento definitivo balizará, então, o final do prazo (art. 59, § 2º). Em tal conjuntura, as próprias características e finalidades do instituto é que exigem a alteração do período, na dependência da nova sentença, cuja repercussão sobre o *sursis* não se faz mister acentuar.

CONDIÇÕES — Nem todas as legislações indicam as condições que devam ser impostas ao beneficiário do *sursis*, preferindo deixá-las a exclusivo critério do juiz que decretar a medida. É como procede o nosso Código, limitando-se a estatuir, no seu artigo 58, que "a sentença deve especificar as condições a que fica subordinada a suspensão".

A Lei BERENGER silenciava sobre o elenco dessas condições, que outras legislações, todavia, estabeleceram posteriormente; algumas, é certo, em caráter não exaustivo. Em verdade, uma enumeração legal excludente ou restritiva do arbítrio do juiz desatenderia à multiplicidade de condições a fixar, inclusive aquelas que se justificam por circunstâncias pertinentes a um ou outro crime, como, em relação ao delito de abandono da família, a obrigação de prestar as pensões alimentares devidas.

Ressaltando que "tais condições variam de caso a caso, de homem a homem, ligando-se à política preventiva da reincidência", convém ROBERTO LIRA (ob. cit.) — em que "as conseqüências da previsão legal generalizadora e automática" seriam piores do que o abuso a temer por parte do juiz, na discriminação das condições. Aconselha, entretanto, que a obrigação de residir no "distrito da culpa" conste, normalmente, da sentença, "se bem que implícita na condição de condenado, pois, do contrário, a execução, na parte não suspensa, seria prejudicada".

Aliás, a obrigação de residência, durante o período de prova, em local prefixado, é comum aos códigos que estipulam condições, como os da Noruega, Peru, Suíça, Alemanha, Etiópia etc. A coincidência do lugar de residência com o "distrito da culpa" oferece, não há negar, a vantagem apontada. J. FREDERICO MARQUES (ob. cit.), para quem um critério seguro seria orientar-se o juiz pelas condições firmadas na lei processual penal para a medida de segurança consistente em "liberdade vigiada" (assim também pensam BASILEU GARCIA, MAGALHÃES NORONHA e SALGADO MARTINS), lembra ser de "boa política" exigir-se, sobretudo, o comparecimento regular e periódico do beneficiário perante o juiz de execução da pena, o que pressupõe residência no distrito da culpa ou não muito longe dele. A condição do lugar de residência acrescenta BASILEU GARCIA a obrigação, naturalmente, de o beneficiário não se transferir de localidade sem a prévia autorização do juiz. Julgado baiano recente foi ao ponto de estabelecer, concomitantemente, as obrigações de o beneficiário recolher-se cedo à sua habitação e dela não se mudar sem o conhecimento prévio do juiz da comarca, o que parece demasiado (*Bahia — Forense* — nº 5 — 1967). Ainda da Bahia é a notícia de que, para determinado paciente, decretou o juiz a obrigação de *rezar o terço em família*, imponderada exigência que o Tribunal de Justiça cancelou, "por incompatível com o preceito constitucional de liberdade de crença" (*Apelação Crime* nº 2.662 — ac. de 28 março 1966, da 1ª Câm. Crim.).

Quaisquer condições serão, em suma, legítimas, se acordes à finalidade do *sursis* e compatíveis com as disposições legais, tal a recomendação do Código da Etiópia. É o que o Código alemão designa como obrigações que não impeçam o condenado de livremente servir-se das próprias forças para a sua recuperação. Com o mesmo pensamento, afirma SALGADO MARTINS (ob. cit.) que da natureza e da finalidade do *sursis* infere-se que as condições impostas pela sentença devem "visar, principalmente, à neutralização dos motivos e das ocasiões que possam levar o sentenciado a novamente delinquir".

Daí, figurarem, entre as normas de conduta ordinariamente traçadas, a abstenção de bebidas alcoólicas e de jogos de azar, a interdição de freqüência a lugares havidos por inconvenientes para o caso, a proibição do porte de armas, a obrigação de trabalho ou de aquisição de um ofício, se o não tiver o beneficiário, condições, todas, essenciais a um processo de reajustamento social, que é o supremo objetivo do *sursis*. Inovando sobre o Código Penal argentino, que nada dispõe a respeito, o Projeto SOLER (art. 48) particulariza, entre as regras de conduta que poderão ser impostas ao condenado, além da reparação dos danos causados, como "condição especial", as seguintes: adotar um ofício ou profissão; residir, ou não, num lugar determinado; abster-se de bebidas alcoólicas. Ainda que tais condições sejam recomendáveis em qualquer

concessão, é incontestável que umas o serão mais do que outras, consoante a natureza do delito, a personalidade do seu autor, as circunstâncias peculiares ao fato. O Código alemão (art. 24, § 1º, nº 5) insere, dentre as obrigações que enumera, a de o beneficiário prestar contribuição pecuniária a uma obra de interesse social. O Código norueguês (art. 52, inc. 6º — letra c) contempla o tratamento específico, com internamento em estabelecimento adequado, se necessário, para a hipótese do uso de bebidas alcoólicas ou de entorpecentes. Também o Código alemão: tratamento médico ou especial de desintoxicação (art. 24, § 1º, nº 3).

Condição insólita foi revogada, certa feita, no Tribunal de Alçada de São Paulo, pela razão de que não se coadunava com a finalidade do instituto. Era o caso que a um beneficiário do *sursis*, sentenciado por lesões físicas na pessoa de sua companheira, fixara o juiz a obrigação de consorciar-se civilmente com a vítima (já era casado pela Igreja) dentro no prazo de três meses. A despeito de aceitar essa condição, afora outras, quando da leitura da decisão na audiência, o interessado compareceu, posteriormente, quase no término daquele período, para confessar-se disposto a não cumprir o prometido quanto ao casamento, que é ato voluntário. Firmou o Tribunal, por unanimidade, o entendimento de que as cláusulas, no *sursis*, devem representar regras de conduta, a serem observadas no período de prova, não sendo possível, como o fizera o juiz, exceder o necessário a que se obtenha do condenado comportamento honesto, indicativo da sua capacidade de reintegração social (*Rev. Forense* — vol. 146).

Como se vê, as normas estabelecidas, ora por via da lei (condições *legais*), ora de iniciativa da Justiça, através da decisão que concede o *sursis* (condições *judiciais* ou *facultativas*), apresentam-se sob aspectos diversos, que tornam procedente a distinção feita pelo Código da Etiópia entre normas de *conduta*, normas de *proteção* e normas de *vigilância*, nenhuma delas, entretanto, desvaliosa no complexo de providências conducentes ao êxito do *sursis*. Como o Direito Positivo brasileiro não conhece a categoria de condições *legais*, SALGADO MARTINS (ob. cit.) reserva essa denominação para as que, *a contrario sensu*, defluem do artigo 59 do Código. Aí está prevista a anulação do *sursis* desde que o beneficiário, embora solvente, não satisfaça, no curso do período de prova, o pagamento da multa ou a reparação do dano. A multa é pena cuja execução não se suspende mas cujo descumprimento influi para a invalidação da sustação deferida a pena privativa da liberdade.

Menos simples será o entendimento no que tange à reparação do dano. Não são poucas as decisões judiciais que a impõe no ato concessório do *sursis*, conjeturando que aquilo que é causa de revogação não pode deixar de ser, logicamente, condição para o seu desfrute. A reparação do dano, com efeito, é *condição* que o juiz não se esquivará de ditar na sua sentença, atento, porém, à situação de solvência do acusado, porque não adianta determinar uma obrigação que se sabe, de antemão, que não será satisfeita. Válido, por seu turno, é o raciocínio de que essa causa de revogação do *sursis* só produzirá tal consequência quando houver sido prescrita como condição, no momento do benefício. Sua facultatividade como *condição*, em decorrência do sistema adotado pelo Código, não desaparece, a nosso ver, por efeito de, no mesmo sistema, figurar entre as *causas de revogação* da medida. Cumpre, sempre, distinguir *requisito*, *condição* e *causa de revogação* do *sursis*.

Ainda mais perigosa parece ser a extensão que se dá a esse conceito de reparação do dano, como condição do *sursis*, a ele equiparada a reparação do mal pelo casamento do ofensor com a sua vítima, o que é fator de extinção da punibilidade em vários crimes de caráter sexual. Por essa interpretação, a que alguns se afeiçoam, assim na doutrina como na jurisprudência, o dano a que se alude no artigo 59 do Código não é, exclusivamente, o dano patrimonial, podendo a hipótese abarcar, portanto, a reparação pelo casamento, inestimável como reparação moral na ocorrência de crime daquela natureza. De feito, não há contestar que a disposição do Código, na sua expressão literal, não se reporta a pagamento da multa e do dano, o que emprestaria a este um sentido material, mas a pagamento da multa e a reparação do dano, o que são noções diversas, assim nitidamente distinguidas no texto legal. Daí, porém, não decorre que possa a decretação da suspensão da pena sujeitar o beneficiário a uma obrigação que colide, evidentemente, com os fins do instituto e pode, até, em determinadas circunstâncias, humilhá-lo. Como acentuado na decisão judicial acima citada, o casamento é ato de livre vontade, que não deve, por isso mesmo, ser imposto a outrem, como condição de um benefício para cujo gozo foram preenchidos os requisitos prefixados. Há que discernir, entretanto, entre a condição consistente na reparação pelo casamento, inadmissível, e a condição que se traduz na satisfação do dano pelos caminhos da lei civil, possível sob pena de revogação da medida (decisões pertinentes à matéria são encontradas na *Rev. Forense* — vols. 151 — 211 — 213 e 216, afora o volume 146, já indicado).

Incorporando-se ao número das legislações que não prescindem do enunciado das condições do *sursis*, antecipa-nos exemplo singular, e que será provavelmente único, o recente projeto penal português, cujo artigo 70 estabelece que ao sentenciado em “regime de prova” (uma das duas maneiras executórias de que se reveste a *sentença condicional*) poderão ser traçadas obrigações que se refiram nomeadamente “às profissões que não deve exercer; aos lugares ou meios que não deve frequentar; aos lugares ou regiões em que não deve residir; às associações que não deve frequentar ou às reuniões em que não deve tomar parte; às pessoas que não deve acompanhar, alojar ou receber, ou de quem não deve ser hóspede; à não-detenção de objetos que lhe dêem oportunidade para a prática de outros crimes, como ainda e positivamente digam respeito à escolha da residência, do trabalho, do aproveitamento das horas e dias livres, à sua educação, à sua vida econômica, à situação das pessoas que dependam de si” e a tudo aquilo mais que se mostrar necessário a um plano de sua recuperação social e do desenvolvimento do seu sentimento de responsabilidade.

O acúmulo de tantas e tão rigorosas prescrições contraria, fundo, o pensamento de MANUEL LOPES-REY, em sua memória sobre “a reforma penal em Porto-Rico” (ed. da Universidade — 1967), de que a parte dos códigos onde se dispõe sobre a suspensão da execução da pena não deve conter mais do que “os elementos básicos” do instituto. Se a advertência calha para todo o capítulo, ainda mais procederá no particular das condições para o *sursis*, em que ao juiz deve caber amplo arbítrio, como acertadamente agiu o nosso legislador. As condições excessivamente pormenorizadas do projeto português, conquanto deixadas à escolha do magistrado, e sem prejuízo de outras, inominadas, fortalecem a impressão de que o sentenciado acabará, talvez, preferindo,

ao contrário da vida em “liberdade” sob o regime de prova, a vida sob a dura disciplina carcerária comum. Prova de que em matéria de obrigações no *sursis*, o ideal, em cada legislação, em cada sentença, é o meio termo...

Enfim, as condições assentadas por decisão judicial não deveriam possuir o condão de imutabilidade enquanto corre o lapso da prova. Seria isso um contra-senso, em face da natureza do instituto. O princípio da indeterminação, que é um dos cânones do Direito Penal moderno, encontra aqui plena fundamentação. E cedendo a essa contingência, é que códigos há, autorizando, pre-emptoriamente, possam tais condições ser alteradas, quiçá eliminadas, em meio do prazo, desde que conveniente a mudança ao êxito da experiência. Assim preceitua o Código alemão (art. 24, § 3º), conferindo ao juiz a possibilidade de estabelecer, posteriormente à concessão do *sursis*, qualquer das obrigações prefinidas em lei, além da faculdade de as modificar ou derogar. Escusa ressaltar que as alterações tanto servirão para agravar como para atenuar a situação do beneficiário e nisso é que está, precisamente, a virtude da indeterminação. O Código brasileiro silencia a respeito e desconhecemos qualquer iniciativa num ou noutro sentido. Não se confunde com a hipótese a competência que não se recusa à instância superior para cancelar normas de conduta que a instância inferior tenha firmado.

Satisfeitas, que sejam, no período de prova, as obrigações constantes da sentença, não mais se executará a pena objeto da suspensão. É o que prescreve, *ipsis verbis*, o Código, no § 4º do seu artigo 52: “se o prazo expira sem que haja ocorrido motivo para a revogação, não mais se executa a pena privativa de liberdade”. Um dos motivos de revogação é, precisamente, a inobservância, de parte do condenado, das condições a que se submeteu, pela sentença. Não quer isso dizer, entretanto, que a condenação tenha desaparecido, por forma a descaracterizar, futuramente, uma situação de reincidência, na eventualidade de crime que, legalmente, a defina. A hipótese, pelo Código, é diversa da do Decreto nº 16.588, onde se declarava que se, no lapso estabelecido para a prova, não fosse aplicada ao beneficiário outra pena, a condenação seria tida por inexistente, o que permitiu a interpretação de que o segundo delito não implicava a condição de reincidente no seu autor.

ANÍBAL BRUNO (ob. cit.) esclarece o ponto, nesta concisa passagem: “Mas, pela concessão da medida, a sua execução fica suspensa, sob determinadas condições, durante um prazo certo, findo o qual a pena é declarada extinta. A pena, mas não a condenação. Esta produzirá os seus efeitos, salvo a execução, e um desses efeitos é impedir a concessão de *sursis* por novo crime, ainda que o agente na condenação anterior o tenha obtido e conseguido vencer satisfatoriamente o prazo de prova. Mesmo vencido sem acidente o prazo da suspensão, se a pena privativa da liberdade se extingue, a condenação persiste”. Por tais motivos, é que ROBERTO LIRA (ob. cit.) considera ocioso o preceito, encontrado em alguns códigos, de que a suspensão da pena não pode ser decretada mais de uma vez.

Mudando as expressões do Código argentino “a condenação se terá como não pronunciada” (art. 27) para “a pena de prisão deixa de ser executável” (art. 52), argúi SEBASTIAN SOLER haver procurado, no seu projeto, um sistema mais ajustado à realidade, evitando os inconvenientes que a formulação do Código cria nos casos em que o indivíduo comete novo delito depois

de esgotado o prazo da prova. Entre nós, o Código, no § 4º do seu artigo 59, atribuiu à expiração do prazo sem que ocorra motivo para a revogação o efeito de tornar *não executável* a pena privativa de liberdade. Com maior clareza, o Código de Processo Penal utilizou a fórmula "a pena privativa de liberdade será declarada extinta" (art. 708). Mas o Anteprojeto NELSON HUNGRIA repete a lei substantiva, abandonando a sugestão da lei processual. Se, ao invés do exposto, sobrevier, no curso do período de prova, algum evento denotador de que a recuperação do beneficiário não se processa como desejada (seja a prática de outro crime ou contravenção, seja a inobservância de qualquer das obrigações), o caso será de *revogação*.

REVOGAÇÃO — Diz-se *obrigatória* ou compulsória a revogação, quando, no curso do prazo, o beneficiário é condenado, por sentença irrecorrível, em razão de crime, ou de contravenção pela qual tenha sido imposta pena privativa de liberdade, ou quando, sendo solvente, falta ao pagamento da multa ou à reparação do dano (art. 59, incisos I e II). É *facultativa*, quando o sentenciado deixa de cumprir qualquer das obrigações constantes da sentença, ou é irrecorrivelmente condenado, por motivo de contravenção, a pena que não seja privativa de liberdade (art. 59, § 1º).

A condenação por novo crime, qualquer que seja a penalidade, é causa fatal de revogação. A condenação por contravenção oferece, porém, uma alternativa: se a pena cominada é privativa da liberdade, a revogação é automática; se não o é, fica na dependência de deliberação do juiz. Quanto à condenação, deve ser irrecorrível, em qualquer das hipóteses, como se desprende do inciso I e do § 1º, *in fine*, do artigo em apreço. Por condenação irrecorrível entende-se aquela que foi confirmada em segunda instância ou a que, pela transcorrência do lapso para o recurso ordinário, já não mais o comporta. (BASILEU GARCIA).

Releva notar que a revogação se consuma pela condenação pronunciada ainda em curso a suspensão da pena e nunca pela simples prática de crime, embora fosse mais lógico retirar dessa ocorrência desconcertante a ilação de haver o condenado traído a confiança que nele fora depositada. Mas, em verdade, o crime, sendo por si reprovável, não será demonstração bastante desse comportamento incorreto, enquanto não comprovada, por sentença condenatória irrecorrível, a responsabilidade real do beneficiário. Além de que não é para desprezar a hipótese de uma absolvição no novo processo, diante da qual ficaria sobejamente patenteada a imprudência de uma revogação efetivada logo que cometido o delito. Também não é necessário que a condenação configure, juridicamente, uma situação de reincidência, observado o conceito que de reincidente nos dá o Código. A doutrina e a jurisprudência concordam, plenamente, nesse sentido, sendo para invocar, aqui, decisão não remota do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, por uma de suas câmaras criminais, com a seguinte excelente e exaustiva ementa: "Para a revogação do benefício da suspensão condicional da pena, por haver sido o réu condenado nova e definitivamente, em outro processo, não se exige que ele seja reincidente; qualquer condenação, em razão de crime cometido antes ou depois da suspensão condicional da pena, mas cuja sentença transitou em julgado no curso do período de prova ou de sua prorrogação legal ou judicial, assume o caráter de condição resolutiva do direito condicional à extinção de punibilidade" (*Rev. Forense* — vol. 220). BASILEU GARCIA, MAGALHÃES NORONHA, HUGO

AULER, aí citados, e mais ROBERTO LIRA, J. FREDERICO MARQUES e SALGADO MARTINS não discrepam, no particular. Depende, entretanto, de interpretação comparativa dos textos legais o asserto de que a condenação revogatória do *sursis* é, exclusivamente, a proferida no Brasil, não a sentença estrangeira. No inciso I do artigo 57, o Código indica como *requisito* para a obtenção do benefício a ausência de condenação anterior, no País ou no estrangeiro, enquanto no inciso I do artigo 59, ao apontar uma das *causas* de revogação do *sursis*, não se reporta senão à sentença, omitindo a sua procedência, sob o aspecto de nacionalidade. Dir-se-á que se chegou, por via do mesmo recurso exegético, a entendimento diverso no tocante à irrevogabilidade da condenação que serve de obstáculo ao *sursis* e da que lhe serve de causa anulatória. Para aquele efeito, o Código fala, apenas, em "condenação", ao passo que para o outro resultado qualifica de irrecorrível a condenação. Inferiu-se, então, que não pode haver disparidade nos dois tratamentos, e como é positiva, no que respeita à revogação, a condição de irrecorribilidade da sentença, deve tal condição prevalecer, também, para a concessão do benefício, tanto mais que redundava em esclarecimento favorável ao acusado, sempre para louvar em matéria penal.

ROBERTO LIRA (ob. cit.) chama a atenção para a circunstância de o legislador brasileiro, quando quer reconhecer a influência, que é excepcional, da sentença prolatada fora do Brasil, dizê-lo inequivocamente, como no artigo 46, fixando o conceito de reincidência, e nesse inciso I do artigo 57, sob exame. Com o mesmo pensamento, manifesta J. FREDERICO MARQUES (ob. cit.) que "é de direito estrito tudo que se refira, aos efeitos, no país, das sentenças penais condenatórias pronunciadas *aliunde*", além de que não coincidem, forçosamente, os pressupostos do deferimento e os da revogação da suspensão da pena. Deduz-se do exposto que a sentença condenatória estrangeira impede a concessão do *sursis* mas, sobrevindo no período de prova, não é motivo para a sua revogação.

As causas revocatórias explícitas no Código (art. 59), BASILEU GARCIA (ob. cit.) acrescenta duas, que apareceram, posteriormente, no contexto da legislação processual. Uma, é a do desatendimento do réu à convocação para a audiência de leitura da decisão concedente do *sursis*, caso em que, salvo justo impedimento, determinante de nova chamada, ficará sem efeito a suspensão, executando-se imediatamente a pena (art. 705 do Código de Processo Penal). Outra, é o aumento, na instância superior, mediante recurso interposto pelo Ministério Público, da pena que ensejou o *sursis*, e que, assim agravada, resulta incompatível com a medida (art. 706). Ambas seriam causas de revogação obrigatória.

BASILEU acusa de tecnicamente defeituoso o último preceito, por isso que prevê a alteração da pena na sua quantidade quando igual modificação em relação à sua qualidade acarretaria, também, a insubsistência do benefício. Efetivamente, a simples substituição de um vocábulo (*umentada*, como está na lei, por *agravada*, como deveria ser) desfaria quaisquer dúvidas sobre a aplicação extensiva, que aquele autor julga, aliás, consentânea à "finalidade do instituto e seus princípios cardiais".

Pensa, entretanto, SALGADO MARTINS (ob. cit.) que à lei abjetiva não era lícito inovar, trazendo matéria substancial, como, de um lado, a leitura

da sentença e a advertência ao condenado sobre as obrigações impostas, dois momentos essenciais à mesma índole do instituto, e, de outro, a majoração da pena, ocorrência superveniente que anula um dos pressupostos legais objetivos da concessão.

Bem reparadas as coisas, a "advertência" que o Código Processual (art. 703) reserva para a audiência de leitura da decisão concessiva do *sursis* assume aspecto de penalidade moral, que, obviamente, deveria ficar para a lei substantiva. É inseparável do conceito do *sursis* a idéia de discreta admoestação, que ele, afinal, significa. O Senador BERENGER, quando o estruturou em sua pátria, ressaltou, nele, precisamente, esse aspecto de pena moral, cujos elementos caracterizou como sendo a publicidade dos debates, as privações ou incapacidades que a condenação deixa de pé, finalmente a ameaça de execução da pena ou do agravamento da situação penal, em face da possibilidade de outro crime dentro do período de prova. E o aviso formal ao delinqüente sobre as conseqüências de uma nova condenação foi inserto no texto da lei.

RITO PROCESSUAL

Apurada a coexistência dos pressupostos legais para o *sursis*, passará o juiz a examinar os subsídios do processo, para o fim de formar a sua convicção sobre a ausência, ou não, da periculosidade do agente. A tarefa do julgador desdobra-se, destarte, em duas sucessivas e distintas fases: assentada a responsabilidade penal do acusado (crime, autoria e pena), segue-se a indagação sobre o momento legal da suspensão da execução da pena (tipo de pena e primariedade do agente). Isto posto, ainda uma verificação derradeira e decisiva se impõe, a da perigosidade, imprescindível para que o *sursis* possa ser justificadamente deferido ou negado.

Se o juiz se convencer da não-perigosidade, decretará a suspensão na própria sentença de condenação, motivando-a, e estabelecendo o período de prova e as condições e regras a que submete o inculpado (Código Penal, art. 58; Código de Processo Penal, art. 698). É um deferimento *ex officio*, a que não deve fugir. O Código Penal preceitua que a sentença especificará as condições. O Código Processual ajunta regras: condições e regras. De feito, pela natureza do instituto, o que se recomenda ao beneficiado, para observância enquanto suspensa a pena, é muito mais um conjunto de regras.

Se, ao revés, a conclusão do juiz, estudado tudo, for pela existência da perigosidade, o *sursis*, obviamente, será denegado, na mesma sentença, e também fundamentamente. Quer conceda, quer recuse o benefício, a sentença será, sempre, motivada. O que não se admitirá é o seu silêncio sobre a espécie, desde que concorrentes aqueles pressupostos — o da natureza e duração da pena e o da primariedade do agente, repita-se (CPP — art. 697). A concessão da medida, no entanto, não é ato privativo do juiz do processo, antes assiste, também, à instância superior, desde que a matéria lhe chegue ao conhecimento pelos canais regulares. Ao pedido de concessão não se fixa limite no tempo: qualquer tempo, mesmo depois da sentença transitada em julgado, é apropriado para pleitear-se o benefício.

Uma negativa manifestamente desarrazoada pode ser desfeita pela instância à qual se recorra. Prova nova, demonstrando o descabimento da concessão, ocasionará a imediata revogação (*Rev. Forense* — vol. 142).

Ao contrário, prova produzida para invalidar a que serviu de suporte à negação, conduzirá a Justiça a uma decisão concessória, revendo ou reformando. “Desde que seja produzida prova nova, no sentido de excluir fundamento de denegação da suspensão condicional da pena pela segunda instância” — esclareceu, incisivamente, o Ministro NELSON HUNGRIA, em voto unanimemente aceito na Suprema Corte — pode o juiz da primeira instância apreciar o pedido de concessão de benefício, com recurso para o Tribunal. Esta decisão merece ser registrada em minúcia, por suas interessantes implicações de ordem processual. É o caso que a suspensão da pena fora negada, através de recurso, por uma das câmaras criminais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a pretexto dos “maus precedentes” do paciente e de seu “menosprezo aos deveres inerentes à profissão”, conforme o referido na própria decisão. Ao juiz das Execuções Criminais, quando recebidos, de volta, os autos, para o efeito de executar-se a condenação, formulou o interessado apelo de *sursis*, fornecendo provas satisfatórias, umas destruindo, outras explicando as anteriores e desfavoráveis afirmativas a seu respeito. O magistrado não conheceu do pedido, sob a alegação de que, partindo de instância superior a denegação, não poderia ele descumpri-la ou revogá-la. Com isso concordou, recusando, liminarmente, recurso então interposto, o presidente da câmara criminal em causa, sustentando que o juiz de primeira instância não fizera mais do que acatar o deliberado pela superior. Assim contrariado nas suas pretensões, por mal entendida valorização de preconceitos hierárquicos, ao condenado não restou senão o caminho do *habeas corpus* ao Supremo Tribunal, concedido, afinal, para que o juiz da primeira instância considerasse o pedido de *sursis* e o resolvesse “como de direito”.

Comprova o decidido o papel que se reserva ao *habeas corpus*, no capítulo da suspensão condicional da pena. Não é ele, decerto, instrumento correto para solver, na instância superior, as dúvidas provindas da inferior, em torno do indeferimento de um *sursis*. O meio idôneo é o recurso *stricto sensu*, previsto no Código Processual (art. 581, inc. XI) para os casos de concessão, denegação ou revogação. Para os casos, entenda-se, supervenientes à sentença condenatória, e a circunstância de o recurso abranger, também, pelo texto legal, a hipótese de revogação, não deixar, sobre isso, qualquer dúvida. O Anteprojeto HÉLIO TORNAGHI simplifica o enunciado, vinculando o recurso à decisão que “resolver sobre suspensão condicional da pena” (art. 721, inc. VIII). Quando a concessão ou a denegação integrar o próprio ato de condenação, o recurso é o de apelação (CPP — art. 593, inc. I), versando ao mesmo tempo o mérito da sentença e a pertinência da medida dilatória da execução da pena. Outrossim, da decisão que repelir o recurso no sentido estrito ainda caberá *carta testemunhável* (CPP — art. 639, inc. I).

A lei processual, destarte, não deixou margem a que controvérsias de rotina sobre a procedência ou improcedência do *sursis* pudessem desaguar no *habeas corpus*, que por seu breve rito e pela impraticabilidade da apreciação dos elementos de prova não consente o cuidadoso exame que o debate requer. Não obstante tudo, ocasiões haverá em que a decisão cuja juridicidade se contesta envolve por tal forma irreparável a liberdade individual que será lícito alcançar-se, por *habeas corpus*, o benefício, como procedeu o Supremo Tribunal, por sua Segunda Turma, concedendo, em parte, o remédio excepcional, não para anular-se o processo, nos termos solicitados, mas para o efeito de

assegurar-se ao paciente o gozo do *sursis*, incumbido o juiz de fixar, como lhe aprouvesse, as condições a serem cumpridas (*Rev. Brasileira de Criminologia e Direito Penal* — nº 17). De outro julgado transparece idêntico pensamento liberal, quando, recusando-se ao *habeas corpus* qualidade para a obtenção do *sursis*, “ainda que denegado o recurso da sentença” que o indeferiu, admite-se, incidentalmente, que o ato denegatório, posto que sucinto, estava fundamentado, e nem ao menos incorria em defeito formal que o tornasse nulo *prima facie* (*Rev. Forense* — vol. 133), o que, a *contrario sensu*, significaria reconhecer-se àquele nobre recurso o préstimo de invalidar, de pronto, as decisões de *sursis* marcadas por nulidade insanável.

Em suma, juiz ou Tribunal que conceder a suspensão dará conhecimento da decisão ao réu, em audiência que, por motivos óbvios, deverá ser especial, advertindo-o, outrossim, das conseqüências de nova infração penal e da transgressão das obrigações estipuladas (CPP — art. 703). Quando a suspensão for oriunda do Tribunal, caso em que lhe cumpre estabelecer as condições, a audiência de leitura poderá ser presidida por qualquer membro do mesmo Tribunal ou câmara, pelo juiz do processo ou por outro magistrado para esse fim designado pela presidência de qualquer daqueles colegiados judicantes (CPP — arts. 703 e 704). A intimação ao réu para a ouvida da sentença será feita pessoalmente ou por edital com o prazo de vinte dias (CPP — art. 705). Da data da audiência é que correrá o prazo de prova que na mesma decisão ficou fixado (CPP — art. 698, *in fine*). Em se tratando de condenação pelo Tribunal do Júri, ao seu presidente competirá decretar a suspensão (CPP — art. 695). Por decisão deferindo *habeas corpus*, para que fosse o impetrante liberado, de pronto, assentou o Supremo Tribunal que a soltura do beneficiado pelo *sursis* não pode ficar à espera da realização da audiência em que lhe serão anunciadas as obrigações a cumprir (*Diário da Justiça*, de 4-10-1968).

O legislador processual avançou sobre o código penal em alguns pontos cuja disciplina não parece situar-se na sua órbita.

É assim que dispôs que, na hipótese de co-autoria, a concessão poderá beneficiar a uns e não a outros dos co-réus (CPP — art. 702). E estatuinto o Código Penal que o *sursis* não compreende a pena de multa nem as penas acessórias (art. 57, parágrafo único) alargou o mandamento, nele incluindo os efeitos da condenação e as custas (CPP — art. 700). O que, talvez, pudessem regular, seria a forma de satisfação das custas processuais, que o artigo 701 manda que seja de uma só vez, ou em prestações no prazo que o juiz também fixar, tendo em vista as “condições econômicas e profissionais” do beneficiário.

Em livro especial do Instituto de Identificação ou de repartição congênera, ou, se não o houver na localidade, em livro próprio no juízo ou no Tribunal, será feita a inscrição da condenação, com a nota de suspensa, averbando-se, no momento dado, a revogação do benefício ou a extinção da pena. Ocorrendo a revogação, a inscrição será definitiva no registro geral (CPP — art. 709 e § 1º). O registro da suspensão terá caráter sigiloso, salvo quando houver sido cominada na condenação ou dela resultar pena acessória de interdição de direitos e quando, sobrevindo novo processo, precisar de informações pertinentes a autoridade judiciária competente (CPP — art. 709, §§ 2º e 3º).

FEDERALISMO SOLIDÁRIO

E DESENVOLVIMENTO

ORLANDO BITAR

Professor catedrático de Direito Constitucional, Universidade Federal do Pará. Ex-juiz togado do Tribunal Regional do Trabalho da 8.^a Região. Advogado (OAB-PA).

ORLANDO
BITAR



A 3 de abril deste ano, perdiam as Letras Jurídicas um grande nome. Falecia, em Belém do Pará, o Professor Orlando Chicre Miguel Bitar.

Nascido em Belém, a 13 de junho de 1919, bacharelou-se, com láurea, em Ciências Jurídicas e Sociais, pela Faculdade Livre de Direito (hoje Universidade Federal do Pará). Foi professor substituto de Direito Administrativo, catedrático interino de Francês no Instituto de Educação do Pará e, em 1955, conquistou em concurso, aprovado com louvor e láurea, a cátedra de Direito Constitucional da Faculdade de Direito do Pará. Foi, ainda, professor de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade do Pará e lecionou Instituições de Direito Público, na Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Atuariais, da qual foi Vice-Diretor.

Exerceu os cargos de Juiz Togado do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região e de Juiz, na qualidade de jurista, do Tribunal Eleitoral do Pará.

Advogado militante, era membro do Instituto dos Advogados Brasileiros (Seção do Pará), da Academia Nacional de Direito, do Instituto de Direito Público e Ciência Política da Fundação Getúlio Vargas (correspondente) e do Conselho Estadual de Cultura.

Inúmeros são os seus trabalhos publicados e várias as condecorações recebidas, em reconhecimento a toda uma existência de sacrifício pelos ideais de sabedoria e de

transmissão beneditina da cultura que deram sentido à sua vida e darão perenidade à sua memória.

A REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA orgulha-se de ter mantido uma vasta correspondência com o Professor Orlando Bitar, merecendo o seu incentivo, o seu aplauso e a sua colaboração.

Em carta de 10 de outubro de 1973, anunciava o envio do texto da conferência que proferira na véspera e que ora publicamos. A 30 do mesmo mês, remetia-nos o texto, pedindo-nos, modestamente, "uma boa revisão". Só hoje o publicamos, porquanto já estavam programados os números anteriores, com temas específicos.

Prometera-nos o Professor Orlando Bitar um artigo sobre a Constituição Imperial para a publicação no nº 41 da REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA, número especial, comemorativo do Sesquicentenário da primeira Constituição Brasileira. Já o iniciara, mas não pôde terminá-lo. Pedira-nos, por telegrama, prazo máximo para entrega de seu estudo, informando-nos de sua doença. Poucos dias antes de sua morte, novo telegrama nos chegava às mãos: "Lamentando profundamente e reiterando telegrama anterior, cumpre-me comunicar-lhe motivos gravíssimos saúde impossibilidade colaboração prometida Sesquicentenário Constituição Império respeitosa-mente Orlando Bitar."

Esse era Orlando Bitar: o amigo atencioso, o eterno professor a incentivar os que se dedicam à cultura jurídica.

Pesarosos, já prevíamos sua impossibilidade em terminar o artigo prometido. E, sabedores de que somente a mão de Deus o impediria de cumprir sua palavra, fizéramos incluir no nº 41 da REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA outro trabalho seu, mais antigo, porém não menos valioso: "Missão Constitucional de Pedro I", conferência que pronunciara, em 1973, e cujo texto gentilmente nos ofertara.

(Conferência proferida perante o VII Congresso Nacional de Tribunais de Contas, em Belém, no dia 9 de outubro de 1973.)

Recebi, possuído da mais grata emoção, o convite de meu dileto amigo Professor Elias Naif Daibes Hamouche, para proferir, neste encontro histórico, a primeira de três conferências integrantes da programação do VII Congresso Nacional de Tribunais de Contas. Ministrando, na Universidade Federal do Pará, a cátedra de Direito Constitucional, minha participação, gentilmente solicitada, quase se poderia dizer nata e natural, tão íntimos são os vínculos da disciplina mestra do Direito Público à existência e funcionamento de órgãos eminentes dirigidos à fiscalização e vigilância dos responsáveis pelos bens públicos.

Diante de um conclave desta magnitude, ao qual convergem as expressões mais lídimas das Cortes estaduais, da União e do Município de São Paulo, pareceu-nos pertinente, numa tomada de consciência nacional, abordar o tema da evolução do Federalismo brasileiro e da missão cardeal dos Tribunais de Contas, na assecuração da legitimidade do regime e suas constantes éticas.

As dimensões continentais do Brasil pareciam destiná-lo à forma federal de Estado. Todavia, a colonização se processou debaixo de um controle inexorável da Metrópole, inclusive pela aplicação rigorosa do Código Filipino, cuja vigência, entre nós, sobreviveu de 50 anos em relação a Portugal, em face de seu Código Civil de 1867 (hoje revogado), enquanto em nosso País, após aquela data, remanesceu válida, através de consolidações, a parte civil do ordenamento reinol, até 1º de janeiro de 1917. É o fenômeno assinalado pelo saudoso Waldemar Ferreira, em sua monumental "História do Direito Brasileiro".

Entretanto, é nosso dever salientar o papel decisivo das Câmaras Municipais, algumas denominadas Senado da Câmara, cuja organização e funcionamento, até 1º de outubro de 1828, obedecia ao Livro I, Títulos 66 a 76, das Ordenações de 1603, certa a lição do preclaro Castro Nunes, de que, somente com a Lei de 1º de outubro, começa realmente o municipalismo brasileiro. Memorável foi a atuação das Câmaras como praticamente os únicos órgãos de representação popular, no período colonial, e dispensável seria invocar seus surtos patrióticos e precursores do sentimento autonomista, mesmo truculentas, ao ponto de deporem go-

vernadores, o que ocorreu mais de uma vez. É sintomático, ao proclamar as câmaras municipais (art. 24) corporações meramente administrativas, não mais exercentes de jurisdição alguma contenciosa (são aqui pertinentes as páginas luminosas de Victor Nunes Leal, em "Coronelismo, Enxada e Voto"), disponha em seu artigo 78:

"É proibido, porém, todo ajuntamento para tratar ou decidir negócios não compreendidos neste Regimento como proposições, deliberações e decisões feitas em nome do povo e por isso nulos, incompetentes e contrários à Constituição, art. 167, e *muito menos para depor autoridades*, ficando entendido que são subordinadas aos Presidentes das Províncias, primeiros administradores delas."

Levando-se em conta, ainda, a ação resoluta das câmaras na precipitação do movimento de 22, sem esquecer que a seu beneplácito foi submetida a Carta de Pedro I, não é sem razão que se diz deva ser escrita uma história municipal da Independência (v. ed. do Cons. Federal de Cultura — *As Câmaras Municipais e a Independência*, 1973). Se somente existimos como Estado, na acepção político-constitucional moderna, a partir de 1822, não é falso afirmar a cristalização de um sentimento nacional já no século XVII, quando se fundem, em comunhão mística, os elementos fundamentais da raça, irmanados na causa sagrada da expulsão do holandês.

Face às dificuldades de comunicação e à rarefação demográfica, em uma área espacial fabulosa, é estarrecedor se tenha mantido a unidade nacional até 22 e mesmo preservada, com o império unitário, até 89. Euclides da Cunha, em "À Margem da História", já denunciara:

"Destarte, insulados, no país vastíssimo em que a perdiam, os nossos patrícios de há cem anos tinham frágeis laços de solidariedade. Distanciava-os o meio: isolavam-nos destinos divergentes; separavam-nos profundamente as discordâncias étnicas. A diretriz de nossa história retorcia-se sem uma caracterização precisa, em movimentos parcelados, estritamente locais. E punha-se de manifesto um corolário único: a formação de algumas repúblicas turbulentas, sem a afinidade fortalecedora de uma tradição secular profunda."

Por que se frustrou tal vaticínio aparentemente implacável? É o milagre que vai realizar, com as condicionantes patéticas da História, a transmigração da família real, lançando "a nossa terra, é ainda Euclides, o único estadista capaz de a transfigurar". Na verdade, a proto-imagem de um rei constitucional, agindo pelo conselho, ao figurino britânico, de altos espíritos que o assessoravam — Cairu, Anadia, Linhares, Aguiar, Barca, Portugal, Palmela, Arcos — D. João VI, príncipe regente até 1818, verdadeiro rei do Brasil, como lhe chamou Pedro Calmon, desde a abertura dos portos até a promulgação do decreto de liberdade de imprensa, em 2 de março de 1821, chanta os alicerces in-

destrutíveis do novo Estado. “D. João VI, escreveu Euclides, lançou todos os fundamentos essenciais de nosso destino”.

Convocada a Constituinte antes mesmo de 7 de setembro, isto é, a 3 de junho, pela iniciativa arrojada de José Bonifácio (“pequenas considerações só devem estorvar pequenas almas”), malogrou-se em sua missão, eivada do pecado mortal de cumular funções legislativas, sendo dissolvida, após uma “noite de agonia”, na manhã de 12 de novembro de 23. Outorgada a 1ª Constituição do Brasil independente e submetida à aprovação das câmaras municipais, é o Império estruturado sob forma unitária, tão exacerbada ao ponto de Carlos Maximiliano dizer que foi o regime anterior a 89 “ferrenhamente unitário”. É verdade que, com a Abdicação, nacionalizando-se, no 7 de Abril, o 7 de Setembro (v. Alfredo Valladão “Da Abdicação à Maioridade”, CEN, vol. 149 da col. Brasileira, 1949), abre-se o período vulcânico da Regência e, ousada reforma constitucional, aprova a Câmara projeto revolucionário (Miranda Ribeiro), *que sofrerá a ação moderadora do Senado*, e nele se lê:

“*Artigo único* — Os eleitores dos deputados para a seguinte legislatura lhes conferirão, nas procurações, especial faculdade para reformarem os artigos da Constituição, que forem opostos às proposições que se seguem:

§ 1º — O governo do Império do Brasil será uma Monarquia Federativa;

§ 2º — A Constituição reconhecerá somente três poderes políticos: o Legislativo; o Executivo e o Judicial;

§ 5º — A Câmara dos Senadores será eletiva e temporária; a eleição de seus membros será na terça parte dos que a compõem, e terá lugar todas as vezes que se renovar a Câmara dos Deputados;

§ 8º — Será suprimido na Constituição o capítulo relativo ao Conselho de Estado;

§ 12 — Nos Municípios haverá um intendente, que será, neles, o mesmo que os Presidentes nas Províncias.”

É sabido que o Ato Adicional, primeira e única reforma solene da Constituição, no rito de seu artigo 178, sendo as demais de procedimento ordinário, resultou da atenuação, pelo Senado, do projeto radical da Câmara. Realmente, transformaram-se os Conselhos originários em Assembléias provinciais; os Presidentes de províncias, presença imponente do Centro, continuaram nomeados até 89, sem transigência da Coroa; elimina-se o Conselho de Estado (elaborador da Carta, *ut* Decr. de 13-11-23), recriado outro pela Lei nº 231, de 23 de novembro de 1841, seguindo-se, a 3 de dezembro, a Lei nº 261, reforma do Código de Processo Criminal de 32, a “Lei de Justiça russa” dos liberais, causa

putativa da revolução de 42 (Minas e São Paulo), exprimindo os dois documentos cruciais a política equilibrada do Regresso, de Uruguai e Vasconcelos; mantém-se o Poder Moderador, já anteriormente dispondo a lei da regência, de 14 de junho de 31, sobre as restrições ao exercício pelo Regente daquela "suprema inspeção da Nação", como lhe chamará, em 57, Pimenta Bueno. A faculdade de dissolução antecipada da Câmara dos Deputados foi negada a estranhos à dinastia, de onde o impasse de Feijó, em setembro de 37, arrastado dramaticamente à renúncia e precipitando a Maioridade.

Não é segredo — e aqui são fontes obrigatórias o "Ensaio sobre o Direito Administrativo" do Visconde de Uruguai, particularmente o volume II e seus "Estudos práticos sobre administração das províncias" — que as chamadas *franquezas* do Ato Adicional, tímida abertura para um processo descentralizador, viram-se bem cedo mutiladas, numa reação definitiva, até 89, pela Lei de Interpretação (nº 105), de 12 de maio de 40. Em especial fortalece-se a autoridade do Presidente de Província, à intensificação da interferência do Centro, com a exegese do art. 16 do Ato pelo sétimo da Lei. Reconhece-se, com justiça, a excelência da Carta de Pedro I, hoje sesquicentenária, que teve em São Vicente seu lúcido expositor, aditando Afonso Arinos:

"Ela foi um grande código político, dos maiores produzidos pela ciência e experiência políticas do século XIX. Não precisamos, a rigor, demonstrar juridicamente esta opinião, porque ela se impõe, desde logo, como fato histórico. Não poderia deixar de ser uma grande lei aquela que, vencendo óbices e dificuldades sem conta, propiciou a consolidação de independência e das unidades nacionais e tornou possível, durante 65 anos, o desenvolvimento geralmente pacífico do império brasileiro, oásis de ordem, equilíbrio e relativa civilização, em comparação com o drama circundante da anarquia sul-americana. Com todos os seus defeitos e insuficiências, o Império é uma página de glória na vida do Brasil e sua Constituição flexível, moderada, liberal e prudente, praticada por uma série de verdadeiros estadistas, se inscreve entre os mais felizes documentos políticos do século passado."

Em 15 de novembro de 89, tríplice revolução ideológica se registra: a forma de Estado passa de unitária a federal, a forma de governo de monárquica a republicana, o sistema de governo transforma-se de parlamentar (ação admirável do costume constitucional, à margem e mesmo em contraste à letra da Carta) em presidencial. Somente o regime político se mantém coerentemente democrático, já tantas vezes exaltada a "Democracia Coroada", título da festejada monografia de João Camilo de Aliveira Torres, também assinalada a transeficácia da Declaração de Direitos de 24, tantas de suas normas liberais avançadas objeto de eloqüente reafirmação nos Estatutos republicanos, do art. 72, de 91, ao art. 153, de 69.

O Decreto nº 1, da República, enfatiza o estabelecimento da Federação, a partir de sua ementa, nos arts. 1º, 2º, 5º, 7º Seu artigo

3º declara os Estados soberanos, num delírio de primeira hora que vem a ser siderado pela palavra candente de Rui Barbosa, em seu discurso de 16 de dezembro de 90, na Constituinte:

“Senhores, não somos uma Federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Da União nascemos ... A União é, talvez, o único benefício sem mescla que a Monarquia nos legou ... Grassa por aí, senhores, um apetite desordenado e doentio de Federalismo, cuja expansão sem corretivo seria perversão e a ruína da reforma federativa ... (Coteja as Federações norte-americana e brasileira, em suas origens). Ontem, de Federação não tínhamos nada. Hoje, não há Federação que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos Estados não sabe ver nela a condição fundamental da existência destes.”

O ideal federalista, já o dissera Afonso Arinos, precede de muito o ideal republicano; e Levy Carneiro: o sentimento federalista constitui um objetivo constante de quatro séculos de nossa evolução política. No Manifesto Republicano de 70, proclamava-se:

“No Brasil, antes ainda da idéia democrática, encarregou-se a natureza de estabelecer o princípio federativo. A topografia de nosso território, as zonas diversas em que ele se divide, os climas vários e as produções diferentes, as cordilheiras e as águas estavam indicando a necessidade de modular a administração e o governo local, acompanhando e respeitando as próprias divisões criadas pela natureza física e impostas pela imensa superfície de nosso território.”

E, nas *Conclusões*, a frase reveladora daquilo a que Nabuco chamava a *pulsão continental*: “Somos da América e queremos ser americanos”. O preclaro Professor Alfredo Buzaid, alçado à cúpula do Ministério da Justiça, responsável pelo afeiçoamento e convalidação da Revolução Nacional, através de atos da maior transcendência, focaliza a intangibilidade tradicional da Federação, no Brasil, estatuída entre as normas de reforma ou revisão: em 91, art. 90, § 4º; em 34, art. 178, § 5º; em 46, art. 217, § 6º; em 67, art. 50, § 1º; em 69, art. 47, § 1º.

Nossa Federação resultou de um movimento histórico de centrifugismo: as antigas províncias, entidades preponderantemente administrativas, transformam-se imediata e diretamente em Estados, como reza o art. 2º do Decreto nº 1: “As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil”. Em 1787, vem a lume famosa tese de Julian Barraquero — “Espirito y Práctica de la Constitución Argentina” e, no Capítulo IV, detém-se na discriminação do processo histórico do Federalismo, retomada por George Scelle, saudoso e insigne internacionalista de nossos dias. Barraquero compara o processo centrípeto, por agregação (Scelle — associação) do Federalismo com seu processo centrífugo, por segregação (Scelle — dissociação). No primeiro, entidades antes independentes to-

mam uma decisão política total, para usarmos a concepção de Carl Schmitt (*Gesamtentscheidung*) de se associar, para formação de novo Estado, sua criatura, antes inexistente, a cuja coordenação catalisadora passam a se vincular. Assim aconteceu com a Confederação Helvética, desde o pacto dos três cantões originários em 1291; assim com as 13 colônias americanas à margem do Atlântico, núcleo dos 50 Estados atuais, galvanizadas pela arrancada da independência em 76, regidas pelos artigos de 78 e abrigadas sob um "novo teto" — a *new roof* — com a Constituição hoje quase bicentenária de 1787.

No segundo processo, preexiste o poder central, que se transformará em poder federal, as entidades locais sobrevivem como suas criaturas, dele recebendo vida e vigor. Assim se deu com o Brasil, criada a Federação por decreto, após tradição unitária multissecular. Não se trata meramente de uma bruta verificação fáctica. Barraquero aprofunda as graves repercussões político-constitucionais da distinção e aqui se revela arguto observador. No primeiro caso, preexistindo os poderes locais, pergunta-se: até onde vai a união, e a presunção normal, na dirimência de conflitos de competência, será a favor das unidades-membros; lembre-se a trajetória dramática do Federalismo, nos Estados Unidos, e o debate acirrado, no Congresso e Tribunais, em torno da Emenda nº 10. No segundo caso, preexiste o poder central, presume-se a seu favor a competência controvertida — recorde-se a tendência permanente de hegemonia da União, entre nós, as distorções crônicas sob 91, a intervenção como instrumento normal e, em 37, a constitucionalização violenta dessa hegemonia. Evidentemente, trata-se de um subsídio suplementar, na solução de eventuais conflitos de jurisdição política, sendo o critério básico estabelecido no texto constitucional.

Têm-se distinguido, na evolução constitucional norte-americana, com reflexos entre nós, aceita como *tournant* a Constituição de 16 de julho de 34, duas etapas características do Federalismo: a primeira, que se estende de 1789 aos anos 30 de nossa época, tipificada de *duplo Federalismo* — *dual federalism*, como lhe chamou o saudoso cientista político — Edward S. Corwin, em seu magnífico comentário ao Código de 1787. Tal concepção, como é normal na sistemática jurídica norte-americana, acha-se corporificada em decisões líderes da Suprema Corte, *Tais Ableman vs. Booth*, de 1859, relator o J. Taney (21 Howard 506); *Collector vs. Day*, de 1871, relator o J. Nelson (1 Wallace 113); *Hammer Cushman*, em seu repertório, é, sem dúvida, na opinião do caso *Butler*, em 1936, relator o J. Roberts (297 U.S. 1). Como observam *Cushman e Cushman*, em seu repertório, é, sem dúvida, na opinião do caso *Butler*, que a Corte, pela voz do J. Owen J. Roberts, representando a maioria conservadora e hostil ao *New Deal*, expôs de maneira paradigmática a doutrina do duplo federalismo, com ênfase na reserva de poderes aos Estados, pela Emenda nº 10. Em nossa dissertação para concurso — "A Lei e a Constituição", detivemo-nos sobre o famoso duelo entre a Corte e Roosevelt, na demolição das medidas estruturais do novo governo, na exaltação do *laissez-faire*, com fulcro no *due process* substantivo, sempre realçados os fecundos votos vencidos (*dissents*) da minoria progressista, em especial de Holmes e Brandeis, até a espetacular

reviravolta de 29 de março de 1937, quando, no julgamento do caso *West Coast Hotel Company vs. Parrish* (300 U.S. 397), mudou o Tribunal de diretriz, expressamente superada a decisão do caso *Adkins* (261 U.S. 525), de 1923, padrão antes intangível do liberalismo delirante dos anos 20.

Ao duplo federalismo vem substituir-se, diante de novas condições econômico-sociais, emergentes com a crise de 29 e a aspiração hegemônica do Governo Federal, consubstanciada no programa de Roosevelt, o chamado federalismo *orgânico ou cooperativo*, necessariamente também expresso em decisões chave da Suprema Corte. São, precipuamente: *U.S. vs. Darby*, de 1941, relator o J. Stone, célebre por seus votos em matéria financeira, depois guindado à Presidência do Tribunal (312 U.S. 100), *overruled* aqui a decisão de *Hammer*, de 1918, então vencido o J. Holmes; e as questões de 1964, ligadas aos Civil Rights Acts, sendo relator o J. Clark *Heart of Atlanta Motel vs. U.S.* (379 U.S. 241) e *Katzenbach vs. McKhung* (379 U.S. 294). É o golpe na jugular do *dual federalism*, repudiados os excessos e pruridos estaduais, num combate secular desde as duas antagônicas posições de Hamilton e Jefferson, no próprio ministério de Washington.

Não mais se poderia compreender, diante do agigantamento do Estado moderno e da metamorfose da primitiva sociedade agrária norte-americana na nova sociedade industrial altamente desenvolvida, a idéia de dois destinos estanques e paralelos para a União e os Estados, ciosos estes da crescente hegemonia federal. Recorde-se a grita provocada em 1819, com a decisão do caso *McCulloch* (*this monster of iniquity has to be saddled upon us*) reputada a maior peça de Marshal como estadista — *his greatest state paper* (Cushman e Cushman). Nestes 30 anos, é evidente que se vem aprimorando o federalismo orgânico e cooperativo, sendo insondável, na época de Roosevelt, a estatura assombrosa que viria a atingir, em nosso tempo, o orçamento da União e a responsabilidade patética de liderança mundial dos Estados Unidos, compartilhada pela União Soviética.

Concentrando-nos no fenômeno brasileiro, também se denunciam as duas posições opostas do Federalismo, a primeira vigorando de 89 a 34, e a segunda, deste último ano até os dias atuais, sempre envolvendo num processo patente de aperfeiçoamento. Estremam-se nitidamente um federalismo segregacionista, com seu *tonus* na autonomia local e um federalismo orgânico, com seu *tonus* na cooperação. Sob a primeira república, cujas lindes se acham no movimento de 30, institucionalizado no Estatuto de 16 de julho, prevaleceu a exaltação estéril do sentimento de autonomia quantas vezes agressivo contra possíveis tentativas de coordenação ou de assistência federal, posição verberada já na Constituinte com o discurso de Rui, a 16-12-90:

“Na possibilidade, senhores, da vida comum entre Estados que, cada um de per si, não teriam meios de subsistir, achamos uma aplicação evidente do princípio cooperativo, instintivamente ensaiado nas formas mais rudimentares da agregação humana,

e explorado com resultados tão magníficos dos males adiantados.”

O artigo 5º da Constituição de 24 de fevereiro preconizava o princípio fundamental da autarquia econômico-financeira das unidades-membros, pressuposto basilar e consectário da autonomia política, rezando:

“Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar.”

Em formoso artigo, publicado na “Revista de Direito Público” (nº 9, jul.-set. 69), aborda o culto Professor Raul Machado Horta, da Universidade de Minas Gerais, as “Tendências do Federalismo Brasileiro”, sob 69, retomando tema de sua brilhante tese de concurso, em 64 — “A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro”. Acentua o distanciamento normativo da Federação, ilustrado tal alheamento consciente, na realidade verdadeira alienação, com a suspicácia dos grandes Estados, como atesta o gesto de Silviano Brandão, Presidente de Minas, ao recusar, no governo de Campos Sales, assistência financeira do Banco do Brasil, “para não enfeudar a política do Estado ao Governo Federal”, preferindo contrair empréstimo com a Companhia do Morro Velho, vinculada a Minas pelo imposto da exportação do ouro.

Contraste impressionante se registrava na área sensível da intervenção federal, excepcional e mínima segundo a normação do texto excelso, objeto de um único artigo — o 6º —, mais tarde ampliado, em 1926, e pela reforma do qual clamava Rui Barbosa, desde 1910, particularmente para enumerados os princípios constitucionais da União; normal e máxima, na realidade político-empírica, com abusos tantas vezes bradados, mancomunada a cúpula federal com as oligarquias locais e sempre frustradas as tentativas de regulamentação do art. 6º, fomentador de tantas deformações.

Como visto do teor do art. 5º da Constituição de 91, somente na hipótese catastrófica de calamidade pública prestaria a União socorro a uma unidade federativa. Dai escrever o Professor Machado Horta:

“A Constituição de 91, que inspirou a conduta reservada no domínio dos contactos intergovernamentais, encarava o auxílio financeiro como hipótese extrema, para só admitir a concessão de subsídios aos Estados a título de socorro e em casos de calamidade pública, quando solicitado.”

Amaro Cavalcanti, Ministro da Justiça, baixou circular em 22 de março de 97, dirigida aos governadores dos Estados, provendo quanto a normas para concessão de auxílio, em caso de calamidade pública, versada em caráter emergencial. Textualmente expunha:

“Como calamidade pública só podem ser consideradas, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, os grandes incên-

dios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstias contagiosa ou pestilencial, suscetível de grande expansão epidêmica, de disseminação rápida e de alta letalidade, diversas daquelas que só se desenvolvem ao favor da ausência de providências adequadas e do descuido no emprego dos meios conhecidos de profilaxia usual.”

Prossegue, lançando o conceito relativo de calamidade, porquanto um daqueles flagelos, em se concretizando, pode ser debelado pela unidade federativa, sem o auxílio da União, se assim permitirem seus próprios recursos. Exigir-se-ia a prova da administração local de terem sido tomadas todas as providências pertinentes e exauridos, em vão, todos os recursos disponíveis. Finalmente, se o Governo Federal reconhecesse as condições constitucionais para o auxílio, este se perfaria na forma e condições do Título IV do Regulamento da Diretoria-Geral de Saúde Pública, então vigente.

É da mais alta valia, como documento histórico, nesta área, o trabalho de pesquisa de Humberto Haydt de Souza Melo, sob o título “O Auxílio da União aos Estados, no caso de Calamidade Pública”, publicado na *Revista de Informação Legislativa* (nº 7, pág. 251), do Senado Federal.

É curioso que, em torno da execução do art. 5º, de 91, se vai criar embrionariamente a vivência intergovernamental e se esboçaram os tentames de cooperação e coordenação econômico-financeiras entre a União e os Estados. Assim se deu mais intensamente em relação às secas do Nordeste, avultando a ação profícua de Epitácio Pessoa. E é uma ironia da História constitucional que o auxílio federal às entidades locais não raro se insinuava em uma cauda orçamentária, naqueles orçamentos rabilongos, como lhes chamava Rui Barbosa, pugnando, na sua primeira campanha, pela reforma salutar que se viria a fazer, no quadriênio Bernardes, ao artigo 34, § 1º, do Estatuto de 24 de fevereiro.

Assim, sendo medida visceralmente saneadora e moralizadora das finanças públicas a vedação, na lei de meios, de disposições estranhas à previsão da receita e fixação de despesa (hoje art. 60), a reforma Bernardes veio estancar fonte apreciável de subsídio aos Estados, sustentando a incipiente cooperação que se vai institucionalizar após o movimento de 30. Seria imperdoável esquecer, nesta resenha, a atuação inteligente e a visão proeminente de Campos Sales, que, já em seu “Manifesto à Nação”, em 1898, pregara uma política de cooperação entre a União e os Estados, a se praticar não apenas na conjuntura anômala da calamidade. E, em seu quadriênio, se formalizou aquela doutrina a que chamava política *dos Estados*, com o tempo deturpada na famigerada política dos governadores, solução realista no quadro de imperfeição político-constitucional da época, fatora de agitados debates e controvérsias, como se colhe na obra apaixonada “A Política Geral do Brasil”, de José Maria dos Santos.

Na mensagem presidencial de 3-5-1902, já se escrevera:

“Neste regime, é minha convicção inabalável a verdadeira força política, que, no apertado unitarismo do Império, residia no Poder Central, deslocou-se para os Estados. A *Política dos Estados*, isto é, a Política que fortifica os vínculos de harmonia entre os Estados e a União é, pois, na sua essência, a política nacional. É na soma dessas unidades autônomas que se encontra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os Estados pensa a Nação.”

Igual tese será desenvolvida em “Da Propaganda à Presidência”, publicada em 1908. Escreve o Professor Machado Horta:

“A *Política dos Estados* — título da preferência de Campos Sales — exprimiu, originariamente, um esforço de integração dentro do convívio federativo. A presença dos Estados na política federal visava oferecer sólida base legislativa ao Executivo Federal, mas esse apoio não violentava a estrutura federativa, obediente ao quadro das competências federais, cujo exercício constitucional não ofuscaria a autonomia do Estado-Membro . . . A *Política dos Estados* . . . propunha-se a desarmar prevenções, muitas vezes justificáveis, para lançar, em plena República do federalismo dualista e sob a expressa invocação desse dualismo, as bases do entendimento e da cooperação entre a União e os Estados-Membros, naturalmente demarcados pelos objetivos governamentais restritos do Estado Liberal Brasileiro.”

Aborda, a seguir, a deterioração da política dos Estados na política dos governadores e enfoca outra constante, no processo mórbido da primeira república — a intervenção federal. Era esta de proporção mínima, segundo seu tratamento normativo, mas, na realidade, de aplicação máxima, no cotidiano político-social do regime. E é incindível o abuso instrumental das intervenções federais do fastígio histórico do presidencialismo. É leitura compulsória, ainda, a obra citada de José Maria dos Santos, aqui sua segunda parte — “Deformação Republicana”.

Enfim, para encerrar a análise da primeira etapa do federalismo nacional, merecem transcritas as palavras do Presidente Arthur Bernardes, em sua mensagem de 1924:

“Em regra, o Governo Federal ignora oficialmente o que ocorre na vida administrativa e principalmente na gestão financeira dos Estados.”

Vitoriosa a Revolução de 30, com o estertor e morte do estadualismo à *outrance* de 91, quando os destinos nacionais pendiam das opções das grandes unidades, em particular São Paulo e Minas (é a fórmula decantada do café-com-leite), numa pendularidade desafiada pelo Rio Grande do Sul, inaugurar-se-á o novo Federalismo, impõem-se novas co-

ordenadas, imanentes ao constitucionalismo racionalizado conseqüente ao primeiro conflito mundial, tão bem estudado por Mirkine Guetzévitch e simbolizado na Constituição de Weimar, de 1919. A nova ordem se institucionaliza no Estatuto de 16 de julho de 34, o primeiro que promulgamos neste século, refletindo inelutável crescimento do Estado Moderno e a publicização avassaladora, de que dão testemunho títulos inovados sobre a Família ou a Ordem Econômica e Social. Ao Federalismo segregacionista da I República sucede, em paralelo com a evolução constitucional, nos Estados Unidos, o Federalismo orgânico e cooperativo. Normatizam-se as relações intergovernamentais, deixando estas de ser mera exceção, não mais prevalecendo como única abertura a ocorrência de calamidade pública. Foi cometido à União (art. 140) “organizar o serviço nacional de combate às grandes endemias do País, cabendo-lhe o custelo, a direção técnica e administrativa nas zonas onde a execução do mesmo exceder as possibilidades dos governos locais”.

É verdade que se repisa (art. 79, II) o princípio autárquico já objeto do antigo art. 59 e se insiste no dever do auxílio federal à calamidade pública. Era de competência do Senado (art. 91 — Coordenação dos Poderes): “I — colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre ... k — socorro aos Estados.”

A defesa contra os efeitos das secas (art. 177) nos Estados do Norte obedeceria a um plano sistemático e seria permanente, ficando a cargo da União, que despenderia, com as obras e os serviços de assistência, quantia nunca inferior a 4% de sua receita tributária sem aplicação especial (cf. art. 59, XV). Acentua-se o primado da União, como incremento de sua competência (art. 59), não sendo demais, por suas óbvias conotações com a unidade nacional, ressaltar a competência privativa federal para o processo (XIX, a).

É, todavia, na discriminação de rendas que se vai iniciar, até sua perfectibilidade, em 67 e 69, a tendência nítida de um federalismo financeiro, como faceta da tonalidade de cooperação, conduzindo àquilo, que, na atual sistemática, passamos a intitular, no exercício de nossa cátedra, federalismo *solidário*. Tal tendência aflora no art. 10, VII, à competência concorrente da União e dos Estados para criar outros impostos além dos que lhes são atribuídos privativamente: em tal caso, a arrecadação seria feita pelos Estados, que entregariam, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, 30% à União e 20% aos Municípios de onde tenha provindo se o Estado faltasse ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passariam a ser feitos pelo Governo Federal, que atribuiria, nesse caso, 30% ao Estado e 20% aos Municípios. É o compartilhamento dos créditos públicos, que se vai exaltar em 46 e 67, aluindo as antigas rivalidades nocentes ao exercício do regime. Também é digna de realce a norma do art. 99:

“É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços,

e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.”

Conquanto, em 91, se estadeasse a autonomia municipal, em seu artigo 68 (resultante de emenda na Constituinte, da bancada do Pará, aos arts. 67 e 68 do Projeto do Governo), somente em 34 veio a ser outorgada em caráter privativo (art. 13) a competência do Município, insuscetível de usurpação pela União ou pelos Estados. Consolida-se, a partir daí, a trimensionalidade do Federalismo brasileiro, assentado na convivência harmônica de três jurisdições sobre os mesmos jurisdicionados, como há doutrinado o preclaro Ministro Aliomar Baleeiro:

“A autonomia municipal, hoje em dia, não pode mais ser considerada uma simples regra interna de descentralização administrativa de cada Estado, devendo-se notar que, se o Município recebe do Estado Federado a sua personalidade jurídica, a configuração e os limites desta se encontram, entretanto, traçados na própria Constituição Federal” (Miguel Reale — “O Município na Estrutura do Estado Federal Brasileiro”, in “Nos Quadrantes do Direito Positivo”, SP — 1960, pp. 41 ss).

E, incisivamente Hely Lopes Meireles:

“O *Município brasileiro* é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nacional. Em nenhuma outra nação se encontra o Município constitucionalmente reconhecido como peça do regime federativo. Dessa posição singular do Município brasileiro é que resulta a sua ampla autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais federações, em que o Município é circunscrição territorial meramente administrativa.” (“O Regime Municipal Brasileiro”, in “Estudos e Pareceres de Direito Público”, RT, 1971, pp. 197 ss.)

Tendo vida efêmera, sucede ao Estatuto de 34 a Carta de 37, instituidora do Estado Nacional, mas, na verdade, como bem explica o Prof. Machado Horta, tratava-se de mero federalismo nominal, pois nominal era a Constituição, segundo conceito lapidar de Karl Loewenstein. Na prática do regime, deu-se permanente desconstitucionalização, pela eminência da legislação ordinária, emanada toda ela do Poder Executivo e tendo como instrumento normal o Decreto-Lei, erigido o Presidente da República em autoridade suprema do Estado (art. 73), diferenciadas expressivamente suas atribuições (art. 74) de suas prerrogativas (art. 75), estas indistigáveis resíduo de um Poder Moderador, na República.

Redemocratizado o País, com a arrancada que se inicia em fevereiro de 45, é a Constituição de 18 de setembro que vem estruturar, de forma definitiva, o Federalismo cooperativo, estreitando os laços de identificação e comunhão, tênues em 91, frágeis em 34. Reafirma-se o Federalismo tridimensional, significativamente ampliada a competência pri-

vativa dos Municípios, que, gozando de autogoverno e auto-administração, aspiram, desde a Carta de Petrópolis (I Congresso), em 1950, à plenitude de sua autonomia, simétrica à dos Estados, com a conquista da auto-organização.

Na monografia “Perspectivas do Federalismo Brasileiro”, publicada pela *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, da Universidade de Minas Gerais, sendo autores Raul Machado Horta, Gerson de Brito Mello Bosón, Orlando M. Carvalho, Onofre Mendes Jr. e Washington Peluso Albino de Souza, faz-se lúcida análise espectral da nova forma de Estado, nos seus aspectos mais representativos. Embora, ao inverso de 91, maximizada a intervenção normativa, minimizada foi a intervenção real, somente se registrando 3 casos entre 18-9-46 e 14-3-67. Não é despicienda, neste balanço, a missão excelsa do Supremo Tribunal Federal, no uso da faculdade do art. 8º e seu parágrafo, através daquele instrumento admirável — a ação direta, aprimorada em 67. A regra autárquica do art. 5º, de 91, reincorpora-se no art. 18, § 2º, (cf. art. 75 — abertura de crédito extraordinário).

Mas, é no compartilhamento tributário que se traduz bem a solidariedade de destinos, pela comunicação vivificante de recursos. Instituiu-se, na competência federal, o imposto único sobre a produção, comércio, distribuição, consumo e exportação de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos, e da arrecadação respectiva seriam entregues 60%, no mínimo, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, proporcionalmente a sua superfície, população, consumo e produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei. É a seiva vitalizadora da política rodoviária nacional, estadual e municipal.

Quanto ao imposto sobre a renda, a União, de seu produto, deveria entregar 10% aos Municípios, excluídos os das capitais, feita a distribuição em partes iguais e aplicando-se, pelo menos, metade da importância em benefícios de ordem rural. A Emenda Constitucional nº 5 (de 21-11-61) igualmente obrigou à entrega de 10% do imposto de consumo e, quanto ao imposto de renda, não somente elevou a participação para 15%, e definiu o benefício de ordem rural como todo serviço que fosse realizado com objetivo de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações das zonas rurais.

É, finalmente, com a Emenda Constitucional nº 18, de 1-12-65, promulgada já após a Revolução Nacional de 31 de março, que se vem organizar, de forma admirável, o sistema tributário nacional, base robusta de um Código Tributário Nacional, a ser baixado com a Lei nº 5.172, de 25-10-66. Sistematiza-se a competência impositiva, atribuídos à União os impostos sobre o comércio exterior (importação e exportação, este coerentemente transferido dos Estados); os impostos sobre o patrimônio e a renda (propriedade territorial rural e renda); os impostos sobre a produção e a circulação (produtos industrializados à União — IPI, e sobre a circulação de mercadoria — ICM, aos Estados; aos Municípios, o imposto sobre serviços); enfim, impostos especiais

para a União, abrangendo lubrificantes líquidos e gasosos, energia elétrica e minerais. Racionalizou a distribuição de receitas tributárias, matéria que veremos adiante, sob 67 e 69.

A tônica mais conspícua da Constituição de 46 é a cooperação financeira federal, além da co-partilha tributária, no atendimento de recursos para a execução do desenvolvimento regional, dirigido à meta de valorização e dignificação de grandes áreas do território nacional. De onde — art. 198 — o dispêndio, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, na execução do plano de defesa contra os efeitos da seca do Nordeste, quantia nunca inferior a 3% da renda tributária da União. No art. 199 — igualmente, pelo menos durante 20 anos consecutivos (restrição que desaparece com a Emenda Constitucional nº 21, de 21-11-66), aplicação de quantia não inferior a 3% da renda tributária na execução do Plano de Valorização Econômica da Amazônia.

No plano de aproveitamento total das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e seus afluentes (Ato das Disposições Transitórias, art. 29), aplicação nunca menor de 1% da mesma fonte. “A intensidade da cooperação financeira dessas áreas constitucionalmente consagradas, escreve o Professor Machado Horta, determinou a formação de verdadeiros orçamentos federais regionais dentro do orçamento da União, para abranger os encargos federais originariamente concentrados na Comissão do Vale do São Francisco, na Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia e no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas.”

Compatibilizam-se federalismo e regionalismo, reamoldando-se os três órgãos medulares de desenvolvimento regional, com a reformulação da antiga SPVEA na SUDAM — Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia; da antiga Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região da Fronteira Sudoeste do País na SUDESUL — Superintendência do Desenvolvimento da Fronteira Sudoeste; da antiga Comissão do Vale do São Francisco — SUVALE. Anteriormente, como estalão de tais metamorfose e reajuste, já se organizara a SUDENE — Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, modelo dos órgãos federais de desenvolvimento regional. Já mais recentemente, no vigor da Carta de 67, cria-se a SUDECO — Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste. Seja-nos perdoado repetir ainda o ensinamento do egrégio professor mineiro:

“Alargaram-se consideravelmente os instrumentos da ação federal. A repartição de competências concentrou no domínio da União os grandes poderes nacionais de decisão e de disciplina legislativa. Atendeu-se a uma exigência do Estado Moderno, intervencionista ou dirigista, na área do constitucionalismo ocidental, quando se localizaram no centro do poder nacional, que é a União, as apreciáveis atribuições que integram os poderes federais. As exigências do desenvolvimento nacional reclamam essa concentração, pois, na verdade, a União, através do Gover-

no Federal, é que dispõe de recursos financeiros, técnicos e humanos para orientar o crescimento programado de Federação dotada de estrutura continental, como a brasileira, reduzindo disparidades regionais, mediante adequada repartição do produto nacional.”

Debrucemo-nos sobre o Estatuto de 15 de março, equacionando as bases que o fizeram responsável, na culminância do processo iniciado em 91, pelo padrão de federalismo, que, em trabalhos anteriores, temos crismado de *solidário*, quando atinge o seu *optimum* desejado. Lamentamos a impropriedade de, nesta circunstância exígua, aportar, com a sua riqueza, a este campo, a contribuição do Direito Constitucional Comparado. De todo interesse, por exemplo, seria a abordagem da instituição alemã-ocidental do *Ausgleich* financeiro, consignado nos arts. 106 e 107 (red. 1969) da Lei Fundamental de Bonn, de 23-5-49. Ali se prevê a equalização compensatória, por motivos de desigualdades de força tributária, quer verticalmente entre o *Bund* e *Laender* (*Vertikaler Finanzausgleich*) ou horizontalmente destes entre si (*Horizontaler Finanzausgleich*), matéria regulada pela Lei de 14-8-52 e suas alterações (*Lastenausgleichsgesetz*, LAG).

Citaremos sempre, nesta etapa, o texto reformado de outubro de 69. É da maior relevância a norma do artigo 8.º, que, em seu inciso XIV, comete à União “estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento”, bem como planos nacionais de educação e saúde. No inciso anterior: “organizar a defesa *permanente* contra as calamidades públicas, especialmente secas e as inundações”, competência que se deve estudar em articulação com o Ato Complementar n.º 43, de 29-1-69. Cancelaram-se as vinculações de receita para aplicação no desenvolvimento das áreas a valorizar. A programação do fomento federal ganhou maior flexibilidade, e a assistência da União tornou-se permanente, saturada de racionalidade.

“O propósito do Constituinte, esclareceu o eminente Professor Alfredo Buzaid (“Arquivos”, 117/p.1 ss), não foi o de destruir as unidades federadas, cuja autonomia respeita, mas sim o de construir o Brasil Novo, cuja grandeza depende do desenvolvimento integrado de todas as regiões.” E chama atenção para o art. 10, V, permissor da intervenção federal, para reorganizar as finanças do Estado que: “a) . . . ; b) deixar de entregar aos Municípios as cotas tributárias a eles destinadas; c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei”. A intervenção deixou de ser o espantinho imanente à insegurança e imaturidade políticas, para se tornar veículo eficaz da unidade e integridade nacionais, magnificado aquele *mínimo federativo* que se explicitou na reforma de 26 e hoje se alberga no desdobramento do inciso VII do art. 10.

Seria imperdoável esquecer, neste passo, a missão político-constitucional do Supremo Tribunal Federal, como lídimo guardião da pureza e autenticidade do regime, missão esta essencialmente instrumentada pela competência (ação direta) que lhe outorgou a Constituição,

em seu artigo 119, I letra I — representação do Procurador-Geral da República por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (cf. novo Regimento do STF, de 18-6-70 — arts. 174 — 182).

Objetivando as “Novas Perspectivas do Federalismo Brasileiro”, assim se pronuncia o culto M. Seabra Fagundes (“Rev. de Direito Público”, n.º 10/7 ss):

“Não incluindo a Rússia, cujas peculiaridades a colocam em categoria à parte, três são os fatores conducentes à acentuação da tendência centralizadora no Estado Federal contemporâneo; o panorama econômico, no plano da competição internacional (produção, importação, exportação, câmbio), a exigir unidade de ação governativa, que, convertendo e economia nacional de cada país em um todo harmônico, permita protegê-la diante às economias nacionais dos outros países; a atribuição ao poder público, em consequência de fatores sociais, de amplas tarefas, nos campos previdenciários da saúde e da educação, solicitando recursos financeiros de vulto nacional e planejamento nacional no aplicá-los; finalmente, a problemática da segurança nacional, sugerindo unidade de critérios e vigor de ação para preservação da soberania, e mesmo da tranqüilidade interna em um mundo abalado pela Segunda Grande Guerra e premido, ainda hoje, pela guerra fria e por lutas armadas em diversas áreas.”

O federalismo solidário, unindo, em corpo inconsútil, o desenvolvimento nacional e os regionais, se radica fundamentalmente no sistema tributário, mediante providas disposições que asseguram aos Estados e Municípios a base recursal para a fundação e permanência de sua autarquia conceptual, quer pela privatividade das competências impositivas, quer pelo compartilhamento na arrecadação. O artigo 21 aquinhoa a União com os impostos sobre importação, exportação, renda, produtos industrializados (IPI), operações de créditos, câmbio e seguro ou relativos a títulos ou valores mobiliários; serviços de transporte e comunicações (salvo os de natureza estritamente municipal); produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes ou combustíveis líquidos ou gasosos e energia elétrica (imposto único); a extração, a circulação, a distribuição ou o consumo de minerais do País, enumerados em lei. Aos Estados e ao Distrito Federal couberam os impostos: sobre transmissão de bens imóveis *inter vivos* ou *mortis causa*; sobre operações relativas à circulação de mercadorias (ICM). Aos Municípios — impostos sobre propriedade predial e territorial urbana e serviços de qualquer natureza.

A solidariedade cimentadora do organismo nacional se nutre da co-participação dos créditos, de onde: art. 23, § 1º — o produto da arrecadação do imposto sobre a renda incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da dívida pública pagos pelos Estados e Distrito Federal será distribuído a estes, na forma que a lei estabelecer, quando forem obrigados a reter o tributo; homologamente, art. 24, § 2º, em

relação aos Municípios. Art. 23, § 8º — do produto da arrecadação do ICM, 80% constituirão receita dos Estados e 20% dos Municípios. Art. 25 — do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e do IPI a União distribuirá 12% na forma seguinte: I — 5% ao Fundo de Participação do Estado, do DF e dos Territórios; II — 5% ao Fundo de Participação dos Municípios; III — 2% ao Fundo Especial, que terá sua aplicação regulada em lei. O § 1º manda: aplicação dos fundos previstos — Especial e de Participação dos Municípios será regulada pela lei federal, que incumbirá o Tribunal de Contas da União de fazer o cálculo das cotas estaduais e municipais, ficando a sua entrega a depender: a) da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, DF e Municípios, com assento nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal; b) da vinculação de recursos próprios, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para execução dos programas citados na alínea a; c) da transferência efetiva, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, de encargos executivos da União; e d) do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia.

Finalmente, reza o artigo 26: a União distribuirá aos Estados, ao DF e aos Municípios: I — 40% do produto da arrecadação do imposto sobre lubrificantes líquidos ou gasosos; II — 60% do produto da arrecadação do imposto sobre energia elétrica; e III — 90% do produto da arrecadação do imposto sobre minerais do País. Estatui o § 1º: a distribuição será feita nos termos de lei federal, que poderá dispor sobre a forma e os fins de aplicação dos recursos distribuídos, conforme os seguintes critérios: a) nos casos dos itens I e II, proporcional a superfície, população, produção e consumo, adicionando-se, quando couber, no tocante ao item II (energia elétrica), cota compensatória da área inundada pelos reservatórios; b) no caso do item III (minerais), proporcional à produção.

A condução superior do complexo federativo, por parte da União, ensejou instrumentos portentosos, quer do desenvolvimento nacional, quer do desenvolvimento regional, de onde o papel de organismos como: Banco Nacional do Desenvolvimento, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco Central do Brasil, Banco da Amazônia, Banco Nacional da Habitação, SERFHAU, SUDENE, SUDAM, SUVALE, SUDESUL, SUDECO. Duas metas constitucionais supremas: desenvolvimento e segurança nacional. Desenvolvimento: arts. 4º, I; 8º, V e XIV; 24, § 4º; 43, IV, e 160, *caput*. Segurança: arts. 4º, I; 8º, V e VIII, c; 15, § 1º, b; 32; 55, I; 57, VI; 81, VII; 82, IV; 83 a 89; 91 e 92; 129, § 1º; 153, § 34; e 163.

Escrevemos alhures: o desenvolvimento não é apenas objeto de uma conceituação macropolítica, porque identificado aos destinos nacionais. Segundo a posição arrojada da encíclica *Papularum Progressio*, o desenvolvimento é o novo nome da paz. "Combater a miséria e lutar contra injustiça é promover não só o bem-estar, mas também o progresso humano e espiritual de todos e, portanto, o bem comum da Humanidade.

A paz não se reduz a uma ausência de guerra, fruto do equilíbrio sempre precário de forças. Constrói-se dia a dia, na busca da uma ordem querida por Deus, que traz consigo uma justiça mais perfeita entre os homens" (II, 76).

O constitucionalismo posterior à II Guerra Mundial, tão bem analisado por Mirkiné Guetzévitch, em "Les Constitutions Européennes", reerguendo uma nova Cidade, concentra sua essência na dignidade da pessoa humana (categoria teo-ândrica, disse Berdiaeff), tão vilipendiada no entreguerra pelos ominosos totalitarismos, da direita ou da esquerda. Inconcebível é o respeito e a proteção a essa dignidade, fora da maturação do desenvolvimento. Daí, expondo a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948 (XX Assembléia-Geral da ONU), pregar o Professor Franco Montoro, em brilhante estudo (*Revista de Informação Legislativa* n.º 19, págs. 3 ss), a formação de novo direito social — o direito ao desenvolvimento, de que são titulares todos os Estados; e, correlatamente, da mesma magnitude, no plano subjetivo, o direito do jurisdicionado *de participar do desenvolvimento*: não apenas de o receber passivamente como destinatário, senão também tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. De outra forma, frustrada estaria a inspiração supranacional da Declaração das Nações Unidas, pois estaria desprotegida a "dignidade inerente a todos os membros da família humana".

O novo Federalismo é o quadro jurídico do desenvolvimento. A ordem econômica e social (art. 160) tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: I — liberdade de iniciativa; II — valorização do trabalho como condição da dignidade humana; III — função social da propriedade; IV — harmonia e solidariedade entre as categorias sociais de produção; V — repressão ao abuso do poder econômico caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros; e VI — expansão das oportunidades de emprego produtivo.

Definido o regime democrático (art. 152, I) pelo pluripartidarismo e assecuração dos direitos fundamentais, é intuitiva a atrofia de tais direitos e seu perecimento, se a comunidade não gozar da euforia do desenvolvimento, para cuja plenitude torna-se indeclinável rigorosa vigilância na aplicação dos recursos públicos. Daí as sábias disposições constitucionais e ordinárias, no sentido da moralidade administrativa, também alvo da faina dos tribunais, de que poderemos invocar decisão memorável do Colendo Supremo Tribunal Federal, com os votos edificantes dos Ministros Aliomar Baleeiro (Relator) e Bilac Pinto (*in* "Rev. de Direito Administrativo," vol. 106/251). Apresentando os "Rumos Políticos da Revolução Brasileira", assim doutrinou o Professor Alfredo Buzaid ("Arquivos," n.º 113/3 ss):

"A Revolução objetivou institucionalizar a moral dentro do Estado, sustentando que a política sem a ética se torna vazia de valores, passa a ser antes uma ciência de dados da experiência que ciência do comportamento social."

Nas instâncias administrativas e nas judiciais, coíbem-se diuturnamente os abusos e excessos de poder, já mesmo legislada, sob inelutável cogência, a concepção sutil do desvio de poder, seja ou não insito ao princípio axial de legalidade, oriunda do recurso criado pelo Conselho de Estado, em França, do *detournement de pouvoir*, a que o clássico Hauriou chamava a consciência da administração.

Não poderiam o Tribunal de Contas da União e os dos Estados ou Municípios alienar-se do processo moralizador, sendo, por excelência, agentes de sua efetivação. Além de ocioso, seria de mau gosto, nesta oportunidade, perscrutar as raízes de uma Corte de Contas no Brasil ou traçar a evolução do colégio desde o Dec. nº 966-A — a que associa a figura imortal de Rui Barbosa — através dos Estatutos de 91 e 69. Neste conclave, irão sopesar-se, *de lege lata e de lege ferenda* (leia-se o temário) o alcance real e perspectiva almejada do controle externo empreendido pelos Tribunais de Contas, como órgãos auxiliares do Poder Legislativo. É elementar que, historicamente, partindo-se mesmo das instituições inglesas (*grievances before supplies*), a função imperativa dos Parlamentos precedeu sua função normativa, sendo aquela sublinhada pela Doutrina, bastando citar-se, entre os italianos Morati, Cereti, Pergolesi, Calamandrei e Levi, d'Espinosa, mais modernamente, Paul Marie Gaudemet (*“Le Pouvoir Exécutif dans les pays Occidentaux”*, 1966) substituí às noções clássicas do Poder Executivo e Poder Legislativo, as de *Poder de Ação* (Governamental) e *Poder de Controle*, vencida, em face do papel do Estado Moderno, a antipatia secular ao Executivo, em confronto com a simpatia tradicional das assembléias deliberantes, expressão da vontade geral.

“As contas públicas, adverte o Conselheiro Luíz Zaidman, do Tribunal de Contas do DF, são espelhos, por onde se evidencia a realidade da atuação estatal, em determinado período. Crescem de vulto e complexidade na razão direta em que se intensifica a intervenção do Estado no domínio econômico e social. Sua importância, no contexto dos elementos para a ação política, ascende à medida que se acentuam, a par das funções que caracterizam o governo do consumidor de parte do produto bruto nacional, para a prestação de serviços tradicionalmente públicos, as de redistribuidor, por transferências, da Renda Nacional, investidor em serviços de interesse coletivo para os quais seja precária ou inexista iniciativa particular, e incentivador, em larga escala, do desenvolvimento e equilíbrio do sistema econômico. Transformados, hodiernamente, os orçamentos públicos em instrumentos de planificação, dada a imprescindibilidade de coerência entre os programas fiscais e orçamentários e a política econômica, os elementos sobre a execução assumem novo relevo e especial significado” (*“A Apreciação das Contas Públicas Anuais pelo Poder Legislativo”*, in *Revista de Informação Legislativa* nº 18, págs. 83 ss).

O preclaro constitucionalista Prof. Josaphat Marinho, ao estimar o Tribunal de Contas da União, “peça fundamental na apuração da responsabilidade política e administrativa do governo e seus agentes”, insiste: “O fortalecimento desse órgão é tanto mais indispensável dada

a tendência crescente de elaboração de planos ou programas plurianuais, através dos quais os governos prevêem somas globais de aplicação a longo prazo" ("Poder Legislativo", in *Revista de Informação Legislativa* nº 11, págs. 3 ss). Todo poder emanando do povo, e sendo em nome dele exercido, e sendo o orçamento o escudo da defesa do contribuinte (Baleeiro), é curial detenha o Legislativo o controle e fiscalização das contas públicas, não podendo dispensar a participação técnica das Cortes de Contas (ver Roberto Rosas — "Aspectos dos Tribunais de Contas", in *Revista de Informação Legislativa*, vol. 24, págs. 28 ss), no zelo da probidade administrativa, em sua mais ampla acepção.

Em conferência que proferiu perante a Escola Superior de Guerra, sob o título "O Papel dos Tribunais de Contas e o Desenvolvimento Nacional", assim se manifestou o ilustre ex-Presidente do Tribunal de São Paulo, Prof. José Luís Anhaia Melo (in *Revista de Informação Legislativa* nº 28, págs. 55 ss): "Não será o Tribunal de Contas a grande instituição que perenemente se fixe no processo de execução da vida pública, a examinar e a propor; a fiscalizar e a orientar e, por último, na revisão, na tomada de contas, nos exames *a posteriori*, chegar à conclusão de que uma Administração realmente cônica de suas responsabilidades públicas atingiu ou não em cheio os seus altos objetivos, em favor do bem comum?"

Teria razão Frederico Nietzsche (*Assim falava Zaratustra*) em sua apóstrofe: "O Estado — o mais glacial dos monstros frios mente friamente e de sua boca rasteja esta falácia: eu sou o povo" (Staat heisst das kaeltteste aller kalten Ungeheuer. Kalt luegt es auch; und diese Luege kricht aus seinem Munde: Ich der Staat, bin das Volk)? Monstruoso não é o poder, é seu exercente, se o quadro jurídico-institucional não criar freações e contenções: "C'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait!? La vertu même a besoin de limites! Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir." "O êxito dos regimes, ensinou Afonso Arinos, depende muito mais do espírito com que são aplicados e da correspondência com o meio social que pretendem governar do que de sua estrutura jurídica."

Encerrando esta conferência, sentimos gáudio especial em reproduzir as palavras do eminente Senador por nosso Estado, Dr. Edward Cattete Pinheiro, em seu estudo "O Papel do Parlamento no Estado Moderno" (*Revista de Informação Legislativa*, vol. 34, págs. 3 ss): "Se me perguntassem qual o modelo brasileiro de Governo, não teria dúvida em qualificá-lo de "Democracia Renovadora", que permite a liberdade de pensamento e ação, mas impede o desencadeamento de forças negativas, que intranquilizem e tumultuem o processo desenvolvimentista, no plano econômico, social e político. É praticando a *democracia vigilante* que o Brasil encontrou o seu caminho e passou, em poucos anos, de um país marcado por crises permanentes e inflação galopante a constituir exemplo de trabalho, tenacidade e progresso."

REFERÊNCIAS

- ANAIS do Congresso Constituinte, 2.^a ed., Imprensa Nacional, 1924, 3 vols. (I, págs. 615-646 — discurso de Rui, em 16-12-90).
- BALEEIRO, Allomar — "Uma Introdução à Ciência das Finanças", 7.^a ed., Forense, 1971.
- Idem — "Direito Tributário Brasileiro", 2.^a ed., Forense, 1970.
- BARBOSA, Rui — "Obras Completas", MEC, vol. XVII, tomo I (A Constituição de 91), págs. 141-204 disc. de 16-12-90, na Constituinte, sobre "Organização das Finanças Republicanas").
- Idem — Plataforma apresentada em sessão pública, no Polytheama Bahiano, em 15-1-10, 2.^a ed, 1910, Bahia.
- BARRAQUERO, Julian — "Espiritu y Práctica de la Constitución Argentina", 2.^a ed., 1889, B. Aires.
- BITAR, Orlando — "Presença de Rui Barbosa nas Constituições de 91 e 46", tese apresentada ao Congresso de Direito Constitucional, Fortaleza, 1949.
- Idem — "Fontes e Essência da Constituição Britânica", Rev. da Faculdade de Direito da U.F.P.A.
- Idem — "Origem e Evolução do Sistema Parlamentar de Governo na Inglaterra e no Continente Europeu", Rev. de Ciências Jurídicas Ec. e Sociais da U.F.P.A.
- Idem — "A Lei e a Constituição (Alguns aspectos do Controle Jurisdicional de Constitucionalidade)", tese, Belém, 1951 (400 págs.).
- Idem — "A Lei Fundamental de Bonn e o Sistema Parlamentar de Governo na República Federal da Alemanha", Rev. de Ciências JUR., Ec. e Sociais da U.F.P.A.
- Idem — "Missão Constitucional de Pedro I", Rev. do T.C. do Pará, 1973 e Rev. de Cultura do Para, 1973.
- Idem — "O Presidente dos Estados Unidos e o Controle dos Atos Internacionais de sua Competência", Rev. do TRT da 8.^a Região, 1973.
- BRASIL, O — "No Pensamento Brasileiro" (Introdução, Seleção, Organização e Notas Biográficas de Djacir Menezes), Cons. red. de Cultura, 1972: às págs. 535-553 o Manifesto Republicano, de 2-12-70.
- BUZAID, Alfredo — "Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade, no Direito Brasileiro", Saralva, 1958 (2.^a parte — Estudo da Lei n.º 2.771, de 22-7-54, hoje Lei n.º 4.337, de 1-6-64.)
- CALMON, Pedro — "O Rei do Brasil — Vida de D. João VI", CEN., col. Brasileira, vol. 228 (1943).
- CAVALCANTI, Amaro — "Regime Federativo e República Brasileira", Imprensa Nacional, 1900.
- CONSELHO Federal de Cultura — "As Câmaras Municipais e a Independência", 2 volumes, 1973.
- CUNHA, Euclides da — "A Margem da História", 3.^a ed., Lallo, 1922 (III — Esboço de História Política — Da Independência à República).
- CORWIN, Edward S. — "The Constitution of the U.S., Analysis and Interpretation", 1953 — Imprensa Oficial (Senado).
- CUSHMAN (Robert) e CUSHMAN (Roberto F.) — "Cases in Constitutional law", 3.^a ed., Appli, Century, 1968.
- FERREIRA, Waldemar — "História do Direito Brasileiro", 4 vols., ed. Freitas Bastos e Max Limonad, 1951 — 1954.
- GAUDEMET, Paul Marie — "Le Pouvoir Exécutif dans les Pays Occidentaux", 1966, ed. Montchrétien.
- HOCKETT, Homer C. — "The Constitutional History of the U.S.", 2 vols. McMillan, 1939, N.Y. (I, 358 ss — repercussão, nos Estados, do caso McCulloch, 1819).
- HORTA, Raul Machado — "A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro" (Tese), Belo Horizonte, 1964.
- LEAL, Victor Nunes — "Coronelismo, Enxada e Voto" (Tese), Forense, 1949.
- MAXIMILIANO, Carlos — "Comentários à Constituição Brasileira", ed. Livr. do Globo, 1929.
- MAUNZ e DUEBIG — "Grundgesetz — Kommentar", ed. C. H. Beck, Munique.
- MIRKINE-GUETZEVITCH — "Les Constitutions de L'Europe Nouvelle", 2.^a ed., Delagrave, 1929.
- Idem — "Les Constitutions Européennes", 2 vols. P.V. de France, 1951.
- MEIRELES, Hely Lopes — "O Regime Municipal Brasileiro", in Estudos e Pareceres de Direito Público, RT, 1971, págs 187 ss.

- MELLO FRANCO, Afonso Adnos de — "História e Teoria do Partido Político no Direito Constitucional Brasileiro" (Tese), Rio, 1948.
- Idem — "Curso de Direito Constitucional", 2 vols., Forense, 1958.
- Idem — "Rodrigues Alves — Apogeu e Declínio do Presidencialismo", ed. José Olympio, 2 vols., 1973.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, baron de la Brède et de — "De l'Esprit des Lois", in *Oeuvres Complètes*, 3 vols., Hachette, 1905 (vol. I, págs. 252 ss. — livro XI).
- NIETZSCHE, Friedrich — "Werke", 2 vols., ed. G. Stengel, 1952 (I, 303 ss. — Also sprach Zarathustra).
- NUNES, José de Castro — "Do Estado Federado e sua Organização Municipal", Rio, 1920.
- OLIVEIRA TORRES, João Camilo de — "Democracia Corcoda", ed. J. Olympio, 1957.
- PIMENTA BUENO, José Antônio (Marquês de São Vicente): "Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império", Rio, 1857.
- REALE, Miguel — "O Município na Estrutura do Estado Federal Brasileiro", in "Nos Quadrantes do Direito Positivo", SP — 1960, págs. 41-69 (o Município categoria do Estado Federal, Tridimensionalidade deste).
- SANTOS, José Maria dos — "A Política Geral do Brasil", ed. J. Magalhães, SP, 1930.
- SCELLE, Georges — "Cours de Droit International Public", ed. D. Montchrétien, 1948, part. cap. IV — Le Federalisme, págs. 291-360.
- SCHMIDT-BLEIBTREU e KLEIN — "Kommentar zum Grundgesetz", ed. Luchterhande, 1967.
- SCHMITT — CARL — "Verfassungslehre", 3.^a ed., Berlin, 1954.
- URUGUAY, Visconde de (Paulino José Soares de Souza) — "Ensaio sobre o Direito Administrativo", 2 tomos, 1882, Tipografia Nacional.
- Idem — "Estudos Práticos sobre as Administrações das Províncias no Brasil", 2 tomos.
- VALADÃO, Alfredo — "Da Aclamação à Maioridade, 2.^a ed. CEN, vol. 149 da Col. Brasileira, 1949.
- ARQUIVOS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA:
- n.º 113, págs. 3 ss. — Prof. ALFREDO BUZAID — "Rumos Políticos da Revolução Brasileira". (março 70).
- n.º 117, págs. 1 ss. — Prof. ALFREDO BUZAID — "O Estado Federal Brasileiro" (jan. 71).
- REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO:
- vol. 106 (out.-dez. 71), págs. 251 ss.; Ac. STF, MS n.º 19.839, em 04-11-70, Relator: Min. ALIOMAR BALEEIRO.
- REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA:
Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal
- n.º 7 (set. 65) — Humberto Haydt de Souza Melo: "O auxílio da União aos Estados, nos casos de calamidade pública," págs. 215 ss. (pág. 252: Circular de Amaro Cavalcanti).
- n.º 11 (set. 66) — Josephat Marinho: "Poder Legislativo", págs. 3 ss.
- n.º 18 (abr.-jun. 68) — Luís Zaidman: "A Apreciação das Contas Públicas Anuais pelo Poder Legislativo", págs. 83 ss.
- n.º 19 (jul.-set. 68) — Franco Montoro: "Declaração Universal dos Direitos do Homem e o Direito de Participar no Desenvolvimento", págs. 3 ss.
- n.º 24 (out.-dez. 69) — Roberto Rosas: "Aspectos dos Tribunais de Contas", págs. 28 ss.
- n.º 28 (out.-dez. 70) — José Luís de Anhaia Melo: "O Papel dos Tribunais de Contas e o Desenvolvimento Nacional", págs. 55 ss.
- n.º 34 (abr.-jun. 72) — Sen. Edward Cattete Pinheiro: "O Papel do Parlamento no Estado Moderno", págs. 3 ss.
- REVISTA DE DIREITO PÚBLICO (Fac. de Direito de São Paulo):
- n.º 9 (jul.-set. 69), págs. 7 ss. — Prof. Raul Machado Horta — "Tendências do Federalismo Brasileiro".
- n.º 10 (out.-dez. 69), págs. 7 ss. — Des. M. Seabra Fagundes — "Novas Perspectivas do Federalismo Brasileiro".
- Idem, págs. 81 ss. — José Afonso da Silva — "Participação do Município na arrecadação da União e do Estado".
- n.º 16 (abr.-jun. 71), págs. 15 ss. — José Afonso da Silva — "O Estado-membro na Constituição Federal".

OBJETIVOS E MÉTODOS DO ENSINO DO DIREITO

Professor **ANDRÉ FRANCO MONTORO**
Seriador por São Paulo

Podemos sintetizar os objetivos fundamentais do ensino do Direito no Brasil em três palavras: formar juristas brasileiros.

**FORMAR
JURISTAS
BRASILEIROS**

Em primeiro lugar, “formar” e não apenas “informar”. O curso de Direito não pode consistir num conjunto de informações transmitidas ao aluno. Com razão dizia **PASCAL**: “Mais vale ter uma cabeça bem feita do que uma cabeça cheia”. Sob esse aspecto podemos

dizer que cultura é o que fica quando a pessoa esquece tudo aquilo que aprendeu. No campo do Direito, onde constituições, códigos, leis e decretos e outros tipos de normas são frequentemente editados, revogados e substituídos, a comunicação meramente informativa tem importância cada dia menor. Por isso, o ensino do Direito não pode se limitar a simples informações. Seu objetivo é muito mais importante. Trata-se de proporcionar ao estudante uma adequada formação intelectual, jurídica e universitária ou humanista.

A formação intelectual consiste na capacidade de compreender, analisar e sintetizar idéias e conceitos, na capacidade de julgar com critérios próprios e espírito crítico e, principalmente, na capacidade de argumentar e demonstrar o fundamento das próprias afirmações, mediante o emprego adequado da dedução, da indução ou da analogia. A essas exigências deve ser acrescentada, ainda, a capacidade de comunicação oral e escrita, indispensável ao exercício da atividade jurídica, em qualquer uma de suas modalidades.

A formação jurídica não se confunde com o simples conhecimento das leis vigentes, para sua aplicação mecânica aos casos concretos. Essa formação legalista pode convir à figura ridícula de um João das Regras, decorador de textos e autômato na sua aplicação. A formação jurídica, objetivo fundamental do ensino do Direito, é outra coisa. Consiste em compreender o Direito em todas as suas dimensões e não apenas como norma abstrata destinada a possíveis aplicações. Consiste em apreender os valores de dignidade humana, liberdade, segurança e, fundamentalmente, o de justiça, que dão o sentido e a significação de qualquer direito ou norma. Ter formação jurídica consiste, ainda, em "ver" a realidade social e humana, que é uma das dimensões necessárias do Direito como fato social. É do fato que nasce o Direito. É para a realidade que o Direito existe. Fechar os olhos a essa realidade e recoher-se ao cômodo formalismo da letra da lei é fugir à responsabilidade de um verdadeiro

FORMAÇÃO INTELECTUAL

FORMAÇÃO JURIDICA

jurista, que é, acima de tudo, um homem do Direito e não o escravo das palavras da lei. “Teu dever é lutar pelo Direito” — diz um dos mandamentos do advogado, redigidos por EDUARDO COUTURE — “mas, no dia em que encontrares o Direito em conflito com a Justiça, luta pela Justiça”, acrescenta o grande jurista.

Por isso, deve o jurista ter também uma formação universitária ou humanista, aberta aos valores da cultura e aos problemas fundamentais da sociedade em que vive. Não pode ser apenas o técnico da lei. A universidade é — ou deve ser — centro de estudos, pesquisas, debates e reflexões sobre os problemas básicos da sociedade. É o lugar do aprofundamento da cultura, do diálogo entre as disciplinas, da compreensão e do respeito pelas idéias, e, acima de tudo, do reconhecimento dos grandes valores humanos, como a liberdade, a consciência crítica, a responsabilidade social, a fraternidade, a justiça. Esses elementos não podem faltar à formação de um futuro jurista, que vai atuar e influir poderosamente em importantes setores da comunidade.

FORMAÇÃO HUMANISTA

Dissemos que a finalidade do ensino do Direito é formar “juristas”.

JURISTAS

Não limitamos, evidentemente, essa expressão ao sentido estrito que algumas vezes se dá ao vocábulo. “Jurista” — não é, no caso, apenas o grande jurisconsulto. Em sentido lato, próprio e até etimológico, são “juristas” todos os homens que se dedicam à vida do Direito, em qualquer de suas manifestações, sejam eles advogados, juizes, promotores ou demais representantes do Ministério Público, procuradores, delegados, notários, assessores ou consultores jurídicos, professores de Direito, legisladores etc. Nesse sentido amplo empregamos o vocábulo.

O objetivo do ensino do Direito não se limita à formação de advogados, mas se estende à preparação adequada de juristas, para todas as especializações indicadas. Cabe às Fa-

culdades proporcionar formação intelectual, jurídica e humanista a todos aqueles que vão ter parcela de responsabilidade pela realização do Direito na vida social.

Como observa ARNOLDO WALD, "a advocacia simplesmente judiciária está perdendo em importância, diante de outras modalidades de atividade jurídica presentes em quase todas as entidades públicas e privadas.

Com essa inspiração, também, nasceu a já vitoriosa Academia Paulista de Direito, que distingue expressamente em seus quadros as categorias Advogados, Juizes, Membro do Ministério Público, Delegados, Procuradores, Professores de Direito, unindo-os em um órgão de aperfeiçoamento e valorização cultural dos juristas nacionais.

Dissemos, ainda, que o ensino do Direito se destina à formação de juristas "brasileiros".

BRASILEIROS

Para situar o ensino do Direito no espaço e no tempo. Trata-se de formar juristas para o Brasil de hoje. Essa especificação tem grande importância e não podemos esquecê-la, se quisermos vincular a Universidade à vida nacional e a seus problemas.

Uma das graves deficiências de nossa cultura jurídica tem sido, muitas vezes, a falta de adequação à realidade brasileira.

Em seu estudo sobre "Formação Nacional e Cultura Jurídica", ODILON DA COSTA MANSO denuncia essa tendência nos seguintes termos: "Esse equívoco de acertarmos os ponteiros do nosso relógio político aos mostradores de Londres, Paris ou Washington, sem atentar para a grande diferença de horário dos respectivos meridianos sociais, tem nos conduzido a graves crises, abalos e retrocessos (...)" — "Esta ânsia de copiar o que é alheio, levando-nos à instabilidade, à ilusão, ao artificialismo, tem sido severamente criticada pelos nossos sociólogos."

Esse colonialismo cultural, a que se referia recentemente o atual Ministro da Educação

e Cultura, é apontado por SÍLVIO ROMERO, ALBERTO TORRES, OLIVEIRA VIANA, PONTES DE MIRANDA, PLÍNIO BARRETO, GILBERTO AMADO, JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES e outros, e pode ser localizado em diversos setores de nossa vida jurídica.

A Constituição Brasileira de 1824 é um primeiro exemplo. Elaborada por um Conselho de Estado, composto de juristas e estadistas ilustres, retrata a profunda influência de idéias e instituições alienígenas. Constituição sem dúvida admirável, mas reconhecidamente inadequada às condições do Brasil.

“Destinada a regular um núcleo social que ainda não existia como coletividade consciente e autônoma” — observa GILBERTO AMADO — “a Constituição ficou pairando no ar, como uma cúpula, sem conexão com a terra.”

Proclamada a República, a Constituição de 1891 trouxe para o Brasil o modelo do Federalismo Presidencialista norte-americano. Mas, este transplante, desde a inadequada cópia na própria denominação do país — “Estados Unidos” do Brasil — até o artificialismo de outorgar competência aos Estados para elaborar seu próprio Código do Processo, não correspondia à nossa realidade histórica.

“Durante mais de meio século, no Império” — queixa-se OLIVEIRA VIANA — “levamos a procurar “fazer como os ingleses”. Há cerca de quarenta anos, na República, estamos a procurar “fazer” como os americanos.

“Quando já não podíamos suportar o burlesco do constitucionalismo monárquico” — diz PONTES DE MIRANDA — “improvisamos a República, que armou, na praça pública da nossa civilização incipiente e heterogênea, o vasto coreto das instituições norte-americanas, enlaivadas de utopia francesa.”

Sob o título “Filosofia do Direito e Colonialismo Cultural”, tivemos a oportunidade de apresentar ao Congresso Interamericano de Fi-

losophia, realizado em Brasília, em 1972, estudo sobre dezenas de institutos jurídicos acolhidos em nossa legislação como simples transplante ou imitação de modelos estrangeiros (Vide **Revista de Informação Legislativa**, nº 37, pág. 3).

Lembrávamos, então, que o Direito é um fenômeno cultural e, como tal, constituído de "substrato" e "sentido" (intencionalidade ou fim). Ora, o sentido, intenção ou finalidade a que estão voltadas as instituições ou doutrinas alienígenas podem não coincidir e, na realidade, em regra, não coincidem com os nossos interesses, porque as situações são distintas: as grandes nações procuram "conservar" e as subdesenvolvidas "superar" ou "transformar" sua condição. Por isso, com freqüência, transplantar um instituto, uma doutrina, um método significa introduzir com ele, em nosso meio, um elemento cultural cujo "sentido" ou "finalidade" não corresponde à nossa situação e aos nossos interesses. É o que se deu, até 1942, com o princípio da nacionalidade no Direito Internacional Privado, e com muitas leis relativas a capitais e tecnologia estrangeiros.

É oportuno lembrar as palavras com que **HÉLIO JAGUARIBE** abre sua **Filosofia no Brasil**: "Nosso problema agora é outro. Trata-se de superar as condições de colonialismo cultural, em que temos vivido, para assumir a autonomia e a responsabilidade de uma elaboração própria".

Para esse crescimento interno é indispensável e preliminar o conhecimento objetivo de nossa realidade e a elaboração de soluções adequadas a nossas condições reais. A consciência dessa necessidade deve estar presente, não apenas na elaboração legislativa, mas, também, nos trabalhos de estudo, interpretação e aplicação do Direito. Sem desprezar as contribuições culturais e técnicas de qualquer origem, devemos recebê-las com espírito crítico e integrá-las dentro da perspectiva de nosso desenvolvimento. Esse esforço — que é o grande desafio à inteligência brasileira — já vem

sendo feito em muitos setores com resultados positivos. E na formação dos nossos futuros juristas é indispensável salientar a importância fundamental de um pensamento e de soluções autenticamente brasileiros na obra urgente de nosso desenvolvimento.

Por isso dizemos que os objetivos de nosso ensino do Direito são fundamentalmente três:

- formar
- juristas
- para a atualidade brasileira.

O PROBLEMA DOS MÉTODOS

Quais os métodos que podemos empregar para atingir esses objetivos?

Inegavelmente, o ensino tradicional do Direito repousa numa pedagogia inteiramente centrada no professor, em nítida oposição aos reclamos modernos, que postulam uma pedagogia centrada no aluno, observa o Professor João Batista Vilela, da Universidade Federal de Minas Gerais, em estudo sobre "Uma formação jurídica para os novos tempos" (Publicado na *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais*, Separata nº 17, dez. 1967).

E acrescenta: "É imperioso, por conseguinte, se quisermos desenvolver nos futuros profissionais do Direito o espírito crítico, a atitude criadora e a riqueza de imaginação, que se suprima o quanto antes, ou se limite ao estritamente necessário, a aula magistral, o monólogo do professor perante os alunos. Este é um hábito escolar que há muito devia ser objeto apenas dos registros ou crônicas do passado. No entanto, sabemos que infelizmente assim não ocorre. A única atitude em que o professor pode se colocar perante seus alunos sem desagradá-los e sem ferir os brios da ciência é a do diálogo. Portanto, ao invés de aulas doutorais: seminários, colóquios, debates, círculos de estudo etc. Ao invés de uma pedagogia cujo centro é o professor, uma pedagogia

**PEDAGOGIA
CENTRADA
NO ALUNO
E NÃO NO
PROFESSOR**

fundada no aluno, para quem o conhecimento é sempre uma conquista pessoal e não algo que se encontre pronto ou que se lhe possa dar de presente”.

Sem dúvida, a primeira exigência de uma nova metodologia no ensino do Direito é a substituição do antigo sistema, limitado a aulas expositivas, com a completa passividade da classe, por um conjunto de processos que assegurem a participação ativa dos estudantes.

Quais são esses processos?

Alguns decorrem da própria reforma universitária, que vem sendo implantada no País, outros estão contidos nas recomendações da Comissão Especial constituída pelo Ministério da Educação, para elaborar o novo currículo-mínimo dos cursos de Direito, outros, finalmente, representam experiências que vêm sendo feitas, com resultados positivos, em alguns cursos.

Podemos apresentar, em síntese, cinco medidas gerais tendentes a assegurar a desejada participação ativa dos alunos.

A primeira, refere-se à elaboração do programa, que era tradicionalmente feito, de forma soberana e exclusiva, pelo Professor Catedrático. Hoje, a nova legislação universitária eliminou a figura do Catedrático e instituiu, como unidade fundamental da Universidade, o Departamento, integrado pelos professores titulares, livre docentes, adjuntos, assistentes, monitores e representantes dos alunos. Cabe ao Departamento a elaboração dos programas. E aí os estudantes terão oportunidade de formular sugestões e participar na fixação dos objetivos, conteúdo e metodologia dos cursos.

Essa medida contribuirá, sem dúvida, para a melhor adaptação dos programas às expectativas e necessidades do meio.

Outra medida diz respeito ao sistema de aulas ou preleções.

**PARTICIPAÇÃO
ATIVA DOS
ALUNOS**

**ELABORAÇÃO
DO
PROGRAMA**

**AULA ABERTA
AO DIALOGO**

Em primeiro lugar, o ensino não pode se limitar a aulas expositivas, mas deve incluir, como veremos, outros tipos de atividade escolar. E a aula expositiva, quando necessária, deve ser meio de comunicação efetiva, aberta ao diálogo, suscitando problemas, permitindo perguntas.

Deve ser mencionado, também, um método recente, que vem produzindo excelentes resultados. Refiro-me à divisão da classe em grupos de estudo e discussão, utilizando os processos da moderna dinâmica de grupos, para o exame de acórdãos, sentenças, pareceres ou outras aplicações do Direito a casos concretos. Na mesma linha situam-se os seminários, destinados à pesquisa e estudo de temas especiais.

Outro tipo de atividade pessoal a ser desempenhada pelos alunos é a realização de um trabalho semestral de pesquisa, estudo e redação sobre tema jurídico de sua escolha, dentro de um conjunto de opções oferecido pelo professor.

Finalmente, ainda como meio de estimular a participação ativa do aluno no curso, podemos mencionar a realização de outras tarefas, como a apresentação de casos de jurisprudência, síntese de pareceres, relatório de visitas a Tribunais, Delegacias, Cartórios, Repartições ou outros órgãos ligados a qualquer atividade jurídica.

Mas não é apenas o sistema de aulas que precisa ser modificado e complementado, com o objetivo de se assegurar a participação e a atividade dos estudantes. Ao lado dessa exigência de participação, é fundamental que o ensino do Direito seja para o aluno uma preparação para a vida.

Em primeiro lugar, para sua vida profissional. Nesse sentido é importante promover a ambientação do estudante nos usos e práticas forenses e nas peculiaridades mais importantes das demais atividades jurídicas. É importante, também, incentivar o hábito pela pesquisa legislativa, jurisprudencial e doutrinária.

GRUPOS DE ESTUDO E DISCUSSÃO

TRABALHO PESSOAL

OUTRAS TAREFAS

PREPARAÇÃO PARA A VIDA

AMBIENTAÇÃO PROFISSIONAL

ria, que serão os instrumentos normais de seu trabalho profissional. Essa tarefa de preparação profissional será agora facilitada com as opções por áreas especializadas no final do curso, conforme prevê a nova regulamentação do ensino jurídico.

Muitos criticam o ensino do Direito pelo seu passadismo e divórcio com a vida real. Em lugar de orientar-se para o presente e o futuro, o Direito estaria permanentemente voltado para o passado. "No ensino tradicional" — diz o Professor BATISTA VILELA — "a atitude fundamental perante o objeto do saber jurídico é eminentemente exegética. Cuida-se precipuamente de explicar o Direito Constituído. Como esse Direito apareceu com base em circunstâncias do passado, refletindo uma problemática do passado e um estilo de solução do passado, a consequência é um ensino irremediavelmente anacrônico". E acrescenta: "As Faculdades pretendem explicar o que, antes delas, fizeram o legislador e o juiz. Trata-se, por conseguinte, de uma atitude voltada para o passado, quando o seu verdadeiro papel seria o de preceder, pela pesquisa e pela reflexão criadora, a intervenção do juiz e do legislador, pois, pela ordem natural das coisas compete sobretudo a elas, a vanguarda da elaboração jurídica".

Sem discutir outros aspectos do problema, não podemos deixar de fazer referência a um instrumento de trabalho, que talvez venha a desempenhar função da maior importância na atividade jurídica do futuro. Refiro-me às relações entre a cibernética e o Direito.

O computador eletrônico, máquina a serviço do homem, penetra rapidamente em todos os setores da vida social. No campo do Direito, ele começa a dar os primeiros passos. Mas já podemos imaginar o volume e a intensidade de sua atuação em futuro próximo.

Muitos o temem como competidor perigoso, outros vêem no seu emprego a destruição dos aspectos humanos, éticos e valorativos, que constituem a própria essência do Direito.

ORIENTAÇÃO PARA O PRESENTE E O FUTURO

CIBERNÉTICA E DIREITO

Na realidade, precisamos evitar duas posições radicais e antagônicas, igualmente falsas: a dos que não admitem qualquer colaboração dos computadores no campo do Direito e a dos que imaginam que as máquinas da cibernética virão substituir totalmente o trabalho do jurista futuro.

São inadmissíveis essas posições. De um lado a cibernética já começa a prestar, de fato, em todo o mundo, valiosos serviços e colaboração ao trabalho dos advogados, juizes, notários, delegados, Ministério Público, procuradores, consultores jurídicos, legisladores etc. E, de outro lado, torna-se cada dia mais patente que a máquina eletrônica é apenas um instrumento mais aperfeiçoado a serviço do homem, capaz de influir poderosamente na quantidade e na qualidade do seu trabalho, mas sem qualquer possibilidade de substituí-lo nas atividades de reflexão e julgamento.

O fato é que o Congresso Nacional, os Tribunais Superiores e outros órgãos da Justiça em todo o País, os principais órgãos da Administração Pública, as grandes instituições privadas e públicas começam a introduzir sistemas de computação eletrônica em seus serviços.

Por tudo isso, o estudante de Direito não pode, hoje, deixar de ter algumas indicações sobre essa nova dimensão de sua futura atividade.

Alguns dados esparsos poderão indicar a necessidade e importância desse instrumento de trabalho, que permitirá ao jurista economizar 4/5 (quatro quintos) do tempo atualmente gasto no trabalho de pesquisa da legislação; jurisprudência e doutrina, além de realizar outras tarefas de controle, cálculo e execução de serviços:

a) uma pesquisa realizada pelo setor de computação eletrônica do Senado localizou 140.502 leis federais no Brasil (!), incluídas nesse número apenas as normas jurídicas de maior hierarquia, isto é, desde as normas cons-

**ECONOMIA
DE TEMPO
E TRABALHO**

140.000 LEIS

titucionais até os decretos regulamentares, sem contar as Instruções, Portarias, Provimentos, Resoluções e demais atos normativos dos Ministérios, Banco Central, Banco do Brasil, Banco Nacional da Habitação e outros órgãos do Poder Público, e sem incluir, também, a extensa legislação dos 22 Estados e mais de 4.000 Municípios;

b) na Comarca de Santo André, em São Paulo, a existência de mais de 8.000 processos de acidentes do trabalho pendentes de julgamento, levou o Juiz de Direito responsável a elaborar um sistema de processamento em que as tarefas mecânicas de feitura da sentença passaram a ser feitas pelo computador eletrônico da Prefeitura, devidamente programado; como consequência, em lugar de 4 ou 5 sentenças diárias, já estão sendo proferidas mais de 50 diariamente, com perspectiva de breve elevação desse número; convém lembrar que, nos casos de recursos, essas sentenças vêm sendo sistematicamente confirmadas pelo Tribunal de Alçada;

**8.000
PROCESSOS EM
ATRASSO**

c) O Serviço de Processamento de Dados do Senado (PRODASEN), que constitui, talvez, o mais importante projeto brasileiro no campo da cibernética aplicada ao Direito, centralizará toda a informação legislativa nacional; esta, através de terminais, já começa a ser posta à disposição do Congresso, dos Tribunais Superiores e órgãos da Justiça nos Estados, Presidência da República, Ministérios, Autarquias etc. O serviço exerce o controle e presta informação imediata sobre projetos em andamento no Congresso, inclusive sobre a elaboração e acompanhamento do orçamento federal; possui um setor de informação sobre bibliografia, autores e doutrina; prevê um serviço de registro e informação sobre jurisprudência dos tribunais brasileiros e realiza diversas tarefas administrativas;

SENADO FEDERAL

d) na Guanabara, por iniciativa da Secretaria da Justiça, está sendo implantado um plano — piloto de serviços para o emprego do computador na administração da Justiça, incluindo, inicialmente, as informações e controle sobre andamento dos processos e prevendo

**JUSTIÇA DA
GUANABARA**

um sistema de informações voltado para a jurisprudência e outro para a documentação legal e normativa;

e) no Ministério da Fazenda, os serviços relativos ao imposto de renda — registro, controle, cálculo, notificação etc. — já vêm sendo realizados por computação eletrônica; o mesmo ocorre com outros tributos e múltiplos serviços administrativos na esfera federal, estadual e municipal, em diversos pontos do País;

f) no Exterior, podem ser mencionadas, entre muitas outras, as experiências seguintes: o “Projeto LITE” (“Legal Informations Thru Electronics”), a cargo da Força Aérea dos Estados Unidos e destinado a armazenar compilações de leis e decisões administrativas (notadamente na área do Direito Administrativo, Direito Financeiro e legislação militar), além de documentação do Departamento de Defesa a respeito do Direito Internacional; o “Serviço de Investigação Jurídica”, também dos Estados Unidos, com sede em Nova Iorque, que trabalha em cooperação com a Western Union, entidade particular que propicia a seus associados, via telex, acesso a mais de três milhões de precedentes originários de Cortes Americanas estaduais e federais; o “CREDOC” da Bélgica, entidade instituída por advogados, juizes e professores de Direito, destinado inicialmente a auxiliar a tarefa de investigação legislativa de seis mil advogados belgas e que funciona hoje em cooperação com as Universidades de Liège, Louvain, Gantes e Bruxelas, e com a Corte de Cassação Belga; nos tribunais da Itália, França, Inglaterra e de outros países começam a ser implantados sistemas semelhantes, como pode ser verificado pela ampla bibliografia já existente sobre “juscibernética”, referida no “Curso de informativo giuridico”, de Mario Losano, publicado pelo “Centro de Giuscibernético”, da Universidade de Turim (Milano, 1972).

IMPORTANCIA DA FORMAÇÃO DE JURISTAS

Por estranho que pareça, uma reflexão sobre os computadores eletrônicos e suas inova-

IMPOSTOS E ADMINISTRAÇÃO

EXPERIÊNCIAS NO EXTERIOR

PAPEL DOS JURISTAS

ções pode nos conduzir a uma visão mais clara da importância e significação da atividade jurídica no mundo atual.

Não há dúvida de que a revolução cibernética, pela rigidez de organização e de controle que introduz, pode ameaçar a liberdade e os valores humanos. Nesse sentido, o livro profético de GEORGE ORWELL, "1984", nos descreve o quadro desumano de uma sociedade escrava, dominada pela máquina.

Mas o futuro dependerá do uso que se fizer dos instrumentos eletrônicos. E aqui se coloca um dos aspectos mais importantes da missão insubstituível do Direito, da lei e do jurista no mundo contemporâneo.

Ouçamos a mensagem de um dos grandes juristas de nossos dias, publicada na **Revista da Ordem dos Advogados do Brasil** (Jan Abr de 1970), sob o título: "Cibernética e Advocacia". Trata-se do Professor de Direito e Advogado WIRT PETERS, que é um dos líderes da Associação Americana de Advogados.

"A revolução que nos está levando a um completo reajuste intelectual e social tem sido freqüentemente chamada de revolução industrial. Mas isto limita demasiadamente o horizonte. Na primeira revolução industrial, os músculos do homem foram substituídos pela força das máquinas a vapor. Na segunda revolução industrial, o controle eletrônico e os equipamentos de comunicação têm com a máquina a vapor a mesma relação que cérebro em comparação com os músculos."

"Poderá ser útil à compreensão do uso dos computadores recordar que eles são dez milhões de vezes mais rápidos que o calculador elétrico comum."

E acrescenta:

"A medida que a revolução cibernética progride e os problemas se vão tornando mais agudos, a regulamentação e os controles do governo se vão revelando

**AMEAÇA DE
DESTRUIÇÃO
DO HUMANO**

mais rigorosos e severos. Como advogados, não é necessário que nos expliquem que na medida que os controles governamentais se tornam mais rígidos, a liberdade individual se vai restringindo proporcionalmente. Se esta situação prosseguir, a cibernética poderá destruir efetivamente os princípios das liberdades constitucionais.”

Diante dessa ameaça, que pesa sobre toda civilização, WIRT PETERS dirige-se aos homens do Direito nos seguintes termos:

“Dirijo-me àqueles que não se aperceberam ou não acreditam que toda nossa civilização se encontra em estado de revolução, através dos processos de violência e mudança radical de nossa forma de vida. Uma revolução que precisa, desesperadamente, de nossa direção profissional e especializada. Nutrimos a esperança de que este trabalho possa, ao menos, despertar a atenção sobre as possibilidades da sociedade em evolução. Com nossos conselhos e ajuda essa etapa social poderá, muito bem, transformar-se na Idade de Ouro da humanidade. Valha este artigo por um apelo urgente aos advogados e juristas, um apelo para que reduzam seu natural conservadorismo, sua resistência à mudança imediata, sua repugnância em aceitar novos conceitos ou seu desinteresse pela matéria.”

Diante dessa revolução tecnológica irreversível, os homens da lei e do Direito devem assumir uma posição de liderança: “Cabe agora ao Advogado decidir se vai realizar algum esforço para preservar, nesta nova sociedade, os princípios constitucionais dos direitos humanos e de liberdade pessoal, sob cuja influência se constituiu nossa sociedade. Ou se, por negligência, vai marginalizar-se e assistir a nova sociedade conduzir-se, inevitavelmente, ao totalitarismo de uma burocracia desenfreada.”

**DEFESA DOS
DIREITOS
HUMANOS**

Coerente com essa tomada de consciência, o ilustre jurista formulou a seguinte proposta concreta:

“Proponho, por isso, que a **Associação Americana de Advogados** tome imediatamente a iniciativa de criar uma Comissão para a defesa dos princípios constitucionais, como órgão permanente composto de pessoas de elevado saber, capazes de dar dimensão e conceito a essa iniciativa. Sua jurisdição se estenderia a qualquer violação das liberdades ou direitos individuais garantidos pela Constituição, onde quer que esta estiver ameaçada ou se efetive a ameaça, por qualquer agente da burocracia governamental.”

CONCLUSÃO

Talvez em nenhuma época, como hoje, a luta pelo Direito possa identificar-se tanto com a própria defesa da civilização e do humano.

Em qualquer das modalidades de sua atuação no campo do Direito, o jurista está trabalhando permanentemente para dar a cada homem o que lhe é devido “*suum cuique tribuere*”. Está defendendo, assim, aquele núcleo interior consciente e livre, que é a fonte das fontes de todo o Direito: a pessoa humana.

Ao lado dos técnicos da cibernética, da economia, da administração e dos demais setores, os homens do Direito têm a missão insubstituível de fazer com que o desenvolvimento da sociedade se processe em termos de justiça, isto é, de contribuir para que a cada homem seja assegurado o respeito aos direitos que lhe são devidos.

Por isso, a Nação entrega às Faculdades de Direito uma tarefa essencial ao nosso desenvolvimento: formar juristas para o Brasil de hoje.

**ASSEGURAR A
CADA HOMEM
O RESPEITO
QUE LHE É
DEVIDO**

A CONVENÇÃO SINDICAL

NORMATIVA *

(ENSAIO)

Professor JOSÉ MARTINS CATHARINO

Catedrático Titular de Direito do Trabalho das
Faculdades de Direito da Universidade Federal da
Bahia e da Católica de Salvador.

SUMÁRIO

1 — Considerações Gerais. 2 — Terminologia. 3 —
Contratualidade—Normatividade. 4 — Teoria em Geral.
Classificação. 4.1 — Teorias Civilistas. 4.1.1 — Man-
dato. 4.1.2 — Gestão de Negócios. 4.1.3 — Estipulação
em Favor de Terceiros. 4.1.4 — Teoria de Nast. 4.1.5 —
Teoria de Charles de Vischer. 4.2 — Teorias Intermediá-
rias ou de Transição: Rouast e Gierke. 4.3 — Teorias Juri-
dico-Sociais. 4.3.1 — Objetivismo Solidarista, de Duguit.
4.3.2 — Espontaneísmo, de Ehrlich e Gurvitch. 4.3.3 —
Institucionalismo. 4.4 — Normativismo ou Montano. 5 —
Breve Notícia sobre a Legislação Brasileira Vigente.

1 — CONSIDERAÇÕES GERAIS

A estrutura social se faz cada vez mais complexa, una e diversificada. Conseqüentemente, a complexidade da ordem jurídica, nela inclusa, é hoje mais intrincada.

O Direito, criado por criaturas humanas para criaturas humanas em coexistência, reflete a evolução observada no tamanho, conformação e desenvolvimento da matéria cerebral. À maior complexidade da criatura humana — ser orgânico que organiza — corresponde maior complexidade da estrutura social, mesmo porque civilizar é, em certo sentido, complicar.

(*) Escrito em homenagem ao Prof. Mariano R. Tissebaum, e inserido na obra coletiva "Derecho Colectivo Laboral, Asociaciones Profesionales y Convenios Colectivos", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973.

Ambas as complexidades são uma só complexidade. Permanente desafio ao pensamento com sua vocação para sínteses e harmonias, para leis e princípios. Desafio maior em se tratando da realidade social, principalmente a dos países novos.

A "questão social" integrada na aludida complexidade, ainda não foi resolvida, apesar do tratamento normativo a que vem sendo submetida. É versão moderna da constante luta entre opressores e oprimidos, entre poder e liberdade, e transforma-se com e durante a **Segunda Revolução Industrial**, na qual estamos, com a liberação e controle das forças da matéria, da ciência utilitária ou tecnologia, com todas suas implicações.

Destinando-se o Direito a regular e a garantir a coexistência pacífica, em cada nação e entre nações, e sendo o Estado, mais ou menos soberano, a fonte, por excelência, de normatividade, a ele cabe, **diretamente ou não**, disciplinar a "questão social" em esforço de autoconservação.

O fenômeno convencional coletivo está ligado ao Estado e ao Sindicato, pois a "questão social", por definição, é política e econômica. É de Política Social.

Determinado o liberalismo político, econômico e jurídico, geminado às novas forças e dimensões da produção, o Estado abstencionista, até a eclosão da **Primeira Revolução Industrial**, cuidou, na Europa, sobremaneira, de dar o golpe de misericórdia nas corporações de ofício, na fase pré-industrial. Mas, unilateralmente abstencionista, o Estado tornou-se intervencionista policial, autoritário e repressivo, agravando a "questão social" surgente, com todos os seus aspectos de realidade nova. Como sempre, a ação policial foi terapêutica contra-indicada na medida de sua violência.

Seguiu-se o período de tolerância, o de um liberalismo neutro e expectante, seguido de um novo tipo de intervencionismo, não para reprimir, mas para providenciar a estruturação da ordem sob novos princípios.

Quanto ao Sindicato, houve simetria histórica. Perseguido pelo Estado intervencionista policial, tolerado a contragosto pelo liberal neutralista, oficialmente reconhecido e protegido pelo providencial, o Sindicato em ação integrou-se na ordem social. A greve, de delito a direito constitucional, ilustra a trajetória sindical, de um a outro extremo (1).

O abstencionismo estatal já prepara o terreno para as fases seguintes. Na fase de transição, de tolerância para providências, surge espontaneamente a **convenção sindical** como fonte autônoma, não individualista, de produção normativa. Seu contratualismo enraizado no passado recente, seu coletivismo ligado ao presente, deram-lhe a ambigüidade jurídica que a tantos fascina e desafia.

Ao nosso ver, o fascinante instituto jurídico obedece à Lei do Menor Esforço Normativo, **que tem contato histórico com o relativismo conceitual de soberania**.

Se o Estado intervém para providenciar soluções para a "questão social", não é necessário que o faça quando as forças conflitantes, elas

próprias podem encontrá-las. Mas, esse novo abstencionismo, com “espírito contratual”, tem um novo sentido e uma nova dimensão, graças à atuação de grupos jurisformizados, de teor normativo, sendo, no particular, inegável a contribuição sociológica.

Não mais a contextura simples da ordem jurídica de ontem, compreendendo apenas relações entre os indivíduos, e destes com o Estado, e dos Estados entre si, mas, também, das pessoas nos grupos econômicos (empresas) e nos profissionais (sindicatos), deles entre si, entre eles e o Estado, e, ainda, dos Estados nas organizações internacionais, e das pessoas com estas.

Tais grupos, econômicos e profissionais, inseparáveis no campo da produção, passaram a concorrer e a colaborar com o Estado, mais ou menos, segundo a força de dois dos atuais poderes não instituídos: o do capital e o dos trabalhadores em geral. Assim, as fontes heterônomas do direito objetivo deixaram de ser exclusivas.

Reduzida a clássica divisão dos três Poderes do Estado a mera divisão funcional do trabalho governamental — as atribuições constitucionais, as delegações legislativas e as usurpações comprovam o fenómeno —, **o Estado passou a reconhecer e a apoiar a produção autonomista e semi-abstrata de normas jurídicas**, segundo a Lei do Menor Esforço Normativo, tanto mais eficaz quanto maior for o progresso democrático.

Ante uma realidade diversificada e intrincada em acelerada mutação, ante as oscilações políticas, as leis formais se fazem tardias, inadequadas, insuficientes e abstratas em demasia. A necessidade premente de novas normas em quantidade e diferenciadas não pode ser atendida a contento por parlamentos heterogêneos e deturpados, sendo esta uma das causas do alargamento do Poder Executivo, normal ou anormalmente. Daí, o aproveitamento de formas autônomas de produção normativa, da qual a convenção sindical é destacado exemplo, **mas cuja importância prática cresce em razão direta do equilíbrio do poder sindical em confronto com o econômico**. Se entre ambos não há relativa paridade — ínsita da idéia contratual — cresce e se amplia a produção normativa heterônoma, o que confirma a lei do menor esforço normativo.

Entretanto, em última análise, o Estado está sempre presente no exercício de sua tarefa social, a qual varia de forma e de grau, porque, para preservar o uno, a ordem com liberdade, é preciso refrear também o **“individualismo” anárquico dos grupos**, mesmo que, entre si, compo-nham seus interesses.

2 — TERMINOLOGIA

Nascido em fase de acentuada transição, como já dito, quando ainda predominava o contratualismo puro nas relações privadas, o instituto recebeu o batismo de **contrato coletivo de trabalho**, denominação que persistiu na legislação brasileira até ao Decreto-Lei nº 229/67.

Denominação esta que, segundo Barthélemy Raynaud (**Le Contract Collectif en France**, Paris, 1921), teria sido usada, pela primeira vez, por

Beatrice Webb, em 1891 (**collective bargaining**), e adotada pela legislação fascista. A citada denominação, correspondente à alemã **Kollektive Arbeitsvertrag** — mais ampla que **Tarifvertrag**, dá relevo ao atributo coletivo, mas não compreende sua típica normatividade. Atualmente, o nome contrato coletivo de trabalho (melhor: contrato de emprego coletivo) ficou para o contrato de emprego plurilateral, celebrado entre determinado empregador e mais de um empregado, de equipe ou não. A substituição do substantivo **contrato** por **convenção** viria a aparecer em projeto francês (1906), convertido em lei de 1919 (**convention collective des conditions du travail**). Denominação esta adotada por Alejandro Gallart y Folch em monografia clássica, de 1932, e sinônima de “convenção coletiva de regulamentação do trabalho”, merecedora da preferência de Sinzeheimer. **Convenção** e não apenas contrato. A primeira, gênero; o segundo, sua espécie, ao lado do **pacto** do direito romano, gerador de obrigações naturais. Mas não simples **convenção coletiva** (**trade collective agreement** ou **collective agreement**, **convention collectif** etc.) e, sim, também, **normativa** (**Vereinbarung**, ou explicitamente, **Arbeitsnormenvertrag**).

Embora alguns autores (VIESTI p. ex.) tenham usado a expressão “pacto normativo”, e outros, “pacto coletivo de condições de trabalho”, elas são impróprias, como outras, de sentido figurado: “tratado de paz social”, “tratado intersindical” (nem sempre), “concordata intersindical” etc.

Nem contrato (ROUAST usou a expressão “contrato sindical”) nem pacto, e sim convenção de tipo novo: **sindical normativa**. **Sindical** e, portanto, “coletiva”, mas não apenas acordo coletivo (?). **Normativa**, pois destinada a regulamentar relações de trabalho.

Poder-se-ia objetar dizendo que o adjetivo sindical é restritivo. Melhor seria: **coletiva**. Entretanto, atualmente, cada vez mais, nos direitos positivos nacionais, a configuração do instituto exige, pelo menos, que um dos seus sujeitos seja sindicato de trabalhadores. Por outro lado, o adjetivo **coletivo** é atributivo demais, compreendendo, inclusive, espécie de contrato de emprego, relações empresariais internas (área do regulamento de empresa), e acordos sobre duração do trabalho, também empresariais internos. Além do mais, coletivo tem sentido amplo, vago, e não jurídico.

3 — CONTRATUALIDADE—NORMATIVIDADE

O binômio não é apenas facial ou fisionômico. É intrínseco e estrutural, e, como ponto de vista tradicional, opõem-se reciprocamente contrato (convenção) e norma, fala-se em instituto “híbrido” (ROUAST), “corpo de contrato e alma de lei” (CARNELUTTI) “lei vestida de contrato”, “contrato com valor de lei”, e em “centauro jurídico” (RUSSOMANO). No domínio da metáfora, também poderíamos falar em “sereia”, em ente “andrógino”, “hermafrodita”, e até em “anjo”, para salientar a problemática impossibilidade de desvendar sua natureza...

No mundo jurídico atual, **será que contratualidade e normatividade** são fundamentalmente distintos?

A relatividade de uma e de outra está expressa na pergunta, e **relatividade convergente**, jamais antagonismo.

Se o Direito visa a organizar a liberdade, não apenas no plano individual — como afirmaram KANT e PUCHTA — mas também na área de ação dos grupos sociais, deve ser reconhecido ser a vontade essencial na construção da verdadeira ordem jurídica ⁽³⁾. Preservar e permitir a ação voluntária é garantir e possibilitar a liberdade.

No cerne do Direito está a obrigação, pela qual o sujeito, por sua vontade, reduz livremente sua própria liberdade. Mas, no meio social, para sobrevivência das liberdades, estas devem ser organizadas pelo Direito.

Se a vontade de um sujeito de direito, conjugada à de outro, cria obrigação, **diretamente**, pelo negócio jurídico; se as vontades individuais perdem importância na fixação do conteúdo daquele, por força da forte incidência normativa, nem por isso é lícito afirmar-se que a vontade não é relevante na constituição da ordem jurídica. Apenas, as vontades individuais, direta e exclusivamente criadoras de obrigações, perdem terreno para o que, tomando-se por referência a **convenção sindical normativa**, poderemos chamar de **vontade indireta**, e que fica de permeio entre a direta e a **remota**, esta última atuante mediante processo político democrático. (A democracia é muito mais processo que sistema.)

Em termos jurídicos, de ordem livre, em se tratando de grupos sociais, a **vontade direta** de cada um, considerada isoladamente, há de ceder lugar à **indireta**, ainda autônoma, e à **remota**, heterônoma. Essencial é que as duas últimas se manifestem democraticamente, atendendo-se a que: **a)** a vontade de cada um, ineficaz por si mesma, seja livremente expressada, dentro dos grupos sociais e da **sociedade inteira**; que haja, por exemplo, liberdade sindical individual ⁽⁴⁾ e liberdade política; **b)** as divergências sejam superadas pela vontade majoritária, de modo que o grupo social se apresente unificado voluntariamente, para tomar parte no tráfico jurídico, ou seja, que tenha e possa manifestar sua vontade, tanto no sentido convencional como no normativo ⁽⁵⁾.

No fundo, **subjativismo** (direitos subjetivos ou situações jurídicas de igual natureza) e **objetivismo** (seja de que espécie for) não mais se opõem no campo jurídico: são as duas faces do mesmo rosto, do mesmo organismo. Muito ao contrário, cada vez mais se articulam à medida que se aperfeiçoa o processo democrático. Formam um todo composto, destinado a organizar a liberdade, segundo a lei do menor esforço normativo, da qual a **convenção sindical normativa** é exemplo marcante, pois cria, ao mesmo tempo, obrigações, direitos e normas.

Se tomarmos por referência o contrato, verificaremos que ele vem se objetivizando, sofrendo um processo de **desinsubjetivação**, vale dizer, de **normatização**, de acordo com as novas exigências sociais. Isto porque, nas relações de trabalho, a liberdade contratual, absoluta e formal, não é, em verdade, liberdade alguma.

O atual conceito de contrato, dilatado, é bem diferente do antigo, restrito. O de hoje se apresenta muito mais objetivo e, por consequência,

muito menos subjetivo. Quanto à obrigação contratual, por exemplo, ela se fez, muito mais, uma ponte entre patrimônios, tornando-se muito menos, um laço entre pessoas (4).

Sem nos preocuparmos com aspectos idealistas, ideológicos, axiológicos, formalistas ou de segurança, veremos alguns aspectos da evolução apontada.

A rigor — como temos insistido em outros trabalhos —, o contrato é produto do que chamamos BI-INDIVIDUALISMO, pois, quando um não quer, dois não “con-tratam”. De individualismo, verdadeiro e próprio, são os atos unilaterais (7). A distinção é importante, já que a contratualidade pura pode ser afetada, reduzida e até fulminada, pelo individualismo, como pela normatividade.

No **contrato de adesão** (8) não há **consentimento**, conjunção ativa de vontades individuais, **bi-individualismo** criador, portanto, mas mero **assentimento**, de caráter passivo quanto a uma das partes, o que reduz o contrato a um mínimo, e o faz semelhante ao ato unilateral receptivo, manifestação de individualismo. Ora, assim sendo, pode-se dizer que, no “**contrato de adesão**”, o subjetivismo criador do mais forte implica objetivação do seu conteúdo quanto ao mais fraco, sem que se possa, em sentido exato, falar de normatividade de contrato.

Embora alguns ainda pensem ser de adesão o contrato de emprego, certo nos parece que a convenção sindical normativa, fruto do êxito de negociação coletiva, é resultado de um **bi-individualismo de grupos**, sejam quais forem seus sujeitos. Sob esse ângulo, o instituto é animado pelo “**espírito contratual**”, pelos princípios de igualdade e simetria, embora dele se afaste por seu efeito normativo delimitado, semi-abstrato e semi-concreto. E por ser produto de um **bi-individualismo de grupos**, visando composição de interesses opostos e restritos, mas unidos pela produção econômica, interessando à coletividade inteira, é que seu efeito normativo não prescinde da aquiescência ou da intervenção positiva do Estado. E como não há normatividade sem coerção, não é, ainda, de todo apropriado equiparar-se o instituto ao tratado (9). As expressões “**tratado intersindical**” e “**tratado de paz social**” são mais simbólicas, mais que a de “**concordata intersindical**”, sendo que esta e a primeira pressupõem a presença, sempre, de dois ou mais sindicatos, como convencionais, e a segunda, mais ampla, a redução interna da noção de soberania.

Se a concepção do **contrato de adesão** é, em pequena dose, sintoma de **descontratualização unilateral**, as de **contrato forçado** ou **contrato necessário**, mais ainda, a de **contrato normativo** (também chamado de “**contrato regulamentar**” e de “**contrato-tipo**”), todas elas revelando ter o contratualismo chegado a um ponto crítico: de tão dilatado e distorcido não é mais tal.

DEMOGUE já nos dera um elenco de **contratos necessários** agrupando-os em três categorias: **a)** oriundos de uma necessidade de fato, como o depósito necessário; **b)** os que pelos quais o público, livre para não contratar, não tem, se quiser fazê-lo, como escolher o contratante (utilização

de serviços públicos concedidos), e este, por sua vez, não pode recusar-se a contratar; c) os impostos pela lei, criando "verdadeira obrigação jurídica de contratar" (10).

Ao nosso ver, além de não ser possível conceber-se contrato sem a força genética do consentimento, não se pode considerar a convenção sindical normativa como **contrato necessário** ou **forçado**. Suas partes a celebram sem estarem obrigadas a tanto, por necessidade ou por imposição legal. Tampouco sua eficácia normativa implica dever de contratar, atingindo empregadores e empregados.

Seria espécie de **contrato normativo**?

Tal nomenclatura, bastante reveladora, é dada a um tipo contratual que vem preocupando a doutrina em geral, e inconfundível com o **de adesão** (11).

Os **contratos normativos, regulamentares, ou contratos-tipos** são **pacta de modo contrahendi**, e não **de Contrahendo**.

Não obrigam as partes a contratar, mas, se vierem a fazê-lo, obrigam-se a respeitar o conteúdo por eles regulado. São, geralmente, **abertos**, como ocorre, freqüentemente, com tratados e convenções internacionais, e, também, com os **cartéis**, monopolistas ou não.

Não há dúvida que, de certo modo e grau, a convenção sindical normativa tem semelhanças com o **contrato normativo**. Identidade, não.

Além de a aludida convenção não ser preparatória ou preliminar, ela surge e tem eficácia, imediata ou mediata, generalizada ou não, **em área coletiva delimitada profissional e territorialmente**. As normas que produz incidem automaticamente sobre relações de emprego já em curso, como, também, sobre futuras. E quem dá a medida da incidência é o grupo, ou são os grupos sociais (sindicatos, exclusivamente, se ambos os convencionais o são; sindicato e empresa (ou empresas), quando os empregadores não estão constituídos em sindicato).

No exame do **binômio contratualidade-normatividade** não poderiam faltar algumas considerações acerca da **relatividade dos contratos**, magistralmente examinada por EVARISTO DE MORAES FILHO, e consagrada no Direito do Trabalho através de sucessão de empregadores (12). Por sua vez, a dita relatividade está vinculada ao movimento geral de socialização da ordem jurídica, contrário ao dogma da autonomia da vontade ligado ao intervencionismo estatal.

A regra clássica **res inter alios acta aliis nec nocet nec prodest**, hoje em crise, provocou a questão vexatória do conceito de terceiro, ao qual só se pode chegar por exclusão; terceiro não é parte contratante (13).

Sem chegar ao exagero de GUINOT — o contrato como fato social seria oponível **erga omnes**, certo é que a atual ordem jurídica, além de ser mais intrincada, também é mais compacta e reconcentrada, como demonstrou, de modo cabal, TEILHARD DE CHARDIN (14).

A **relatividade dos contratos** também revela a elefantíase da noção contratual, salvo se a mesma for considerada como fator negativo da existência do próprio contrato, mas, de qualquer sorte, fator **acontratual** e não **anti-contratual**. Por isso é que a gestão de negócios e a estipulação em favor de terceiro são consideradas como **quase-contratos**.

De certa feita, durante um congresso internacional, ouvimos de ANDRÉ ROUAST uma aguda intervenção; dele, que, nos idos de 1910, escrevera uma tese intitulada **Essai sur la notion juridique du contrat collectif**. Ei-la, em resumo: não se trata de novidade os efeitos do contrato atingirem terceiro; considerando-se o casamento como contrato, impossível negar-se que alcança substancialmente os filhos dele oriundos, cuja situação de terceiros é indubitável... (16).

Todos esses problemas gerais afluem e se concentram na convenção sindical normativa. Neia desembocam, como em estuário, as águas límpidas de novas fontes, as provenientes do degelo, e, também, os restos de matérias putrefeitas.

No particular da normatividade, algumas observações são necessárias, à luz da legislação comparada.

Historicamente, na fase imediatamente posterior ao Estado Policial, e nos países recém-ingressados na Primeira Revolução Industrial, o efeito normativo do instituto foi **consuetudinário**, o que, aliás, ainda pode ser observado, de certo modo e grau, na Inglaterra e nos E.U.A. Mas, atualmente, a grosso modo, observa-se que a normatividade da convenção sindical normativa conta com o apoio do Estado, variando, contudo, a maneira de efetivá-lo. Cada vez mais raras são as legislações que não admitem a generalização relativa dos efeitos da mesma convenção.

A normatividade pode ser examinada segundo dois critérios: 1º — **como ela surge**; 2º — **qual a sua extensão**.

Em relação ao primeiro, a técnica de normatização é variável: **a) normatividade instantânea ou automática**, quando a lei formal, **a priori**, a prevê e regula, seja de que forma for, inclusive conferindo poder normativo sindical; **b) normatividade dependente de ato estatal, em cada caso**. Em ambas as situações, porém, a normatividade é derivada, quanto aos efeitos, e não originária, em sentido absoluto.

Em relação ao segundo, a extensão pode variar em função de elementos objetivos (dimensão sociológica e territorial dos convencionais ou de um deles), e (ou) em função das pessoas atingidas.

Quanto a este segundo aspecto, pode-se falar em **grau de normatividade**, caso a convenção sindical normativa atinja apenas associados sindicais — **normatividade incipiente ou de 1º grau**, ou a todos compreendidos nas categorias econômicas e profissionais (16) representadas pelos convencionais, ou, ainda, a todo o pessoal de determinadas empresas — **normatividade plena ou de 2º grau**.

De qualquer maneira, o conteúdo normatizado da convenção sindical, elaborado de modo autônomo, revela que o Estado atual, admitindo a negociação coletiva, o livre jogo das forças organizadas do trabalho e do capital, pratica abdicação legiferante, mas não chega ao ponto de renunciar a sua função normativa.

Entre abstencionismo e intervencionismo, para autoconservação e por economia, o Estado não atua na elaboração de certas normas, mas conserva, Estado que é, seu poderio normativo. Paradoxo? Contradição? Parece que não. Sinal dos tempos, sim. De evolução.

Com grande dose de razão afirmou CUNHA GONÇALVES: a questão da natureza jurídica da convenção sindical normativa é de modesto interesse, principalmente nos países em que a mesma está regulada por lei. É válida a observação, quanto à maneira pela qual a sua normatividade se perfaz, e de referência à sua extensão.

Em suma, a normatividade da convenção sindical não é nem pode ser antagônica ao Estado, salvo se partirmos da existência, ao lado de norma consuetudinária, de um direito natural de grupos sociais, uma nova versão de jusnaturalismo, em termos não individuais.

4 — TEORIA EM GERAL — CLASSIFICAÇÃO

A evolução doutrinária a respeito de convenção sindical normativa, tem pontos de semelhança com a verificada em matéria de infortúnios de trabalho.

As teorias foram se sucedendo, uma após a outra, das críticas feitas às precedentes. Mas, no caso da convenção sindical normativa, ocorreu fenômeno comumente observado no campo jurídico: ao surgir uma realidade nova, o primeiro esforço doutrinário, impregnado de misonéismos, faz-se no sentido de enquadrá-la em esquema já consagrado, e bem delineado. Somente a seguir, quando a realidade nova se consolida e perdura, e as formas lembradas para contê-las mostram-se formas inadequadas e insuficientes, é que a doutrina passa à criação.

A posição do Estado, a trajetória do sindicato, a predominância do objetivismo sobre o subjetivismo, a invasão dos publicistas no campo do direito privado, a influência da Sociologia, dentre outros fatores, marcam a evolução do pensamento jurídico acerca do instituto.

Com pequenas modificações, a classificação do ALEJANDRO GALLART Y FOLCH (17) será a adotada.

Primeiro grupo: teorias civilistas, individualistas, contratualistas ou quase-contratualistas. **Segundo grupo: intermediárias ou de transição**. **Terceiro grupo: jurídico-sociais**, objetivistas, publicistas; e à parte, o **monismo ou normativismo**.

4.1 — TEORIAS CIVILISTAS

Valendo-nos de conhecida sistematização, tais teorias podem ser classificadas **em função da posição adotada quanto ao sindicato: a)** as que

se fundamentam na sua personalidade fictícia ou ideal, compreendendo: a do mandato, a da gestão do negócio, a da estipulação em favor de terceiros, às quais poderíamos acrescentar a do contrato inominado ⁽¹⁸⁾; b) a que parte da negação da mesma personalidade jurídica, de NAST; c) a que se baseia na personalidade real do sindicato, de CHARLES DE VISSCHER.

4.1.1 — A convocação do **mandato** foi a primeira feita e a mais inadequada de todas.

O sindicato seria mandatário, e os trabalhadores, mandantes. Cada um destes, expressa ou tacitamente, ao ingressar no sindicato como associado, concederia poderes de representação ao sindicato para convencionar. Negócio jurídico de mandato, e não o chamado "mandato legal", lembrado por vários para definir a posição do sindicato em certa fase da legislação italiana. Por conseqüência, explicação estritamente bi-individualista, não alcançando o fenômeno na sua essencialidade, marcada por seus aspectos coletivo e normativo.

Eis uma síntese das principais objeções à concepção do mandato: o sindicato não é apenas mandatário, agindo no nome e no interesse dos trabalhadores-mandantes, e sim, o convencional mais importante, assumindo direitos e obrigações próprias; não se pode ter como mandantes os trabalhadores-associados contrários à celebração da convenção, bem como os que nem associados são; os mandantes, podendo resilir o mandato outorgado (a chamada "revogação"), derogariam livremente a convenção.

4.1.2 — **Quanto à gestão de negócio**, o sindicato seria representante sem mandato, ficando sem qualquer importância a construção forçada do mandato tácito.

O instituto seria, como na teoria do mandato, o resultado da ação do sindicato representante, sem ser mandatário.

A gestão de negócios, acolhida na legislação brasileira (Cód. Civil, arts. 1.331 e seguintes, e Cód. Com., art. 163), pressupõe, além da inexistência de "autorização do interessado", geralmente ausente a intervenção do gestor em "negócio alheio".

Causa-a a necessidade ou utilidade singular quanto ao interessado. Além do mais, o gestor é responsável perante o dono do negócio e "as pessoas com que tratar" ⁽¹⁹⁾.

Baseando-se a concepção na representação, padecer de quase todos os defeitos da anterior, e mais: não se pode ter os trabalhadores como ausentes; entre eles há os que autorizaram a realização do negócio, votando a favor de sua conclusão, não se podendo falar de vontade presumível; não é possível ter-se como "negócio alheio" aos trabalhadores a convenção sob exame etc.

4.1.3 — **Quanto à estipulação em favor de terceiro**, "quase-contrato", de natureza muito controvertida, defendida por RATTO e RAYNAUD

(²⁰): o sindicato seria estipulante; promitente seria o sindicato de empregadores, ou um ou vários destes; terceiros-beneficiários, os trabalhadores.

O nosso Cód. Civ. (arts. 1.098/1.100, com remissão ao art. 929), acolhe a discutida figura, e, segundo a lei e a doutrina, ele não serve para explicar a convenção sindical normativa. Além dos defeitos dos quais padece por ser uma explicação civilista, privatista e individualista, ela os tem específicos: nem todos os trabalhadores são terceiros; a convenção não apenas os beneficia; os terceiros-beneficiários podem renunciar ao que em seu favor fora estipulado e prometido; os empregadores, por si mesmos ou por seu sindicato, não são apenas promitentes etc.

4.1.4 — **Negando ao sindicato a personalidade fictícia ou ideal** — às vezes tão mal chamada de “moral”, NAST, em sua tese de 1907 (*Des conventions collectives relatives à l'organisation du travail*, Paris), assentou sua opinião em premissas contrárias às concepções anteriores.

Para ele, a convenção sindical normativa é explicável sem que seja reconhecida ao sindicato personalidade distinta dos seus integrantes. A personalidade do sindicato seria artificial, meramente aparente. Por consequência, o sindicato e seus membros são um todo único. Confundem-se, e, por conseguinte, os segundos, são, real e verdadeiramente, partes contratantes.

As obrigações assumidas pelo sindicato, sem existência subjetiva distinta, teriam origem nas obrigações assumidas pelos sindicalizados a **título coletivo**, embora também possam agir a título individual.

Parece-nos que a construção de NAST conduz à **contratualidade em série**, servindo o sindicato de biombo, quando, na verdade, ele é parte na convenção e age em defesa dos interesses da profissão.

Em suma, pode-se dizer que a teoria de NAST defende um **pluri-individualismo real**, negativo da própria essência coletiva-normativa do instituto. Além disso, não explica sequer sua eficácia quanto aos associados sindicais contrários à sua celebração.

4.1.5 — **Afirmando a personalidade real do sindicato**, como manifestação da **realidade jurídica**, CHARLES DE VISSCHER admite “uma combinação do ponto de vista unitário e do ponto de vista individualista”.

Após dizer que a “conciliação destas idéias aparentemente contraditórias se encontra na tese da **realidade jurídica**”, VISSCHER, apoiando-se em MICHOU, acrescenta que esta mesma realidade “mantém a unidade da pessoa moral, mas sem perder de vista que é uma unidade complexa, e que as pessoas físicas que a compõem não são terceiros quanto a ela” (²¹).

Para VISSCHER, a coordenação de atividades individuais tendo em vista uma finalidade comum "é o espetáculo da unidade" sindical. Real, de individualidades agrupadas e organizadas.

VISSCHER, após apoiar-se, em parte, em JELLINECK, e, fundamente em MICHOUÉ e em SALLEILES, considera que a "existência de uma vontade coletiva unificada na perseguição de uma finalidade comum confere à associação uma individualidade própria: ela justifica assim, sem ficção nem símbolo, a atribuição da personalidade".

Tal situação de integração orgânica — como lembra o mesmo VISSCHER — encontra adequada explicação na fecunda **teoria de órgão** do grande GIERKE (22).

Após enfrentar o problema da minoria opositora, ao qual procura superar com a noção de **vontade coletiva**, eis as palavras finais de VISSCHER: "Em derradeira análise, o contrato firmado por uma associação personificada é querido por cada um dos associados. Teórica e praticamente, é inexato se ter como terceiros os membros de minoria opositora: assim, como os votantes favoráveis, eles são partes da convenção assinada pelo sindicato".

A teoria acima exposta é atraente mas insuficiente. Se oferece uma explicação adequada para a ação sindical **internamente considerada**, coletiva em sentido estrito, deixa sem cobertura a eficácia do instituto quanto aos que não são associados do sindicato, embora pertencentes à mesma profissão. Por outro lado, as idéas de VISSCHER pouco valem de referência a sujeito da convenção que não seja sindicato.

4.2 — TEORIAS INTERMEDIARIAS OU DE TRANSIÇÃO

Não se trata aqui de examinar a dualidade do instituto, contratual — regulamentar (23), mas de assinalar as idéas de ANDRÉ ROUAST (24) que tanta importância tiveram na evolução do pensamento jurídico sobre a matéria. Ei-las, em resumo.

O "contrato sindical", forma incipiente do verdadeiro "contrato coletivo de trabalho", de natureza **sul generis**, parecido com a estipulação em favor de terceiro, implica exceção parcial ao princípio da **res inter alios acta** . . . (Para ROUAST, terceiros, na espécie, são os associados do sindicato componentes da minoria opositora.)

O verdadeiro "contrato coletivo de trabalho" — que tem por semente o "contrato sindical" — constitui exceção total e frontal ao aludido princípio. Opõe-se a determinados terceiros. Assemelha-se à **concordata comercial**. Resulta de uma solidariedade necessária e da ação autoritária do sindicato. Por conseqüência, a teoria de ROUAST abriu o caminho para a concepção regulamentar, e é, de certo modo, eclética, pois, segundo ele, não há antinomia absoluta entre a natureza contratual e seu efeito obrigatório quanto aos indivíduos não aderentes aos grupos singatários da convenção. A intervenção estatal não a transforma em um regulamento.

É um instituto de **direito profissional**, inacabado, imperfeito e intermediário, de direito privado e de direito público.

Dentro da idéia de **colaboração não contratual**, deve ser lembrada a noção de **ato complexo**, pioneiramente trabalhada pelo grande GIERKE, tendo por referência o ato de fundação das associações em geral, tradicionalmente tido como contratual. Para GIERKE, não havendo oposição de interesses, nem reciprocidade entre direitos e obrigações, o ato fundador já revela a vontade comum do grupo nascente: **é coletivo unilateral (einseitiger Gesamttakt; JELLINECK chama o ato complexo de Vereinbarung).**

Por isso, a concepção do ato complexo pôs mais um freio na tendência então dominante de tudo ser explicado contratualmente, no campo bem delimitado do direito privado. Mas, no particular do instituto sob exame, não se pode dizer tenha ele origem na colaboração, na concordância de interesses, entre trabalhadores e empregadores. Pode-se, sim, afirmar que as entidades representativas de uns e de outros surgem de ato coletivo, mas agem segundo interesses opostos e antagônicos. Entretanto, por não haver concordância na sua origem, é que a convenção sindical produz normas, como resultado, para disciplinar divergências, favorecendo a ordem da produção.

4.3 — TEORIAS JURÍDICO-SOCIAIS

Em grande dose, tais teorias, exceção feita para o monismo ou normativismo kelseniano, podem ser consideradas como manifestações do **pluralismo jurídico**: coexistência de várias ordenações jurídicas na mesma sociedade política. Mas, manifestações ou espécies inconfundíveis entre si, inclusive sob o ponto de vista ideológico.

A convenção sindical normativa é um instituto que comprova a pluralidade interna de ordem jurídica, mas nem tudo quanto parece.

4.3.1 — **Objetivismo solidarista**, de DUGUIT

O pensamento de DUGUIT, com raízes no positivismo de COMTE e sob a influência das idéias sociológicas de DURKHEIM e outros, caracteriza-se, principalmente, por ser antitético ao subjetivismo. A **facultas agendi** e o poder do Estado são tidos como metafísicos. O que existe realmente é a **norma agendi**. A base do Direito é a solidariedade ou interdependência social, por necessidade ou utilidade. O Estado não detém o monopólio legislativo. DUGUIT é o adversário mais ferrenho do subjetivismo. Sua obra é demolidora por excelência, mas contém, também, construções notáveis, máxime quanto à classificação dos atos jurídicos. Vejamo-la, para nela colocar a convenção sindical normativa, chamada **convenção-lei**. (A distinção entre lei no sentido formal e lei no sentido material afina com o pluralismo jurídico).

Considerados o objeto e o efeito, o aspecto material, os atos jurídicos são: o "ato-regra", o "ato-condição", e o "ato-subjetivo".

A convenção em causa é espécie de **ato-regra**. Tem por objeto e efeito **criar situação jurídica, impessoal e objetiva**. Ato, portanto, puramente objetivo.

Já o **ato-condição**, intermediário, tem algo de subjetivo. Para DUGUIT, a relação de trabalho seria espécie de tal ato, que funciona como condição de aplicabilidade ao indivíduo de uma situação legal preexistente.

O "**ato-subjetivo**" corresponde ao contrato: cria uma situação jurídica particular para as partes que nele intervêm.

Considerada a manifestação volitiva, o aspecto formal, os atos jurídicos são: **unilaterais e plurilaterais**. Quanto a estes, subdividem-se: **contrato**, quando há concurso de vontades movidas por interesses contrapostos, criando situações subjetivas, compensação, credor e devedor; **ato-coletivo**, da coincidência de vontades operando paralelamente na mesma direção, sem que haja devedor e credor; **ato-união**, também surgido da coincidência de vontades, mas para criar regra, norma de atividades, fazendo surgir um estatuto.

Resumindo: No "**contrato**" há diversidade de objeto e de fins; no "**ato-coletivo**", unidade de fim e de objeto; no "**ato-união**", somente unidade de objeto. Segundo a terminologia alemã, na ordem: **Vertrag, Gesamttakt e Vereinbarung**.

O sindicato resulta de um "ato-coletivo", e a convenção sindical normativa, "ato-regra", surge de um "ato-união", como a internacional ou tratado.

Para DUGUIT, portanto, a **convenção-lei** é típica de **ato-união**, do ponto de vista genético; e de **ato-regra**, em relação ao efeito.

Não cria situação jurídica subjetiva. É a lei em sentido material, pois cria direito objetivo, admissível, pois o Estado não tem o monopólio legislativo.

4.3.2 — **Espontaneísmo jurídico-social**, de EHRlich e GURVITCH

Historicamente, a sistematização do "direito de sociedade", de pluralismo de ordens jurídicas contrabalançadas, está ligado à fase em que a convenção sindical normativa surge espontaneamente no meio social, no início da primeira revolução industrial e com o Estado abstencionista dominando. Como uma nova forma criada pelo livre jogo das forças antagônicas do trabalho e do capital, geminadas pela produção, o que ainda se tem como básico nos E.U.A. principalmente.

Para esta corrente do pensamento jurídico, o **direito social**, fundamentalmente influenciado pela sociologia tradicional, compreende o **condensado** pelo Estado, com sanção incondicionada; o **independente ou puro**; e o **anexado**. A convenção em causa é exemplo do último, mas transforma-se em condensado se os sindicatos passam a integrar a estrutura estatal.

O espontaneísmo jurídico-social, na opinião de GURVITCH, admite a formação do direito em agrupamentos inorganizados, diferentemente de HAURIUO, o qual a aceita, exclusivamente, quanto a agrupamentos organizados, a comunidades, segundo o conceito tomista de bem comum.

De certo modo, o pensamento do grande SINZHEIMER não diverge dos espontaneístas, porquanto, para ele, a convenção sindical normativa tem sua força obrigatória derivada da sociedade econômica subjacente, com sua ordem jurídica inorganizada e preexistente.

4.3.3 — Institucionalismo.

Embora sustente também o pluralismo jurídico, o institucionalismo não se confunde com o espontaneísmo jurídico-social. Surgiu no fim do século passado, embora não de repente.

Sem falar no precursor LÉMIRE, SANTI ROMANO, HAURIUO e RENARD, são os mais brilhantes institucionalistas. Na Argentina, JUAN L. PAEZ merece especial menção com a sua magnífica monografia sobre **El Derecho de las Asociaciones**.

Influenciado, ao mesmo tempo, pelo tomismo (e pelo neotomismo) e pela sociologia, dando ênfase ao bem comum em detrimento do de cada um, tendo como fundamental o **status** e não o contrato, o institucionalismo é, acima de tudo, uma explicação global da ordem jurídica, contraposta a uma visão tomística da sociedade.

Não se trata aqui de penetrar no extenso nevoeiro que envolve o institucionalismo, mas apenas de situar a sua posição quanto à convenção sindical normativa.

Se o sindicato pode ser considerado "**instituição-grupo, universitas personarum**, união de pessoas naturais sob o impulso de uma idéia a ser posta em execução, não há dúvida que a convenção tratada não pode ser considerada como tal. Por outro lado, como as normas da última surgidas **não são internas de uma instituição**, e sim produto da ação de duas (dois sindicatos, ou mais, um sindicato e uma empresa, ou mais), de poderes e órgãos de instituições diversas, estar-se-ia defronte de uma "**instituição-regra externa**, e também não de uma **instituição-coisa, universitas rerum**.

Instituição-regra, externa em relação aos convencionais distintos e contrapostos, embora interna relativamente ao Estado, instituição-mor. Sim, porque, em última análise, na área estranha ao direito interestatal e ao superestatal, o direito estatal é síntese do direito externo das instituições diferenciadas, formadas dentro do Estado, instituição superior do ponto de vista nacional.

Se os indivíduos-membros de instituições-menores têm direitos-deveres com o grupo ao qual pertencem, cada **instituição-grupo** ou **instituição-pessoa**, animada por um "bem-comum" próprio e parcial, também tem sua

ação delimitada pelo "bem comum" da instituição-mor, que a todas compreende e articula. Se assim não fosse, o "individualismo dos grupos", forma exagerada de pluralismo jurídico, conduziria à anarquia por antítese. No fundo, o institucionalismo, sob enfoque não individualista, procura chegar à possibilidade ótima, eterna e evolutivamente procurada, de uma unidade política diversificada, mais viva e espontânea, mais orgânica e organizada, em que poder e liberdade sejam harmonizados.

4.4 — Normativismo ou Monismo

A construção de Kelsen é inconfundível com as jurídico-sociais.

Quanto ao espontaneísmo e ao institucionalismo chega à antítese.

O ponto fundamental da teoria reside na concepção do Direito como puro ordenamento normativo, na identidade da norma jurídica com o Estado, o "Estado de Direito". Assim, tudo que não tem o caráter de norma obrigatória, de direito positivo, não é jurídico.

A "pessoa" tem mero e provisório sentido de unidade: é um centro de imputação, cujo ponto último, em princípio, é o Estado. Este personifica a unidade do sistema, por hipóstase: "o que era no começo simples meio auxiliar do pensamento, mera expressão da unidade de um objeto ou sistema, termina por converter-se em sistema ou objeto autônomo. Daí, o erro do dualismo de Estado e Direito".

As personificações jurídicas em geral são ficções. No particular do Estado, não tem ele personalidade distinta dos cidadãos, e sim valor reflexo, como uma imagem refletida em um espelho.

Conseqüência lógica da concepção do "Estado de Direito" (= Direito do Estado), positivista no sentido legalista e não no filosófico que é meta-jurídico, da unidade incindível do sistema jurídico, é a superação da antítese entre o direito público e o direito privado. Há identidade da ordem estatal e da ordem jurídica.

Segundo o próprio Kelsen: "... desde um ponto de vista estritamente positivista, incompatível com todo gênero de Direito natural, todo Estado tem que ser Estado de Direito neste sentido formal, posto que todo Estado tem que constituir uma ordem, uma ordem coativa da conduta humana, e esta ordem coativa, seja qual for o método — autocrático ou democrático — de sua criação e qualquer que seja o seu conteúdo, **tem que ser uma ordem jurídica que se val concretizando gradualmente** desde a norma fundamental hipotética até aos atos jurídicos individuais, através de normas gerais. Este é o conceito de "Estado de Direito", que se identifica tanto com o conceito do Direito como com o do Estado" (25).

Dentro da concepção normativista ou monista, o princípio do "Sollen" imperante no mundo social, como o do "Sein" no mundo físico, é fundamental. O primeiro, social, está submetido à normatividade, ao **deve ser**; o segundo, físico, à causalidade, à lei do ser.

Para situar a convenção sindical normativa dentro do monismo kelseniano, nada melhor que seguir o próprio fundador da "escola de Viena", da "Teoria Pura do Direito", de acordo com as lições escritas para a Escola Nacional de Jurisprudência, da Universidade Nacional Autónoma do México. (24)

A primeira observação a ser feita: KELSEN elegeu o termo **convenção**, por considerá-lo comum tanto ao **contrato** como ao **tratado**, convenção examinada como aplicação e como criação do direito, como ato criador e norma criada.

Sempre presente a idéia do **gradualismo normativo**, KELSEN escreveu: "Quando a ordem jurídica — no domínio do direito privado moderno, normalmente a lei — prescreve que deve-se agir de acordo com a convenção, faz desta um fato criador de normas jurídicas. Neste caso há uma delegação da lei na convenção" (25). E prossegue: "A norma ou a ordem, criadas pela convenção, são pois uma regra ou uma ordem de grau inferior à regra ou à ordem que institui a convenção, como procedimento criador de normas jurídicas."

E como exemplo de convenção (contrato) que gera normas gerais, KELSEN cita a "**convenção coletiva** concluída entre organizações patronais e operárias, à qual a lei dá força obrigatória para os membros da organização e as vezes também para patrões e operários alheios às organizações contratantes". Seria a "**convenção coletiva** uma forma manifestamente intermediária entre o que se chama lei e o que se chama ato jurídico..." (26).

No circuito fechado do monismo normativo somente o Estado-Direito, em última análise, é emissor de normas, diretamente ou não. Embora sob fundamento distinto, de certo modo a teoria kelseniana, sem ser solidarista (social), tem com a de DUGUIT um fator positivo convergente, qual seja a negação de direitos subjetivos.

"Teoria Pura do Direito", e, por isto mesmo, produto técnico esmerado, neutro, sem nenhum compromisso ideológico, político, econômico, histórico ou sociológico.

5 — BREVE NOTICIA SOBRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA VIGENTE

A Carta de 1967, promulgada em 24-1-1967, mas que somente entrou em vigor em 15-3-1967, previa o "reconhecimento das convenções coletivas de trabalho" (art. 158, XIV), bem como caber à "associação profissional ou sindical" "a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o exercício de funções delegadas de poder público", reguladas em lei ordinária (art. 159).

Antes, porém, que a Carta de 1967 começasse a vigorar, o Decreto-Lei nº 229, de 28-2-1967, alterou substancialmente o Título VI da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT, arts. 611 a 625), inclusive substituindo sua denominação "Do Contrato Coletivo do Trabalho" pela de "Das Convenções Coletivas do Trabalho".

A Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, ditada pelos Ministros Militares, não alterou os textos apontados (arts. 165, XIV, e 166). Assim, não houve problema de adaptação da legislação ordinária anterior.

Como já anotamos (nota 2), temos a **convenção coletiva de trabalho** e o **acordo coletivo**, sujeitos, de um modo geral, a regras comuns.

A primeira é **acordo intersindical normativo**, pelo qual são estipuladas "condições de trabalho aplicáveis, no âmbito das respectivas representações, às relações individuais de trabalho". O segundo é feito entre sindicato representativo de categoria profissional (de empregados, agentes ou trabalhadores autônomos, ou profissionais liberais — arts. 511 e 570 e seguintes) e **"uma ou mais empresas da correspondente categoria econômica, que estipule condições de trabalho, aplicáveis no âmbito da empresa ou empresas acordantes às respectivas relações de trabalho"**.

Assim, em ambos, a presença de um sindicato, representativo de categoria profissional, é a regra, mas se esta não for organizada em sindicato, e em se tratando de convenção, poderão celebrá-la as federações, ou em sua falta, as confederações (art. 611, § 2º).

Quanto aos acordos: devem ser feitos por sindicato profissional e por "unidade apropriada", constituída de "uma ou mais empresas" da categoria econômica correspondente à profissional. Entretanto, há exceção: se empregados de uma ou mais empresas decidirem celebrar acordo, pedirão ao sindicato correspondente para assumir a direção dos entendimentos, e ele não o fizer no prazo legal, os interessados poderão recorrer à respectiva federação, e, na falta desta, à confederação; omitindo-se uma ou outra, e esgotado o prazo legal, **poderão os interessados prosseguir diretamente na negociação coletiva até final** (art. 617).

A celebração de convenções e acordos por sindicato depende de deliberação de sua assembléia-geral especialmente convocada, sendo exigido **quorum** de comparecimento, e, para votação em primeira e em segunda convocação, de associados, no caso de convenção, e de interessados, no de acordo; e **quorum** especial, em segunda convocação, se a entidade sindical possuir mais de cinco mil associados (art. 612). A prorrogação, revisão, denúncia ou revogação parcial estão sujeitas às mesmas regras (art. 615).

A **forma** de ambos é escrita, constitutiva e **ad substantiam**. Além disto, estão sujeitos a depósito para registro e arquivo em repartição administrativa (art. 614). Somente entrarão em vigor três dias após a data em que o depósito for realizado.

O **conteúdo**, também de ambos, divide-se em: obrigatório (art. 613) e facultativo (art. 621). Sua duração máxima é de dois anos (art. 614, § 3º).

A **negociação coletiva é obrigatória**. À autoridade cabe a "convocação compulsória dos sindicatos ou empresas recalcitrantes". Persistindo

a recusa, ou malograda a negociação entabulada, é facultada a instauração de dissídio coletivo, após esgotadas as medidas relativas à realização de convenção ou acordo (art. 616).

A **imperatividade** das cláusulas convencionadas ou acordadas é garantida expressamente. Qualquer disposição contratual que as contrariar é "nula de pleno direito" (art. 619), e empregados e empresas que cometerem violações são passíveis de multa (art. 622).

Havendo conflito entre normas de convenção e de acordo, as convencionais mais favoráveis prevalecem (art. 620).

No contexto de uma política econômico-financeira de combate à inflação, as restrições aos aumentos salariais não poderiam faltar. No Brasil, somente este aspecto exigiria um estudo à parte, de 1964 para cá, não fosse a brevidade dessa notícia. Na oportunidade, basta assinalar que o atual art. 623 da CLT fulmina de nulidade de "pleno direito disposição de Convenção ou Acordo que, direta ou indiretamente, contraria proibição ou norma disciplinadora da política econômico-financeira do Governo ou concernente à política salarial vigente, não produzindo quaisquer efeitos perante autoridades e repartições públicas, inclusive para fins de revisão de preços e tarifas de mercadorias e serviços."

Um elemento legislativo que não pode deixar de ser registrado: o Brasil é o único país do mundo que mantém a **contribuição sindical** (ex-"imposto sindical"), mesmo após o Decreto-Lei nº 925, de 16-10-1969, o qual alterou bastante a parte da CLT dedicada ao sindicalismo. (O Projeto de Código do Trabalho — art. 827, resultado da revisão feita ao Anteprojeto de EVARISTO DE MORAES FILHO, por Comissão da qual fomos parte, juntamente com o mesmo e com MOZART VICTOR RUS-SOMANO, prevê sua extinção gradativa).

Tal contribuição, de natureza parafiscal, é devida por todos integrantes de categorias, sejam ou não associados de sindicatos, e pode ser considerada como uma nova forma estatal de subvenção. De certo modo, apesar de sua problemática, harmoniza-se com a tarefa sindical normativa, **instantânea e plena** (ver nº 3).

No regime brasileiro, de horizontalidade sindical, a categoria profissional ou econômica está **subjativizada**, como a empresa (CLT, art. 2º). No domínio dos fatos sociais, a categoria é o **prius** em relação ao sindicato, mas constituído este **a posteriori**, os dois se fundem ou confundem. Daí porque o efeito profissional **erga omnes** não depende de ato extensivo de autoridade estatal, sequer de homologação.

NOTAS

- 1) Quanto aos sindicatos em si, nota o Prof. Pinto Antunes ("Do Sindicato Operário — Apogeu e Decadência, S.P., 1939) que se fizeram valer, pelos seus delegados, como "altas partes contratantes" do "Tratado de Versalhes", do qual surgiu a O.I.T. — Para o mesmo autor, "não é possível subir mais".
- 2) Na atual legislação brasileira (CLT), alterada pelo Decreto-Lei nº 229/67, após a proliferação de acordos coletivos sobre salários, principalmente, existe a distinção entre **convenção coletiva de**

- trabalho e acordos coletivos, à base dos sujeitos convencionais ou acordantes. Só há convenção se dela forem partes "dois ou mais sindicatos representativos de categorias económicas e profissionais" ... (art. 611, *caput*). Se sindicato (s) representativo de categoria profissional ajustar condições de trabalho "com uma ou mais empresas da correspondente categoria económica", ou "instituições", mesmo que não incluídas no enquadramento sindical, trata-se de "Acordo coletivo" (arts. 611, § 1.º, e 618).
- 3) A propósito: *Archives de Philosophie du Droit, nouvelle série, Le rôle de la Volonté dans le Droit*, Paris, 1957.
 - 4) Espécie do género liberdade sindical, e que, muitas vezes, entra em conflito com sua outra espécie: a liberdade do sindicato, como pretendemos ter demonstrado no nosso estudo sobre "A Complexa Liberdade Sindical", escrito para a Revista da Faculdade de Direito de Pelotas (ano VII, n.º X, setembro, 1962).
 - 5) Em termos da realidade Ibero-americana, ousamos afirmar: aqueles que não votam expressamente, a favor ou em branco, por não comparecerem às assembleias grupais, ou por não estarem filiados ao grupo, estão, geralmente, apesar do comodismo, tacitamente de acordo com a assinatura da convenção sindical normativa. A razão é simples e clara: nada ou quase nada têm a perder; precisamente, o contrário.
 - 6) Típica manifestação: o princípio da sucessão de empregadores, acolhido expressa e absolutamente na legislação brasileira (CLT, arts. 10 e 448). — Ver nota 12.
 - 7) Aprofundamos esta afirmativa na nossa monografia *Em Defesa da Estabilidade* (Despedida versus Estabilidade), S.P., LTr. Editora Ltda., cap. primeiro, sobre a despedida.
 - 8) **Raymond Saleilles**, "De la Déclaration de Volonté, contribution à l'étude de l'acte juridique dans le Code Civil Allemand", Paris, 1929.
 - 9) Sobre este aspecto: **Hans Kelsen**, *El contrato y el Tratado*, trad. de Eduardo Garcia Máynez, México, 1945.
 - 10) **Apud Marcel Waline**, *L'individualisme et le Droit*, 2.ª ed., 1949, págs. 188/90. O Supremo Tribunal Federal (do Brasil), decidindo rumorosa questão, considerou que o "empréstimo compulsório", instituído por lei, "representa um contrato forçado entre o Poder Público e o contribuinte, não se confundindo com a figura do tributo" (recurso em Mandado de segurança n.º 11.671 — Paraná: Acórdão de 23-3-1964, publ. no DJ de 17-9-1964, pág. 708).
 - 11) O que se segue foi colhido em **Eduardo Spínola**, *Dois Contratos Nominados no Direito Civil Brasileiro* — Rio, 1953, pág. 14.
 - 12) **Sucessão nas Obrigações e a Teoria da Empresa**, 2 vols., Rio, 1960. *Idem*, *Do Contrato de Trabalho como Elemento da Empresa*, dissertação para cátedra, Rio, 1957.
 - 13) Ver n.º 4.1.3 do texto — A importância da noção de terceiro é manifesta, no Direito do Trabalho, quanto à natureza do adicional em notas de despesa (hotéis e restaurantes), e até da verdadeira gorjeta. — *Nota* CLT, art. 446, parágrafo único, "ao marido ou pai (de menor) é facultado pleitear a rescisão do contrato de trabalho, quando e sua continuação for suscetível de acarretar embaraço aos vínculos da família, perigo manifesto às condições peculiares da mulher ou prejuízo de ordem física ou moral para o menor" (ver nosso *Contrato de Emprego*, 2.ª ed., Rio, 1965, n.º 29, págs. 59/61).
 - 14) Da extensa e fecunda obra do grande pensador cristão — dos maiores do nosso tempo, veja-se: **Le Phénomène Humain, L'Apréhension de l'Homme, La Vision du Passé, L'Avenir de l'Homme, L'Énergie Humaine, L'Activation de l'Énergie, e La Place de l'Homme dans la Nature**.
 - 15) Sobre o pensamento mais recente de Rouzet: "Actes du Deuxième Congrès International de Droit du Travail", relatório geral dos países de língua latina, págs. 15 a 22. Ver n.º 4.2 do texto.
 - 16) No Brasil, as categorias económicas são as constituídas de empregadores; e as profissionais, de empregados.
 - 17) *Las Convenciones Colectivas de Condiciones de Trabajo en la Doctrina y en las Legislaciones Extranjeras y Española*, Barcelona, 1932, pág. 60.
 - 18) A propósito: **Gaillard y Folch**, obr. cit., 72; e **Charles de Visscher**, *Le Contrat Collectif de Travail. Théories juridiques et projets législatifs*, Grand-Paris, pág. 88 e seguintes, com prefácio de Saleilles.
 - 19) Sobre o discutido instituto: a notável monografia de G. Pachioni — *Dalla Gestione Dagli Affari Atrui*, 3.ª ed. revista e corrigida, Pádua, 1935 — XXIX.
 - 20) **Barthélemy Haynaud**, *Le contrat Collectif en France*, Paris, 1921.
 - 21) Ob. cit., pág. 122.
 - 22) Ob. cit., págs. 110 e seguintes, e 137 e seguintes.
 - 23) Sobre este aspecto: **Michel Despar**, *Conventions Collectives, Traité de Droit du Travail*, direção de G.H. Camerlynck, 1966, 7.º vol., n.ºs 42 e 167, especialmente.
 - 24) Segundo **Gaillard y Folch e Visscher**, obras citadas. Ver nota 15.
 - 25) *Teoria General del Estado*, trad. de Legas Lacambra, 1954, pág. 120.
 - 26) Reunidas no vol. cit. na nota 9.
 - 27) Ob. cit., pág. 10.
 - 28) *Idem*, págs. 13, 142, 145...

REVOLUÇÃO COMO FONTE DE DIREITO

(APONTAMENTOS DE TEORIA JURIDICA DAS REVOLUÇÕES)

CLOVIS RAMALHETE

SUMARIO: — O Estudo das Revoluções. A Revolução e o Direito. — A “Reversão da Força” e o que seja. — O “Direito Transitório” de Revoluções no Brasil. — As “normas estatuintes” e as “normas repressivas” das Revoluções. — Características do “Direito Transitório” de 1964.

I — O ESTUDO DAS REVOLUÇÕES

Assinalo a estranheza: na América Latina, nesta periferia do Ocidente tão dada a Revoluções, rareiam, no entanto, os estudos de Ciência Política ou Jurídica sobre estes abalos políticos, salvo os sobre Asilo, fato que lhe é marginal.

Concluo que na América Latina Revoluções não se estudam. Fazem-se.

A literatura importante sobre o tema tem sido produzida, no entanto, fora desta área de turbulência intraestatal. Analisam-se Revoluções, desde Alexis Tockeville (*“L’Ancien Regime et la Revolution”*, 1856) ou Kropotkim (*“A Grande Revolução”*); até ontem com Malaparte (*“A técnica do Golpe de Estado”*); ou até hoje com Henrich Herriahardt (*“Revolution y Ciencia del Derecho”*, trad. esp. 1932), Pitirim Sorokim (*“Sociology of Revolution”*, 1938) R.B. Marimam (*“Six Contemporaneous Revolutions”*) ou Crane Briton (*“The Anatomy of Revolution”*, 1938), Hannah Arenelt (*“Sobre la Revolution”*) ou Eric J. Hobsbawon (*“Las Revoluciones Burguesas”*).

Sob diversos ângulos são examinadas as Revoluções: o econômico, o estrutural, o político... Nestas notas, que são pioneiras no Brasil, intento entretanto alinhar algumas observações objetivas sobre Revolução, mas tida como Fonte de Direito e sendo as anotações tiradas dos fatos brasileiros. Proponho-me também a fixar alguns dados sobre Teoria Jurídica da Revolução, a partir porém de pesquisas realizadas na produção legislativa das nossas Revoluções vitoriosas: a da Independência; a da República; e a de 1930, com os seus desdobramentos em 1937, e em 1945.

Em cada momento destes de rutura da legalidade no Brasil, logo a violência vitoriosa deu de gerar textos legislativos. Tentarei resumir o exame dos principais deles. Serão colocados um tanto sob o ângulo da "Sociologia do Conhecimento" como documentos, que são, da História das Ideologias Políticas no Brasil.

Esta produção legislativa das Revoluções representa a ideologia do grupo chegado ao Poder. Obviamente não espelha as idéias dos outros, os revoltosos das tentativas abortadas tais como os da República do Equador, da Revolta Farrroupilha ou da insurreição comunista de 1935. Não tendo estes assumido o Poder, não lograram instituir ideologia ou regime.

Ainda por conterem estudo pioneiro, estas linhas não passarão de rudimentos e, dado ainda o espaço de que disponho, os limites de uma Conferência.

Entendo que a própria ausência de estudiosos deste campo constitui, em si mesma, um "fato sociológico". É comportamento que seria passível de dissecação científica pelo analista: por que não se estudam as Revoluções vitoriosas no Brasil, como fato de violência? Mas, pelo contrário, por que se apresenta a Independência e a República, por exemplo, como se tivessem sido um passo de mágica esperado?

II — A REVOLUÇÃO E O DIREITO

Juridicamente considerada, a Revolução consiste na remoção duma dada ordem normativa pela violência, em porção mais ou menos extensa, para a substituição dela por outra normatividade promulgada pela força e com efetividade. Se atingida e liquidada apenas a organização de poder, diz-se Revolução Política. Mas, se ataca e reforma as relações entre classes e indivíduos, será Revolução Social. Entretanto, na prática histórica, mesmo nas revoluções só políticas sempre se vêem liberadas certas forças e aspirações sociais, para transformações.

A insurreição, quando irrompe, é ainda um fato antilei.

Ao eclodir, ela é pré-jurídica, meramente um fato social e ilegal. A seguir, no entanto, e se adquire condições, logra impor-se ao grupo ainda no Poder. Quando ao fim e pelo êxito de sua violência, ela penetra os cumes do maquinário do Governo, a Revolução desloca os atores políticos principais que ali encontra. Domina os secundários agentes da

estrutura burocrática civil e os dos estamentos militar e econômico. Vê-se este comportamento em ação, claramente, na Revolução da Independência brasileira; na da implantação da República; na de 1930 e nas demais, as vitoriosas, aqui consideradas.

Em seguida de o grupo insurgido penetrar o Poder central do País, cada Revolução passou a impor-se, pela compulsão feita Fonte de Direito.

Eis o tema do presente estudo.

É neste instante, o da conquista do poder, que se opera o fato, o qual proponho que se denomine de “Reversão da Força”.

Por ele opera-se a substituição, no Poder, dos seus objetivos e dos seus agentes.

A Revolução passa, então — ocupada por ela o instrumental de Poder e na produção legislativa que se segue —, a promulgar o novo Direito a que aspirava. Geralmente, a proclamação do próprio êxito, a qual sempre é feita pelas Revoluções, tem surgido no Brasil e noutras sociedades sob a forma de edito normativo. Ele desfecha o primeiro golpe de ruptura na “ordem jurídica” que encontra instituída. Neste particular, observo que o Decreto nº 1 do Governo Provisório da República é o mais violento dos editos revolucionários da nossa História. Mas todos eles sempre surgem obviamente em conflito com o regime jurídico que encontram; e decretam os instrumentos do seu desmonte.

Em esboço de estudo teórico que anda por aí, já analisei antes a relação de impacto entre a Revolução que surge e a ordem jurídica interna do Estado. Naquele meu escrito, cuidei também do tratamento dado às Revoluções na órbita externa, pelo Direito Internacional (Asilo; Reconhecimento de Governo de Fato; Estado de Beligerância etc. — *in* meu “*Tratamento Jurídico das Revoluções*”, na “Revista de Informação Legislativa”, ano VI, n.º 22, p. 13).

Revoluções são fonte de Direito, conclui-se. Trazem com elas imamente Poder Constituinte. Este virá a ser legitimado em si mesmo, pela *efetividade*.

O QUE FAZ LEGÍTIMA A REVOLUÇÃO NO PODER

Analiso o processo da *legitimação* de uma nova normatividade, quando seja imposta por meio de Revolução. Na ordem interna como na externa, torna-se patente o que faz legítima a Revolução que empolga o Poder.

Internamente, a nova normatividade promulgada pela Revolução legitima-se pela *efetividade*. Trata-se de um conceito que trago para compreender as Revoluções, tomando-o ao arsenal teórico do Direito Internacional: *efetividade* refere-se a certos atos de Estados na sociedade internacional, como reveladora ou criadora de direitos.

No mundo do Direito Interno do Estado em que eclodiu a insurreição vitoriosa, vejo que a *efetividade* dos editos revolucionários manifes-

ta-se pela *vigência e eficácia* jurídica dos atos decretados. Mas se formalmente considerados, seriam não obstante ilegítimos. Eles porém passam a produzir efeitos jurídicos, pois criam, extinguem ou modificam direitos, na medida da sua efetividade.

É esta efetividade que, *por si mesma*, legitima a normatividade revolucionária, que teve a posse do Poder, inicialmente e apenas ela, como Fonte de Direito.

Na História das insurreições brasileiras bem sucedidas, vê-se a confrontação delas com o poder constituído, e de outro lado, a resistência armada contra a Revolução, antes, durante, e mesmo depois da penetração do Poder Central, quando as mudanças passam a ser consolidadas pela violência, pelos novos agentes da política, os portadores da ideologia revolucionária, vale dizer, a de transformação da ordem jurídica pela violência à normatividade encontrada.

Foi assim principalmente na Independência; na República; e em 1930, 1937 e em 1964. Não foram incruentos aqui, por exemplo, os fatos da Independência nem os da República ou os de 1930. É um mito cultural difundido nas escolas, a versão de nossas mudanças harmoniosas. O Duque de Caxias não praticou expedições em paz e sem sangue através do Brasil. — Vêmo-lo na História em campanhas de guerras sucessivas, reprimindo pelas armas os opositores ao objetivo do Poder Central da Monarquia, que era principalmente o de suceder a Portugal mas herdando-lhe, inteira, a base territorial da Colônia. Aquele mito inculcado, que consiste em apresentar a História do Brasil como desdobramento de conciliações fraternais, opõe-se a corrente científica da "revisão crítica" da nossa História, na qual se destaca entre as atuais a importante contribuição de José Honório Rodrigues.

A mudança de objetivo no poder e a substituição de seus *agentes*, de resto, podem ser operadas pela violência como o foi em 1937; mas tal violência não equivale à idéia de confrontação sangrenta. Ela, no entanto, se revela na sufocação dos opositores e na extinção da ordem jurídica que encontrou estabelecida, mas que logra transformar sem deter-se para sollicitar à vontade formal dos governados a sua legitimação.

Penetrado o Poder Central quando este o tem sido pelos atores da insurgência, a normatividade que eles logo editam legitima-se por si mesma, do ponto de vista estrito à teoria do Direito, desde que ganhe *efetividade*.

Este momento, de resto, é ocasião na qual o Jurista tem o que analisar quanto à "formação das normas" aspirando à Juridicidade. Elas aí aparecem em visível e íntima relação com os fatos crus do poder e da dominação, e desligados dos órgãos formais da representação popular. E revelam uma "fonte de direito".

Não participo da opinião daqueles que esgotam, com o Poder Estatal, a natureza ou a origem da norma jurídica — os positivistas, os quais su-

põem que o Direito seja criação do Estado e confundem-no com a Lei —, quando o oposto é que detém a verdade. Eles parecem escritores contemporâneos só do Estado. Ficam de costas para as forças jurígenas da sociedade, a nacional como a internacional. Entretanto, quanto à formação do Direito pelas Revoluções, e apenas em uma certa medida, convenço-me de que, ao menos nestas circunstâncias, o Poder, desde que exercido com *efetividade*, é que legitima o Direito que surge das Revoluções.

Ele, o Poder, nas guerras internas da Independência do Brasil em terra e no mar, instituiu a soberania nacional. Submeteu os separatismos regionais e as divergências na sua organização (Rep. do Equador e Farrapos). O novo Estado soberano, que surgia, legitimou-se pelo êxito efetivo das armas que serviam à “ideologia política” e à “concepção territorial” de um grupo, o qual, por efeito inclusive das armas, entre outros fatores, logrou criar o “centro nacional” do novo Estado, o do Brasil.

É direito permanente do Estado, que com ele nasce, assenhorear-se de uma dada base territorial, nela efetivando-se por *ato de poder*. Assim o Estado, quando nasce, delimita suas fronteiras. Vale dizer: estende seu Poder até confrontar-se com o dos limitrofes, onde cessa também por outro *fato de poder* defrontante.

A chamada “Soberania Nacional” foi engendrada como instituição jurídica para os povos, por este estranho, complexo e vetusto fenômeno que é a *organização* do Poder. “Soberania” e “território nacional” não são recebidos pelos Estados por benesse da ordem jurídica internacional. Com esta vem a se articular, mas após o *ato de poder* com que a Soberania se auto-institui.

Em 1889 (implantação revolucionária da República), vê-se que no Brasil a posse do Poder pela Revolução, só porque então esta era a fonte do Direito, implantou um outro regime político no País. Dele, Rui foi o principal redator; foi quem concebeu o decreto de nova estrutura da organização do Poder, a federativa. A Federação outorgada pela pena de Rui, mas sem consulta popular (Decreto nº 1, do Governo Provisório de 1889).

Legitimou-se pela *efetividade*. As Constituições subseqüentes formalizaram-na.

E assim tem sido. Sempre o Poder revolucionário vitorioso legitima a si mesmo como fonte de Direito, impondo as transformações: Pedro I, ante D. João VI e os beligerantes internos; Deodoro à frente de tropas, banindo Pedro II; Floriano mantendo a revolução e enfrentando pelas armas em terra e no mar e contra a legalidade formal, impondo a República e a integridade territorial; ou Vargas, opondo-se pelas armas a Washington Luiz.

Todos trouxeram a justificação imediata dos seus editos legislativos no próprio fato de terem passado a exercer o Poder; assim dominando opositor, até então detentor legal do Governo.

Implanta-se então aquele fato que antes e aqui denominei de "Reversão da Força". Ele se opera no momento do sucesso revolucionário. Por ele, a ação de insurretos passa a ter legitimidade, apesar da lei vigente. E ingressam na ilegalidade, aqueles outros, os que na véspera tinham legitimidade, pois esta passou a ser apenas formal e por isso ineficaz para movimentar as rodas do Poder. Este é o fenômeno que denominei de "Reversão das Forças". Opera-se no instante do êxito revolucionário.

É certo que cada fato histórico destes — Independência, República e 1930 — cerca-se de fatores poderosos acumulados. Desde muito antes vêm carregados de certo determinismo condutor de seus agentes políticos. E estes nem sempre tomam completa consciência das descargas latentes a que abrem caminho. Não é porém objeto destas notas o exame da "causalidade revolucionária"; mas o da "produção legislativa das Revoluções", como documentário ideológico.

Resta ainda completar a pesquisa do fato que torna legítimas as insurreições. Confere-se que, na ordem externa do Estado ou internacional, outros são os fatos jurídicos formais, que aí legitimam as Revoluções. Mas todos decorrem da efetividade interna da insurreição e são a ela posteriores.

Entre eles, o mais revelador do caráter passivo da ordem internacional mostra-se o chamado "reconhecimento do Governo de Fato", que é objeto da dissertação de todos os autores de Direito Internacional.

Em minha modesta opinião, o "reconhecimento" apenas manifesta a legitimação do "Governo de Fato", na sociedade internacional. Mas não a institui. Dá-se o "reconhecimento" do Estado, seja por ato originário, quando de parte dos demais Estados ocorre insurreição que estabelece a independência de um Estado que surge; ou seja pela manutenção ou restabelecimento de relações diplomáticas, quando uma Revolução instituiu "Governo de Fato" em Estado anteriormente já "reconhecido".

O "DIREITO TRANSITÓRIO" DAS REVOLUÇÕES

Quando eclodem e se os seus principais atores conseguem penetrar e dominar o Poder Central do Estado, observa-se de pronto as Revoluções emitirem um "Direito Transitório".

O "Direito Transitório" das Revoluções exerce duas funções: 1ª) inicia o processo de *rutura da ordem jurídica* estabelecida; 2ª) prepara o advento das *transformações do Direito* pela insurreição.

O "Direito Transitório" das Revoluções não implanta desde logo a nova ordem jurídica integral. Ela virá a lanços. Ele porém ergue os instrumentos para criá-la e lança o seu esboço. Assim tem sido, mesmo considerado o fenômeno na produção legislativa inicial das grandes revoluções, como na França e na Rússia.

Assim tem também acontecido no Brasil.

Vejo-o na História do Brasil, este "Direito Transitório" das Revoluções, produzindo um jato de imediato. E prosseguindo algum tempo adiante, em lanços espasmódicos. Pela agressão, o "Direito Transitório" inicia o processo do colapso da ordem política ou social, dita "jurídica", que encontrou, mas que a Revolução se propõe a remover pela violência.

Admira não tenha sido estudada no Brasil esta produção legislativa temporária mas transformadora que proponho denominar-se "Direito Transitório". Ela é a "fonte de direito" primeira, da ordem jurídica a seguir implantada, seja o sistema da Monarquia Parlamentar após a Independência, ou tenha sido a República Federativa de 1889; ou a complexa transformação após 1930.

O "Direito Transitório" deve ser analisado quanto à *fonte* que a Revolução institui: e aí surpreende-se a extinção dos órgãos formais até então legítimos. Quanto à sua extensão; e vêem-se no campo da *organização do Estado*, que quase sempre é atingida, os órgãos que ele cria. E ao fim, quanto a seu *conteúdo*; e neste exame identificam-se quais são os *objetivos* revolucionários.

O "Direito Transitório", na maioria das vezes, é revelação do rumo da História. Fato complexo, contraído e agudo, a seguir ele contaminará toda a ordem jurídica interessada e que suas normas virão submeter e modificar.

Nossos escritores de Direito excedem na interpretação do Direito produzido pelas fontes formais do Estado, a Lei e a Jurisprudência. O Direito excepcional das Revoluções, a fase do "Direito Transitório", no entanto, não os tem tentado. Talvez seja porque, após o período discricionário, sobrevivem as épocas mais ou menos longas sob ordem jurídica estável. E esta logo faz esquecer aquele "Direito Transitório", produzido tão próximo dos fornos do Poder e fonte originária do direito formalmente constituído depois.

Tal "Direito Transitório" das Revoluções nem sempre surge acabado e por inteiro de pronto, e editando as normas que virão estabelecer os novos fins do Direito. Na Independência surgiu a tateios. Na República, no entanto, de chofre. Em 1930, a lances e em espasmos. Contudo, tem aqui estabelecido em cada Revolução: 1º) a orientação geral dos novos objetivos; 2º) a adoção em esboço de um novo *regime* político; 3º) a manutenção da ordem jurídica *privada*; e 4º) a definição da *identidade internacional do Estado do Brasil*.

É o que deduzo da pesquisa confrontada do "Direito Transitório" já imposto no Brasil, por exemplo, pela revolução da Independência, a da República, a de 1930 e a de 1964, excetuada a primeira da questão da identidade internacional do Estado, até então inexistente.

Nesta altura, registro que, muitas vezes, mesmo na História de revoluções em outros Estados, os agentes revolucionários dividem-se, colidem propósitos, articulam facções internas; e não podem irromper unidos e logo dotados de clara visão da extensão do processo que defla-

graram. De qualquer modo, porém, ao quebrarem a ordem instituída que encontram e ao afastarem os atores que a movimentavam, o agente sedicioso sempre libera forças políticas ainda represadas. E põe certas classes ou estamentos a moverem-se no quadro social, tudo até então imobilizado pelo regime derrocado.

São fatos irresistíveis, que entram a dilatar a insurreição. Ela poderá vir a assumir grandeza de começo às vezes insuspeitada. No Brasil, foi assim na Independência, desde o "Fico"; e em 1930 e em 1964. O mesmo não se diga da "Revolução da República", que teve claro objetivo do grupo sedicioso, quanto ao regime político (República Federativa) e quanto a mudanças econômicas no rumo *industrialista* (V. Rui Barbosa, "Relatório" do Ministro da Fazenda); mas quanto a estas, em seguida, a República veio a capitular, cedendo a pressões; e, com Campos Sales, recebeu de volta a aliança dos *ruralistas* que no passado tinham sustentado o Trono.

Seguindo-se o assalto ao poder, é na produção legislativa do "Direito Transitório" que a Revolução vai revelar a linha das transformações que a irão caracterizar na História.

TRES EXEMPLOS DO "DIREITO TRANSITÓRIO" EDITADO PELAS REVOLUÇÕES

Tomou, em nossas Revoluções, três mostras de legislação que comprovam a tese destas notas sobre "Direito Transitório" produzido pelas Revoluções. A existência deste "Direito Transitório", a sua fonte e objetivos, é o que tento identificar nestes apontamentos.

Estes exemplos são: o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, o qual, só apoiado nas armas, implantou a República; o Decreto nº 19.398, de novembro de 1930, que, escudado em sublevação nacional, instituiu o que denominou de "Governo Provisório" no início da era de Vargas; e o primeiro "Ato Institucional", de 9 de abril de 1964, que corresponde àqueles dois decretos e com que os comandos militares estabeleceram normas de chefia e ação de movimento, implantando o sistema da chamada Revolução de Março de 1964.

Vejamos estes três documentos de "Direito Transitório" das Revoluções.

O primeiro, o de 1889, de autoria de Rui Barbosa, foi formalmente denominado "Decreto". Adotou a República e o Regime Federativo. Fundou-se apenas no êxito da Revolução, pois tal é o característico do "Direito Transitório" das Revoluções. E, legitimando-se só com o êxito, atribuiu desde logo "poder constituinte" às Províncias, que denominou de "Estados".

Tal "poder constituinte", que foi outorgado, obedeceu a um "*movimento descendente do poder*". (Digo-o no sentido da teoria de Walter Ulmann, in "*Principios de Gobierno y Política na Edad Média*", ed. Re-

vista do Ocidente sobre concepção ascendente e descendente de governo, conforme circunstâncias históricas.)

O Governo Provisório da República atuou de *cima para baixo*, no maquinário político. Surgiu do grupo sedicioso republicano, tendo penetrado o cume do poder estatal, mas não recebeu legitimação das massas populares. E regulou a formação dos governos estaduais e os casos de intervenção neles, pelo poder central, instituído tal como se lê neste Decreto nº 1, de 15-11-89.

No decreto republicano, ficou subentendido que a ordem jurídica, encontrada pela Revolução no campo civil, comercial, fiscal, penal, administrativo etc., e enquanto não fosse tocada, devia permanecer vigente nos Tribunais e para os servidores da Administração, ainda sujeitos às normas que até então as regiam. E foi assim poupada a ordem jurídica privada e, em grande parte, o Direito Público.

O segundo exemplo de “Direito Transitório” a examinar nestas notas, o Decreto nº 19.398/30, de autoria de Levi Carneiro, instituiu o auto-denominado “Governo Provisório”. Criou, assim, organismo de Governo revolucionário que a insurreição instalou no Poder central.

Pelas armas vitoriosas, este decreto atribuiu ao “Governo Provisório” competência (“discricionariamente”) em toda sua plenitude, não só as do Poder Executivo como também as do Poder Legislativo (art. 1º); e dissolveu todas as Assembléias Legislativas estaduais e municipais e as Casas do Legislativo Nacional.

Declarou em vigor as Constituições e demais leis; consagrando-as mas legitimadas pela revolução. Tornou agora expresso o seu aproveitamento, quando esta vigência ficara deduzida e aplicada por inércia social no Decreto nº 1, de 1889, de Rui Barbosa. Excluiu da apreciação pelos Tribunais os atos revolucionários; e deste modo suspendeu a função judiciária para estas questões. Assumiu e manteve as “responsabilidades internacionais” do Brasil. Generalizou a intervenção nos Estados pelo Governo Central revolucionário. Noto com curiosidade que a Revolução de 1930 surge e a tudo desmonta. Mas compromete-se a garantir (art. 12) “os direitos dos Municípios”. E neste passo vejo embrião do rumo de certa adaptação do Federalismo, iniciada em 1930 e culminada em 1964, no atual conceito do regime federativo brasileiro, ao instituir vários canais de contato direto do poder central com regiões ou Municípios (SUDENE; Imposto de Renda), vasando os Estados, tal como introduzido pela Revolução de 1964. Esta culminou o processo de rutura do hieratismo da disciplina geométrica dos três planos de poder, paralelos e sobrepostos, que havia no federalismo ortodoxo estabelecido com o regime em 1889, o qual 1934 havia começado a transformar por absorver a inspiração de 1930.

O terceiro decreto revolucionário de nossa História, e aqui sob exame como exemplar de “Direito Transitório” da Revolução, é o Ato Institucional de abril de 1964.

Sua autoria principal é atribuída a Francisco Campos. Abre-se com uma Proclamação teórica e incisiva "À Nação" (autor Francisco Campos), sobre a *autolegitimidade* das Revoluções. E segue-se o Editó revolucionário (autores Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva). Foi crismado de "Ato", escolha vocabular a meu ver pouco feliz, pelas previsíveis controvérsias hermenêuticas, e não exata porque "Ato" é terminologia administrativa, mas não legislativa. "Editó" seria melhor que decreto (1889 e 1930) e do que Ato Institucional (1964).

De modo semelhante ao editó legislativo da implantação da República e ao de 1930, este Ato Institucional de 1964, que é típico "Direito Transitório" de revolução, manteve as Constituições nacional e estaduais. Este primeiro "Ato" legislativo revolucionário atribuiu competência ao Presidente da República para projetos de emenda constitucional; e nisso alterou a Constituição, a Revolução tendo-se atribuído "poder constituinte", o qual caracteriza as revoluções e com ela é imanente.

O "Ato" regulou a eleição de novo Presidente da República e marcou prazo de dois dias para ela; deu por extinto o mandato daquele que se exilara por efeito da sedição vitoriosa. E neste passo o "Ato" revolucionário fundou-se, e tão-só, na autolegitimação das Revoluções vitoriosas. Operou-se a "reversão das forças" acima assinalada.

Deu competência para "projetos de lei ao Presidente e criou novo processo de formação de lei" com prazo compulsório, nos casos urgentes e por solicitação presidencial.

Suspendeu, por prazo de 6 meses, todas as garantias constitucionais; e instituiu processo sumário de investigação contra os que, no entender da Revolução, tinham "atentado contra a segurança do País, o regime democrático e a probidade da administração pública", estabelecendo competência para sanções ao Comando Supremo e, depois de *eleitos*, ao Presidente da República e Governadores de Estado.

Tal como foi em 1930, o Ato de 1964 criou (art. 10) a sanção política revolucionária, da "suspensão de direitos políticos", agora pelo prazo de 10 anos, "no interesse da paz e da honra nacional e sem as limitações previstas na Constituição", e a ser aplicada pelo Presidente, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

Nestes três editos revolucionários brasileiros acima sintetizados surpreendem-se as diferenças ideológicas das épocas em que surgiram e as dos seus agentes, a elas condicionados. E mais ainda: estes três exemplos de "Direito Transitório" de revoluções revelam que os seus redatores, que se viam separados um do outro por cerca de quarenta anos — Rui Barbosa, Levi Carneiro e Francisco Campos —, reagiam como juristas condicionados pela perspectiva, tendências e preconceitos proporcionados a eles pela época em que cada qual atuou.

O primeiro destes Editos de "Direito Transitório", implantador de uma Revolução, o de Rui Barbosa, é documento político liberal. Contudo, é de propósito mais radical dos três. Extinguiu direitos monárquicos. Se-

parou Igreja e Estado, em decreto especial. Implantou a República. Aboliu o sistema unitário do Poder, logo descentralizando-o em forma federativa, e fazendo-o antes da Constituinte de origem dita “popular”, mas instituindo-o por “decreto” em *ação descendente do poder*, isto é, saindo da curul revolucionária e posto este decreto em vigência em todo o País, sem consulta à Nação.

No entanto, nesta permanente antinomia entre a *Lei* que a reprime e a *Ideologia* que aspira o domínio — e que nas revoluções faz emergir o Poder em estado puro, contra a Lei e ainda não revestido do novo direito que irá instituir a Ideologia —, nesta antinomia vê-se crescer, ao longo dos três documentos, a prevalência da noção teórica de Revolução sobre a de respeito à Lei encontrada.

O primeiro deles, o de Rui Barbosa, decreta a promulgação da República. Mas quase aparenta ares de continuísmo da legalidade sem rutura. Entretanto, no último (1964), ao contrário daquele, a proclamação do Poder ideológico revolucionário prevalece sobre a lei estabelecida, de modo claro e incisivo. E deste aspecto, o manifesto “A Nação”, de autoria do jurista Francisco Campos e que antecede o “Ato” de 1964, dá testemunho.

Sucedeu que o redator do primeiro (1889), Rui Barbosa, era produto do constitucionalismo regrado e do legalismo formal e de superfície do Império. Seu autor conteve-se por isso condicionado culturalmente pelos fatores do seu tempo. Não obstante, movia-o missão transformadora, a de agente de insurreição que lhe confiara a História. Por isso, o decreto revolucionário de Rui Barbosa guarda certa compostura formal de legalidade.

Mas o último escritor de Editó revolucionário de “Direito Transitório”, Francisco Campos, mostra-se, em 1964, mais afeito à teoria jurídica da Revolução, como “ato de Poder e de Direito”. Por isso, este autor foi menos respeitoso no manejo e na remoção da lei formal.

Também este jurista poderá ser explicado como produto cultural do seu tempo. Entre as duas guerras, a geração de Francisco Campos havia sido nutrida da noção de “crise do Estado Liberal”, ante a crítica panfletária dos teóricos da esquerda e da direita, e tinha sido expectadora de duas experiências políticas contestantes, a Soviética e a Fascista. Rui, no entanto, não as conheceu, em sua formação constitucionalista anglo-americana e durante sua experiência no período monárquico brasileiro.

AS NORMAS ESTATUINTES E AS REPRESSIVAS

O “Direito Transitório” das revoluções compõe-se, também ele, daquelas duas ordens de normas que integram qualquer sistema de Direito.

Uma criação social qualquer, seja um Estado ou uma instituição privada, reveste-se de duas ordens de “normas”. Elas visam a estabelecer a criação com autoridade e sua duração no tempo.

Uma das ordens de normas tem natureza *estatuinte*: visa a instituir, no caso do Estado, o "sistema do poder" e a assentar aquelas normas legais que servirão aos objetivos políticos; e no caso do "Direito Transitório" das revoluções, elas objetivam transformar a ordem jurídica encontrada. A outra ordem das normas editadas tem natureza *repressora*: e no caso do "Direito Transitório" das revoluções, estas reprimem os opositores à nova ordem, em geral criam "tribunais especiais" que acionam novas regras, as sanções defensivas e tutelares do novo "sistema do poder" e de seus propósitos.

No mundo jurídico em geral, a "norma estatuinte" e a "norma repressiva" integram todos os domínios. Não são privilégio do Estado nem dos instantes revolucionários. Ambas integram a própria manifestação do Direito como regulador de relações. No fato revolucionário, o que o distingue é a remoção pela violência da ordem legal encontrada e sua substituição por outra, tendo a "vontade revolucionária" como fonte, sem dependência de origem popular formal.

É sobretudo no seu *direito repressivo*, na normatividade penal revolucionária, que se patenteia o fenômeno que acima identifiquei e denominei de "Reversão das Forças". Ele ocorre quando se vêm de súbito manejando a legalidade coercitiva, os sediciosos da véspera. E, pelo contrário, encontram-se caídos na sujeição, os antigos donos do regime aluído: D. Pedro e família, expulsos do Brasil e embarcados pela manhãzinha; o Presidente Washington Luiz, retirado do Palácio do Catete pelo Cardeal e levado a uma fortaleza; o Presidente João Goulart, desautorizado pela Revolução, voando para o Uruguai. Todos eles foram despojados de súbito da *legalidade* formal que no entanto encarnavam. Mas viram-se postos logo na *ilegitimidade* de seu poder em decorrência do fato da Revolução, que constituiu na ocupação do Poder Central por seus opositores. E deu-se a "reversão das forças".

São flagrantes os exemplos brasileiros da "reversão das forças" pelo Direito repressivo, aqui produzido pelas Revoluções.

É o caso, no Império — dias antes do Ipiranga —, do Decreto nº 106, de 3 de setembro de 1822, da Secretaria do Reino, firmado por José Bonifácio, que proibiu a introdução de mantimentos e apetrechos de guerra, nos portos da Bahia e em outros "onde existam tropas portuguesas"; do Decreto nº 107, de 5 de outubro de 1822, da Secretaria do Reino, que reprimiu o Governo Provisório instituído no Maranhão, o qual recusava obediência ao Príncipe D. Pedro, dizendo-se ligado a Lisboa "como centro e sede da monarquia". Nos dias iniciais do Império do Brasil, o decreto de 2 de novembro de 1822, da Secretaria do Império, assinado por José Bonifácio, contra os "partidistas" — "traidores do Império"; ou o Decreto nº 130, de 6 de novembro de 1822, também da Secretaria do Império, e que deportou da Capital todos os hostis ao Governo. Estas normas repressoras assinalam a "reversão das forças", duas gerações depois da força em que haviam os outros executado Tiradentes.

Na implantação da República, durante a vigência do “Governo Provisório” da Revolução, em decretos anteriores à Constituição de 1891. integraram-se no “Direito Repressivo”, por exemplo, as regras de intervenção federal nos Estados em nome da ordem republicana, colocadas pela mão de Rui Barbosa no Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889; o banimento do Imperador e sua família, pelo Decreto nº 78-A, de 21 de outubro de 1889, bem como o de Afonso Celso e Gaspar Silveira Martins, pelo Decreto nº 78, da mesma data; o Decreto nº 85-A, de 23 de dezembro de 1889, em que Rui instituiu um Tribunal Revolucionário, a chamada “Comissão Militar”, criada pelo Decreto nº 85-A, de 23 de dezembro de 1889, para julgar crimes de conspiração, o qual aplicava a “pena de sedição militar” mesmo a civis que fossem conspiradores, boateiros ou agitadores contra o novo regime, que só era republicano e federativo por obra do “Direito Transitório” da Revolução e antes de convocação constituinte. Aqueles todos — dizia o Decreto — seriam “julgados militarmente”. Trata-se do “direito repressivo”, que venho identificando neste estudo como sempre instituído em defensor dos objetivos da Revolução.

Em 1930, entre os poderes repressivos criados pelo “Direito Transitório” daquela Revolução, arrola a suspensão das garantias constitucionais (art. 5º, do Decreto nº 19.398/30) e só mantido *habeas corpus* para crimes comuns “Parágrafo único do art. 5º; a competência do Governo Provisório para violar “direitos adquiridos” de pessoal dos quadros do serviço público (art. 8º); a criação do “Tribunal Especial” (art. 16), para “processo e julgamento de crimes políticos e outros, discriminados na lei de sua organização”, o qual veio a ser regulado pelo Decreto nº 19.440/30 e que foi um instrumento de fins políticos, pois serviu para afastar, da vida pública, os adversários da Revolução de 1930, os à época chamados “decaídos” ou “carcomidos”, retirados de suas lideranças populares mediante a “privação dos direitos políticos até o prazo de dez anos” (art. 7º). E criou ainda outras sanções o “Direito Transitório” da Revolução de 1930.

Em 1964, o direito repressor revolucionário reeditou normas já conhecidas no “Direito Transitório” das Revoluções anteriores: competência militar; restrições ao *habeas corpus*; suspensão de direitos políticos e de garantias; e outras, todas já constantes do arsenal das sanções que haviam manejado as revoluções anteriores.

A estes três exemplos de “Direito Transitório de Revolução”, acrescento, como documento de “Direito Transitório” correspondente ao “golpe de Estado” de 1937, a proclamação presidencial de então e a edição da Constituição de 1937, destinada a *referendum* popular jamais convocado.

No exame confrontado destas produções legislativas revolucionárias — a de 1889, 1930 e 1964 —, distingo aproximações e divergências.

Elas são iguais entre si, na estrutura. Todos estes “Direitos Transitórios” de revoluções compõem-se de uma proclamação ideológica e de um texto de normas impositivas, que passam a ter *eficácia jurídica*

por força do caráter jurígeno que têm as Revoluções. Mostram-se idênticas, ainda, quanto ao *fim político*, que é o de iniciar o processo de rutura da *legalidade constituída* e o de assentar as regras do processo de gradual desmonte e substituição da ordem jurídica encontrada. Surgem assemelhados também nos instrumentos de ação que criam, principalmente nos de repressão, com impressionante reiteração de "figuras jurídicas" que voltam à História revividas a cada revolução vitoriosa: a "privação de direitos" políticos, os "julgamentos sumários", a criação de "tribunais revolucionários especiais" e outras.

Mas há diferença entre o "Direito Transitório" de cada qual das revoluções brasileiras. Estas são aquelas "valorações ideológicas" adjetas ao processo, na etapa da transformação política e social pretendida, fenômeno social que é mais complexo do que a mera rutura da ordem legal. É, por exemplo, o que distingue o "Direito Transitório" de 1937 do de 1930; e este de 30, do de 89; — a "valoração ideológica" nutre-os de *objetivos* diferentes, ainda que a forma de operar tenha sido repetida, a cada insurgência.

Mas tentando agrupar os movimentos revolucionários brasileiros pela interpretação das suas afinidades, proponho, apenas como "hipótese de trabalho", que se coloque de um lado a Revolução Republicana; e que de outro se ponham a da Independência e a de 1930 (da qual 1937 e 1964 me parecem destacados desdobramentos).

Refiro-me à posição da Revolução Republicana de um lado e a das demais (30, 37 e 64) de outro, em relação à forma de estruturar o Poder político, e considerando quando na revolução predomina a tendência a fortalecer ou o Poder Central ou o Poder local. Na República, e de modo incisivo, a Revolução teve em mira partilhar o poder político em benefício dos Estados; mas na da Independência e em 1930, foi oposta a direção revolucionária, como em 1937 e 1964, que oscilaram o poder para fortalecer o "poder geral" em detrimento do "poder local".

Estes dois níveis de Poder — o *geral* e o *local* — mantêm disputa ao longo da História brasileira, algumas vezes até com conotações separatistas. Estas forças políticas, antagônicas dentro do País, defrontam-se no curso da História: e o grupo social do centro-leste (Corte, Rio, Província Fluminense) tem servido de instrumento aglutinante, de criação do Estado e sua preservação e a implantação de uma "legalidade nacional".

Na lenta formação do "poder nacional" brasileiro e na de sua organização, na integração dos grupos populacionais dispersos e das regiões isoladas sobre os quais se foi instalando gradual e solidamente o *Estado do Brasil*, constata-se no País a oscilação pendular entre o "Poder Central" e o "Poder Local", entre o poder geral e o provincial.

A atuação de Pedro I foi decisiva em favor da centralização, na Constituição que outorgou em 1824. Mas sob pressões, sobreveio o Ato Adicional com concessões às Províncias; mas logo a lei de sua "interpretação" reduziu estas conquistas do "Poder Local". E desde então, longamente germinaram ao longo da Monarquia, as aspirações regionais

de poder, algumas até requeridas pelas armas (República do Equador; Farrapos), porém sufocadas. O movimento federacionista formou-se e legitimamente expressou na História estas “aspirações regionais” de poder; e a resistência a elas figura entre as causas do ocaso e queda do Império. Mas, de qualquer modo, por complexos fatores, vem 1889 com a República e logo opera a partilha do Poder com as regiões provinciais tornadas Estados e em ortodoxia federativa. O Poder Central, contudo, permaneceu “de fato” e irredento, dentro da Federação no Brasil. A ação política dos Presidentes da República mantém o conflito e a disputa. A História da República experimenta dificuldade no compromisso dos dois níveis de poder, marcada de “intervenções”, “derrubadas” e mesmo de pequenos episódios localizados de armas insurretas. A “política dos Governadores” cresce o poder de fato dos Presidentes e demais vícios formais do regime. Tudo afinal culmina com a Revolução de 1930, que vai recuperar o Poder para o centro. E deflagrar no Brasil um processo em direção quase unitarista, que é revisor do federalismo, ainda que sem o extinguir; e que culmina em 1964.

Os diversos estremeamentos políticos, insurreições e golpes após 1930, “crises do Poder” foram também acomodações a lanços, em contrações e distensões, deste conflito entre “poder local” e “poder geral”, entre Legislativo (vale dizer: *classe política* ou poder local) e Executivo (agentes do poder central).

Assim vê-se enfileirada a insurgência de 1930, como afinal servindo à mesma linha histórica do Império, no que concerne ao processo de concentração do Poder Central e no de prevalência do Executivo. Por caminhos profundos, após contestações e desvios, a Revolução de 1930 findou desaguada em 1964: até mesmo com seus antigos “Tenentes”, agora Generais, os quais, na História da “ideologia da estrutura do Poder”, integram-se no Brasil à corrente da prevalência do Poder Central.

Os documentos do “Direito Transitório” de 1930 e 1964 autorizam esta conclusão.

CARACTERÍSTICAS DO “DIREITO TRANSITÓRIO” DE 1964

A Revolução de 1964 imprimiu sistema, em parte até então desconhecido, do uso do “Direito Transitório” das Revoluções.

Tal como os demais, ele preparou o advento da nova ordem jurídica pretendida pelas forças revolucionárias. Mas este “Direito Transitório” sobreviveu à implantação desta nova ordem jurídica, coexistindo com ela e a ela se sobrepondo com poderes latentes, de que o impulso e os quadros revolucionários tiram suas reservas de poder reformador. Esta é uma característica de “estrutura de poder revolucionário” até então desconhecida em tal amplitude, nos movimentos anteriores no Brasil, salvo o da implantação do Império, entendida como integrada à crise da Regência por caminhos profundos.

Na análise do “Direito Transitório” de 1964, surpreendo aquela hierarquia das normas jurídicas que são próprias de qualquer sistema

jurídico e, no caso presente, até nas regras da elaboração legislativa revolucionária.

O sistema de legislar o "Direito Transitório" da Revolução de 1964 criou os "Atos Institucionais" e os "Atos Complementares". Este sistema obedece às regras inelutáveis da chamada "formação do Direito por graus" (Adolf Merhl e Hans Kelsen). Vê-se que só os "Atos Institucionais", os quais são firmados pelo colegiado completo do Governo, contêm emendas à Constituição; enquanto que os "Atos Complementares", firmados só pelo Presidente e o Ministro da pasta, editam normas hierarquicamente inferiores.

Esta mesma técnica de Direito Revolucionário fora usada em 1889; mas sem denominação e fonte que tornassem visível esta distinção hierárquica dos diplomas, como se vê em 1964.

Sobrepondo-se à ordem jurídica encontrada, o "Direito Transitório" sempre constitui um "sistema jurídico" harmônico, íntegro e que deve ser examinado como um todo. É o que proponho denominar-se "Direito Transitório" das Revoluções.

A elaboração legislativa transitória da Revolução de 1964 já permite definir as linhas do travejamento da ordem jurídica estável, que seu sistema jurídico objetiva estabelecer em permanência.

Na leitura dos Atos Institucionais e na dos Complementares, verifica-se: I) *Na estrutura e ação do Estado*; prevalência do Poder Central sobre o local, monopólio governamental das decisões de despesas; competência do Presidente para iniciativa do processo de emenda à Constituição e da formação das leis, esmaecimento dos Estados e algum fortalecimento dos Municípios; iniciativa do Presidente para a intervenção nos Estados e nos Municípios e ampliação, sem fundamento; movimento na direção de legitimar organismos regionais de planejamento, criados pelo Poder Central por cima e indiferente aos Estados; hegemonia do Executivo sobre o Legislativo; organização tributária agora posta sob perspectiva nacional. II) *Na vida política partidária*: eleições indiretas dos governos de Estado e da República; prevalência do Partido sobre o agente político; estrita disciplina e fidelidade partidária; difíceis limites à multiplicação dos Partidos.

Tais linhas de organização da vida política nacional são lidas nos Atos Institucionais e Complementares, dispersamente. E foram sendo inspiradas a lanços. Parece que assim revelam mais um ditado dos fatos a conduzir a mão redatora, do que o resultado de amadurecida e prévia inspiração revolucionária que, de um jato, se tivesse posto em ação.

Na pesquisa do significado da Revolução de 1964, feita na leitura do seu "Direito Transitório" como documentário ideológico, verifico, ainda uma vez, que freqüentemente uma Revolução é precipitada e conduzida pelos fatos. Define-se durante sua realização objetiva conseqüente. Entretanto, tudo caminha impulsionado por fatores irresistíveis, os quais condicionam os seus agentes, como atores do seu tempo. Por isso mesmo, no mais das vezes, eles são guiados pelos ventos da História.

O PRESSUPOSTO, O REQUISITO E A CONDIÇÃO NA TEORIA GERAL DO DIREITO E NO DIREITO PÚBLICO

Professor PAULO EMÍLIO RIBEIRO DE VILHENA

1. Introdução. O emprego e a interpolação dos conceitos **pressuposto**, **requisito** e **condição** no Direito Público e no Direito Privado. A necessidade das retificações em razão da específica posição e da finalidade de cada um deles. A conformação do problema e a raiz comum no **nexo causal**. — 2. A **pressuposição**. Sua peculiar virtualidade no Direito Público e sua posição reflexa no Direito Privado. — 3. **Pressuposto, requisito e condição**: acepção, desenvolvimento e interpolações. As tipificações no processo e no direito negocial. As apropriações no Direito do Trabalho. Importância da adequação dos conceitos no Direito Público. A **fattispecie**.

1. A leitura de quaisquer obras jurídicas vem demonstrando o largo mas indiscriminado uso dos conceitos "pressuposto", "requisito" e "condição", sem que se tome o devido cuidado com a específica natureza e função de cada um deles.

Nos domínios do Direito Público, em que o exame da armadura estatal obriga a um maior retezamento e nitidez na estruturação conceitual, já se vislumbram técnica aproximativa de exposição e certa cautela no desempenho de cada um daqueles conceitos.

No Direito Privado, conquanto algum deles goze de especial apropriação, como a "condição", a interpolação entre "requisitos" e "pressupostos" é de pronunciado gosto, a que não escapam elaborações processuais, a despeito do alimpamento aberto por OSCAR VON BÜLOW.

1.1 O problema, contudo, toca nas bases da própria construção mental do Direito, como ciência e técnica, em que se joga com a formação, a sucessão e a extinção dos **fenômenos jurídicos**, sejam os unicelulares ou genéticos (o fato jurídico), sejam os compostos ou complexos (as situações jurídicas, as posições jurídicas e a relação jurídica, na concepção de SAVIGNY).

Sobre os **fenômenos jurídicos** assenta-se e dinamiza-se a vida jurídica, como conjunto de **ações jurídicas** (Rechtshandlungen).

A importância da distinção sobreleva não apenas para a compreensão de **fenômeno jurídico** em sua formação como para apreender-se a força de vinculação e de atuação dos **fenômenos jurídicos** uns com os outros.

Esferas jurídicas nascem, projetam sua luminosidade no mundo jurídico e passam e se dissipam, mas cumprem a função, principal ou acessória, que lhes foi destinada na realização de interesses humanos, que visaram exprimir e harmonizar.

É indispensável, portanto, que se atente para a **fenomenalização da vida jurídica**, ou seja, para os **suportes reais ou normativos** que, **antecedente, concomitante** ou **subseqüentemente**, atuam no plano criativo dos **fenômenos jurídicos**.

Exatamente aqui é que se apresenta a problemática do "pressuposto", do "requisito" e da "condição".

1.2 Observe-se que, via de regra, quando se fala em "pressuposto", se está no terreno da existência ou não existência do **fenômeno jurídico**; se se fala em "requisito", já se alcança etapa superveniente, que é a da validade ou não do **fenômeno jurídico**; ao ser abordada a "condição", ganha-se a linha de eficácia ou de extinção do **fenômeno jurídico**.

1.3. Não resta dúvida que o problema não é de fundo metodológico, mas lógico e não só lógico-formal, pois diz com a própria existência e fisionomização de núcleos e nexos jurídicos, através dos quais se distribui a realidade jurídica.

O nascimento e o entretencimento das realidades jurídicas, através dos **fenômenos jurídicos**, resultam de "pressupostos" ou de "requisitos" ou de "condições".

A direção metodológica compreende o princípio da finalidade, na vida jurídica.

Aqui, porém, parte-se do modo de ser **causalidade**, tomando-se os supostos de desencadeamento dos fenômenos jurídicos, que nascem de **fatos reais** (da vida, fora do Direito) e de **fatos formais** (a norma jurídica).

Toma-se **fato**, aqui, na acepção de um dos elementos componentes do **fenômeno jurídico**, dentro de um nexo causal, seja causa mediata, seja causa imediata em sua formação.

Como modo de ser, na relação entre cousas, a **causa** explica-se na presença de fatos, que se modificam uns aos outros, em nexos sucessivos por processos modificativos de maior ou menor visibilização de seus elementos determinantes.

Por vezes, como expõe ainda CARLOS CAMPOS, o desencadear das atuações de uns fatos sobre outros opera-se com tal intimidade entre seus elementos integrantes, que não o alcança a observação humana; nem por isso, entretanto, deixam de existir. (1)

O mesmo verifica-se no Direito, mormente com o "requisito", cuja apreensão se esconde, por vezes, nas entredobras das conexões jurídicas, que chega a confundir-se com "pressuposto" ou com a "condição".

2. É indispensável destaque-se, no tema, a **pressuposição**, que indica, na **estrutura do pensamento**, um dado ideativo, de que parte para afirmar-se uma nova idéia, que sobre aquele assenta.

Em sentido lato, significa a atitude mental prévia e mesmo **preconceito**. (2)

A **pressuposição** aparece na formulação de realidade com força jurígena, em virtude da localização e/ou preeminência de fatos nor-

(1) Cfr. CAMPOS, Carlos — "Ensaio sobre a Teoria do Conhecimento", Belo Horizonte — Ed. Cardal Ltda., 1959, págs. 256 a 258.

(2) BRUGGER, Walter — "Dicionário de Filosofia", S. Paulo, Ed. Herder, 1962, trad. de ANTONIO PINTO DE CARVALHO, págs. 421/2.

mativos (Direito Público) ou psicológicos (Direito Privado), fatos esses que regem a elaboração de um preceito jurídico e se impõem à consideração do aplicador do Direito.

No Direito Público, insista-se, essa preeminência e/ou localização têm natureza normativa, isto é, consistem na adoção de uma regra jurídica vigente em ordenamento jurídico diverso daquele a que pertence o aplicador, regra essa, entretanto, que, por circunstâncias excepcionais (ao decidir questão relativa a estrangeiro), deva adotar.

Para distingui-la do **reenvio** (como figura, através da qual se reconhece a outro ordenamento a faculdade de fornecer, em medidas diversas, critérios de qualificação de situações ou de relações que se interpenetram na esfera da própria potestade estatal ou o fenômeno que se qualifica como aquele tipo de relações entre ordenamentos diversos segundo os quais um deles renuncia efetuar diretamente certa disciplinação jurídica confiando-a àquela disposta em outro, que se insere, ainda que com eficácia diversa, no próprio sistema jurídico), CONSTANTINO MORTATI, no que se faz acompanhar da doutrina publicista dominante, dá à **pressuposição** sentido específico, e que consiste em tomar ao direito de outro ordenamento um dos elementos que servirá de suporte para a aplicação do direito nacional.

Assim, exemplifica, uma lei italiana que diz respeito a um cidadão estrangeiro ou a um chefe de Estado estrangeiro, remete-se ao direito de outro Estado para determinar quem seja, para isso, cidadão ou chefe de Estado. E, nitidamente, arremata, mais exatamente se fala, em tais hipóteses, em **pressuposição**, querendo-se significar que aqui as normas estrangeiras não são chamadas para regular relações mas somente para **determinar um ou vários elementos da norma interna**, a respeito da qual se colocam como **pressuposto**. (3)

Com toda a propriedade, expõe BISCARETTI DI RUFFIA que as normas internacionais ou externas constituem um **pressuposto** para a emanção e para a aplicação de determinadas normas internas ou estatais. (4)

A **pressuposição**, no Plano do Direito Público, vem a ser identificada com o **pressuposto**, quando, para formar-se regularmente a relação jurídica dentro de um ordenamento, deva ele buscar um de seus elementos constitutivos em ordenamento jurídico diverso e a regra jurídica deste, que se insere e atua, guarda a posição de antecedente necessário.

Mais explicitamente, na atuação jurídica do ordenamento interno a regular constituição da relação jurídica só se dá quando a compõe

(3) Cfr. MORTATI, Constantino — "Istituzioni di Diritto Pubblico", 8va. Ediz., Padova, CEDAM, 1969, T. 1.º, págs. 309, 308, esp. 309.

(4) RUFFIA, Paolo Biscaretti di "Diritto Costituzionale", 8va. Ediz., Napoli, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1969, págs. 108/109.

aquele elemento antes definido na ordem externa e que, como fato normativo, deve localizar-se no equacionamento da relação interna, com força de preeminência e sem o qual essa relação não se consumará.

Observe-se que esse elemento antecede o desenvolvimento do mecanismo normativo estatal e o passa a integrar posteriormente.

No plano do Direito Privado, na esfera do negócio jurídico, a **pressuposição**, bem que se destine a definir um fato-momento psicológico, que domina uma ou ambas as partes ajustantes, contém virtualidades de fato-causa ou fato-antecedente, cuja relevância pode ou não alcançar foros de juridicidade.

Ganhou a **pressuposição** sentido especialíssimo entre os pandectistas, sobretudo WINDSCHEID, como reserva determinante da formação de um negócio jurídico.

Elemento acessório, fica entre a **motivação** e a **condição**. (5)

Quanto à sua natureza, distingue-se a **pressuposição** da **condição**, em que, naquela, segundo LEHMANN, as partes querem incondicionalmente, mas deixam manifesto, com sua conduta, que não queriam se soubessem que a circunstância não aconteceria ou não teria acontecido. É a chamada "reserva virtual". Alugo a sacada, convicto de que o desfile vai realizar-se. Não o declaro, mas da minha conduta não se infere outra coisa. Ou então, declaro-o, mas unilateralmente, sem condicionar a eficácia da contraprestação à realização do desfile. (6)

Em realidade, a **pressuposição**, no direito negocial, guarda estreito vínculo com a **condição** no que concerne ao momento de sua aparição, que coincide com a **formação do negócio**.

Há, porém, no fundo motivador contido na **pressuposição** um impulso causal, que tem como mola de desencadeamento (motivo) um suporte psicológico essencial para o proponente e acidental para a contraparte.

Como o fato da vida que representa esse **motivo** se acha encoberto e cujo acontecer pode frustrar-se, ganha ele **aspectos de condição** (pela incerteza mínima), mas deixa de sê-lo não só porque não se separa da prestação objeto do contrato pela futuridade (o balcão) assim como não veio ele retido no pé do negócio como objeto específico da prestação (o desfile).

(5) Cfr. PEREIRA, Cáo Mário da Silva — "Instituições de Direito Civil", Rio de Janeiro. Ed. Forense, 1966, vol. I, págs. 344 ss.

(6) LEHMANN, Heinrich — "Tratado de Derecho Civil", Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1956, vol. I, pág. 417. VON TUHR afirma que parte integrante do negócio jurídico só o é aquilo o que os contraentes, por sua vontade, declaram. Veja-se: TUHR Andreas von — Der Allgemeiner Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts", Berlin, V. von Duncker & Humblot, 1957, 2. Band, 1. Hälfte., S. 197, III. O exemplo, que traz, quanto a desfile, assemelha-se, pelo princípio jurídico, ao de LEHMANN, como se pode ver, na mesma obra e vol., à pág. 201.

Aproxima-se do **pressuposto** apenas em termos de nexu causal, de antecedente (psicológico). Não, porém, como impulso prévio, porque a **pressuposição** já participa do negócio em suas bases, ao passo que o **pressuposto** precede-o e tem função estática.

Em suma, guardados as distinções funcionais e o momento de aparição, pode-se afirmar que a **pressuposição**, no Direito Público — como elemento antecedente e informador da aplicação de determinada regra de direito estatal —, identifica-se com o **pressuposto**. Trata-se de elemento externo, antecedente e autônomo, que obrigatoriamente como suporte deve integrar a operação jurídica a ser executada (a lei estrangeira, que define o que seja “cidadão”).

No Direito Privado, como “reserva virtual” (LEHMANN), que figura como fato propulsor, encoberto, mas concomitante na formação do negócio jurídico, a **pressuposição** aparenta-se intimamente com a **condição**. Ver-se-á, adiante, que esse parentesco está em sua função dinamizadora da realização do negócio.

Nada de estranho existe em estabelecer-se o estreito paralelismo entre a **pressuposição** do Direito Público com o **pressuposto** propriamente dito e da **pressuposição** do Direito Privado com a **condição**.

Aliás, ver-se-á que o terreno propício da **condição** é o Direito Privado, na área evidentemente negocial. O Direito Público constrói-se, em sua dinâmica, sobre um mínimo de incerteza e as formulações jurídicas da atividade estatal, pela segurança e pela regularidade do **continuum** a que se destinam, armam-se sobre posições determinadas, que se assentam em dados rígidos e de natureza estática, como são o **pressuposto** e o **requisito**.

3. O estudioso do Direito do Trabalho, ao abordar a doutrina alemão, percebe que a índole dos seus expositores caracteriza-se pela exaustiva pesquisa em profundidade à busca de causas últimas e fundamentais de qualquer fenómeno ou fato. No jurídico, como se dá no filosófico, os autores tedescos primam por alicerçar sua exposição em torno da figura das partes do contrato de trabalho, o empregado e o empregador, recorrendo dos **pressupostos** de sua conceituação. (7)

Eis aí o desdobrar de uma preocupação conceitual e terminológica, quando muito se confunde, nesse campo, o **pressuposto** com o **requisito**.

Daí o desenvolvimento do tema.

Logicamente, e é no que visceralmente se compromete o Direito, o **pressuposto**, como unidade conceitual e elemento objeto da análise,

(7) HUECK, Alfred & Nipperdey, Hans Carl — “Lehrbuch des Arbeitsrechts”, 7. Auflage, Berlin, F. Vahlen, Stuttgart Mainz, 1967, S. 14 ff.; CAROLSFELD, Ludwig von — “Arbeitsrecht”, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1954, S. 26 ff. e BOBROWISKI, Paul & GAUL, Dieter — “Das Arbeitsrecht im Betrieb”, 5. Auflage, Heidelberg — “Recht und Wirtschaft”, 1963, S. 42 ff.

compõe-se de dois subelementos distintos, que se interexplicam: um **fato** (da vida) e uma **forma** (lógica).

Fato e forma situam-se na raiz do **fenômeno jurídico** a ser demonstrado.

A despeito, porém, de compor o **fenômeno**, o **pressuposto** antecede-o e dele independe, porque se encontra ou na realidade do mundo exterior ou nas realidades ideativas do pensamento.

Quando se está no campo do Direito, em que as formas ideativas se prefiguram em juízos lógicos, hipoteticamente armados, o **pressuposto** vem enunciado na regra jurídica e só se alcança o **conceito jurídico** se o fato, o acontecimento (o suporte) do mundo exterior preenche aquela linha ideativa nela traçada.

Por isso, diz-se que esses **fatos** constituem o **pressuposto** de existência da figura jurídica prevista na norma.

BÜLOW, que incorporou os **pressupostos** na doutrina do processo, toma-os como elementos constitutivos da existência válida deste ⁽⁸⁾, com o que se verifica, desde logo, que se caracterizam por serem antecedentes ao fenômeno a que dão vida.

Nisso distinguem-se dos **requisitos**, que, a despeito de se definirem como os elementos básicos indispensáveis à existência do **fenômeno**, são apreensíveis **concomitantemente** a este.

A doutrina processual, sensível à distinção, situa o **requisito** como a circunstância necessária contemporânea ao ato que integra e o **pressuposto** como a circunstância a ele anterior. ⁽⁹⁾ Não falta, porém, quem os confunda ou lhes dispense a mesma significação. ⁽¹⁰⁾

A assimilação, todavia, não se explica, dada a natureza de cada um dos conceitos (**pressuposto** e **requisito**), em virtude da diversidade de momentos, em que surgem para a constituição do **fenômeno** e a insatisfação de logo aparece, na formulação do pensamento lógico e técnico, quando, muitas vezes, ao buscar-se um dado antecedente, costuma-se aludir a **pré-requisito** e se pode afirmar que este não vem a ser senão o **pressuposto**.

A **condição**, na estrutura técnica do Direito, emprega-se como elemento de composição de uma figura jurídica já armada e diz mais com a correção da fórmula jurídica enunciada (condições de validade) ou

(8) Cfr. BÜLOW, Oscar von — "Excepciones Processales y Presupuestos Procesales", Buenos Aires, E.J.E.A., 1964, trad. de Miguel A.R. Lichtschein, ps. 5/8.

(9) Cfr. CARRION, Valentin Rosique — "As Sentenças Incompletas", Madrid, Universidad de Madrid, Facultad de Derecho, 1971, ps. 25 ss.

(10) LEONE, Giovanni — "Manuale di Diritto Processuale Penale", 8va. Ediz. Napoli, Casa Ed. Dott. Eugenio Jovene, 1971, pág. 94, ns. 2) e 3).

com o desencadeamento de conseqüências jurídicas expectadas nessa fórmula (condição de eficácia).

Ao mencionar-se "condição de nascimento" está-se no domínio ou do **pressuposto** ou do **requisito**. Eis aí um exemplo de enunciado em que se interpolam os conceitos.

Via de regra, toma-se da **condição** na acepção de elemento decisivo de formação de um fenômeno jurídico ou, em perspectiva savignyana, de uma **relação jurídica**, ou de seu desenvolvimento e sua exaustão (eficácia jurídica) para definir o que seja **requisito** ou o que seja **pressuposto**. E há autores que chegam mesmo a interconexionarmos. (11)

Fala-se, ao sabor de cada um, em "pressuposto de validade", "condição de validade", "requisito de eficácia" etc., o que demonstra ou a fluidez dos conceitos lógicos ou a insegurança do processo perceptivo e organizativo da mente humana.

Enorme, pois, é a dificuldade do estudioso do Direito para apropriar-se desses conceitos e deles utilizar-se adequadamente.

Desde logo, advirta-se que melhor se está usando-se **condição** nas esferas do **negócio jurídico**, porque aí é que se apreende sua natureza circunstancial, a **eventualidade** de que se reveste como elemento **acidental**. A **condição** supõe já formado e válido o negócio, cuja **eficácia** e/ou **extinção** dependem do evento futuro e incerto (mas previamente estabelecido pelas partes).

Na função de **causa**, como elemento irruptor do dinamismo jurídico, a **condição** não integra necessariamente a **relação jurídica** composta (o **negócio jurídico** ou, em terminologia conceitual revista, o **ato jurídico**).

A **condição** é estranha à formação do negócio jurídico, mas atua em sua execução.

Sua virtude essencial é dinamizadora. Aparece como um toque. Diz com o movimento da **relação jurídica**. Compõe-na concomitante ou subsequêntemente.

Já o **pressuposto** traz significação estática, como estática é a do **requisito**. É suporte antecedente o primeiro e suporte concomitante o segundo.

(11) Cfr. DE FLACIDO E SILVA — "Vocabulário Jurídico", Rio — S. Paulo, Ed. Forense, 1963, vol. III, pág. 1.213, verbete "Pressuposto" e vol. IV, pág. 1.356; MANS PUIGARNAU, Jaime M. — "Lógica para Juristas", Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1969, págs. 9 e ss., e KLUG, Ulrich — "Juristische Logik", Berlin — New York, Springer-Verlag, 3. Auf. 1966, S. 41/42; LEONE, ob. e pág. cita.

A despeito da interpolação conceitual, quando toma **requisito** por **pressuposto**, é de interesse a leitura do que escreve CARNELUTTI, F., e que seja meditado, em sua "Teoría General del Derecho", 2.ª Ed., Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1955, trad. FCO. Javier Oaset., págs. 21 e ss.

A função jurídica de ambos consiste em **fisionomizar o fenômeno jurídico**. São peças fundamentais em sua montagem.

Já a **condição** fá-lo atuar, move-o.

Por outro lado, além dessas considerações prévias, que importam, e muito, para a caracterização e a localização dos elementos funcionais do **fenômeno jurídico**, a **condição**, quando concebida estaticamente, contém um juízo generalizador, através do qual se indica que determinada pessoa reúne os elementos suficientes (**pressupostos e/ou requisitos**) para juridicamente definir-se como tal: “a condição de empregado”, “a condição de contribuinte”, a “condição de autor”, a “condição da ação”. Dá-se a referência aqui, a uma precisa fórmula jurídica e o emprego da expressão **condição**, tão ao gosto de autores de Direito, tolera-se em tais casos, porque não se admite em forma técnica, porém, meramente enunciativa de um dado genérico.

OSCAR VON BULOW, com extraordinária acuidade, ao destacar os **pressupostos processuais** como conceitos jurídicos fundamentais na teoria do processo, realça-lhes a significação, e o faz, segundo suas próprias palavras, da mesma maneira que o Direito Privado e o Direito Penal encontraram nas **categorias correlatas** de “requisitos constitutivos de uma relação jurídica privada” e de “delito-tipo”. Sublinha, apenas, que, em Direito Processual, não existe, porque só uma relação jurídica está em jogo, a diferença entre “requisitos gerais e especiais” ou entre “tipo” (Tatbestand) geral e especial. (12)

Por outro lado, incalculável é a repercussão do **fato-suporte** (Tatbestand) no clareamento das formulações jurídicas, porque representa ele, de um lado, a exata porção da realidade apreensível pelo Direito e, do outro, o momento inicial ou o ponto de ignição da vida jurídica.

Se complexo, composto ou continuativo o **fato-suporte**, os elementos que o compõem constituem o **pressuposto material do fato jurídico** e a regra de Direito, que sobre ele incide e o impregna de juridicidade, é o seu **pressuposto formal**.

Em exposição, que vai ao mais intrincado do tema, PONTES DE MIRANDA precisa que os elementos do suporte fático (ou fato suporte, dizemos) são **pressupostos do fato jurídico**; o fato jurídico é o que entra, do suporte fático, no mundo jurídico, mediante a incidência da regra de Direito sobre o suporte. E acrescenta: só de fatos jurídicos provém eficácia jurídica. (13)

(12) Ob. cit., pág. 6 e nota 6. Cfr. ainda PONTES DE MIRANDA — “Comentários ao Código de Processo Civil” (de 1939), 2.ª Ed. Rio, Ed. Forense, 1958, T. II, págs. 198 ss.

(13) Vide “Tratado de Direito Privado”, Rio Ed. Borsari, 1954, T. I, pág. 4, n.º 4.

Presta-se a confusão certa doutrina italiana ao aludir à figura da *fattispecie*.

Lembre-se, aliás com MORTATI, que a *fattispecie* tem seu precursor literal no latim, *facti species*, que significa suposição de um fato ou fato que se traz como modelo. (14)

Mas a *fattispecie* em sua acepção mais usual é o mesmo *fato-suporte*, visto, todavia, em sua completude, ou seja, integrado dos elementos suficientes previstos na regra de Direito. Encontra-se ela já em uma etapa ulterior de formulação jurídica, como o quadro completo resultante de *fatos-acontecer* diante da *regra-tipo* (modelo). Aqueles elementos suficientes previstos na regra de Direito chama CARNELUTTI *supostos* e lhes aponta a função de fixar a hipótese do conflito de interesses, na elaboração do *preceito* abstrato. (15)

Fattispecie é o quadro da realidade focado na regra de Direito. Resulta da reunião de *fatos-conduta*, cuja ocorrência atrai a luminosidade da regra, porque lhe preenche o juízo hipotético.

Suporte fático, ou *fato-conduta* ou *fato-suporte*, isoladamente considerado, antecede-se, porém, na formulação da *fattispecie*. Nesse sentido vista a imagem, admite-se o ensinamento de CARNELUTTI, segundo o qual à descrição dos requisitos do ato jurídico corresponde o caso tipo (a *fattispecie*, que quer dizer a *espécie do fato*), ou seja, aquela porção do fato jurídico que o legislador faz ver: como um modelo ou um campeão exibido aos súditos. (16)

Requisito, no texto carneluttiano, acha-se na acepção de *pressuposto*.

MORTATI incumbe-se de evidenciá-lo, ao distinguir momentos da *fattispecie*, conforme a unidade ou a pluralidade de fatos que a preenchem.

Aliás, desvenda-se nessa passagem, a insopitável diversificação entre *pressuposto*, *requisito* e *condição*.

Em um primeiro caso, os fatos, para formarem a *fattispecie*, têm a função de *pressupostos*. Isto traduz, prossegue o consagrado publicista, que toda a *fattispecie* se aglutina pelo ligamento de uma parte sua com outras, que a condicionam de modo vário. E exemplifica nos fatos do exercício da gestão de um serviço público por parte de um concessionário, que *pressupõe* a existência de uma concessão válida.

Em uma segunda hipótese, os fatos assumem uma função *constitutiva*, no sentido de que se colocam como elementos cuja verificação

(14) Ob. e vol. cts., pág. 226, nota 1.

(15) Vide CARNELUTTI, Francesco — "Teoría General del Derecho", 2.ª Ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1955, pág. 62, a).

na **fattispecie** simples e concreta tornam-na diretamente produtora de efeitos jurídicos típicos previstos na norma (a **fattispecie legal**). E conclui que, aqui, se trata de elementos diretamente causais de consequências, como, por exemplo, no decreto de nomeação para uma função pública, emitido pelo órgão competente e sob a forma prescrita.

A terceira função toca àqueles outros fatos que, relativamente aos anteriores, aparecem como não essenciais, ou seja, "acessórios", marginais e eventuais (**textualmente**) que intervêm não para dar vida à **fattispecie** mas lhe condicionam a eficácia, suspendendo ou impedindo o desenvolver dos efeitos potencialmente próprios dos fatos **constitutivos**. (16)

Observa-se que a clarificação das posições jurídicas, que advenham de fatos complexos ou simples, é operação apriorística indispensável ao entendimento da função dos conceitos jurídicos e à sua adequação no exercício da vida jurídica.

Se o **requisito** se especializa por ser concomitante à formação do ato jurídico (MORTATI diz, aqui, que há função **constitutiva** direta), há a ponderar que ele se assenta sobre um conceito jurídico, que, à sua vez, para considerar-se como tal, exige **pressupostos**.

No **requisito**, a elaboração joga **fatos jurídicos**, com conceitos jurídicos já predispostos e que se aglutinam para a constitutividade do **fenômeno jurídico** de que se esperam efeitos.

Nos **pressupostos**, ainda se está no terreno da interseção, entre o mundo fático e o mundo jurídico. O **fato-causa** não só antecede o **fato jurídico**, como está fora dele. Passa a compô-lo com a luminosidade da lei.

Sob o ângulo da antecedência, da causalidade e como elemento exterior à relação processual, tem-se por aceitável a aceção de BULOW, ao titulá-lo **pressuposto**.

Por **pressuposto processual** entende-se a existência de determinados fatos jurídicos, que antecedentes de outros e no concernente a eles exteriores, são indispensáveis à formação da relação processual.

Já o **requisito** diz respeito a uma esfera própria de vida ou atuação jurídica. Indica, em suma, que o ato que integra se acha revestido dos elementos formais impostos pela regra de Direito.

Diz-se, no **pressuposto**, que o **nexo** é externo, porque o **fato-suporte** vem considerado fora do círculo de captação da norma jurídica.

(16) CONSTANTINO MORTATI, ob. e vol. cit., págs. 227/228, letras a a c. No que concerne à última categoria de atos, os "acessórios" (que para nós são a condição), aponta, como exemplo, e com função de accertamento, o caso do controle de legitimidade exercido pela corte de contas sobre atos do governo (pág. 228, c).

BÜLOW transferiu esse postulado para o processo e o aplicou no sentido de fato jurídico anterior e exterior ao processo, mas que passa a integrar para validamente formar-se.

Generalizou-se o seu uso no Direito processual e se fala, corretamente, aliás, em **pressupostos de admissibilidade, pressupostos de recorribilidade, pressupostos de impugnação**, como a apontar fatos jurídicos processuais antecedentes, que legitimam aquele a que se tem em vista praticar.

O processo nasce e desdobra-se através de atos-momentos jurídicos que se sucedem, como causas suficientes de criação umas das outras.

Se, porém, se detiver o investigador no campo de formação dos atos jurídicos, no Direito Material ou Formal, e no exame dos seus elementos **internamente** considerados, depara aí o **requisito**. Neste, os pontos de aglutinação encontram-se já juridicamente configurados e se conexam, agrupam-se, reúnem-se e dão vida regular ao ato jurídico.

A viabilidade, a factibilidade do ato e de sua atuação no mundo jurídico assentam-se, exclusivamente, na reunião dos elementos já juridicamente conformados. Com reunirem-se, formam, concomitantemente, o ato jurídico.

No **Direito Material**, a construção doutrinária dos **pressupostos** é mais simples e acessível, pois estes aparecem na gênese do **fato jurídico**. De um lado, um **fato** do mundo real, sob o foco potencial da **norma**, que o colore — é o **suporte fático** ou **fato-suporte** (der einfach Tatbestand, o **fato-suporte simples**); do outro lado está a **norma**, a lei, como círculo ideado de captação do fato, sem a qual não haverá **fato jurídico**.

Dai a impropriedade em falar-se em **requisito** de um **conceito jurídico**. O **conceito jurídico** assenta-se sobre **pressupostos**.

Já o **negócio jurídico**, por exemplo, como **relação jurídica**, supõe, além dos **pressupostos, requisitos**. Configuram-nos a **capacidade, a licitude de objeto, a forma prescrita, a livre manifestação de vontade etc.**

Os **pressupostos**, entretanto, precedem-nos, como a **pessoa, a coisa** (em comércio), essa ou aquela **espécie de ato** (na compra e venda, a **entrega, o preço**; na posse, **pessoa e propriedade de outrem**. Observe-se que a **boa-fé, aqui, já é requisito**).

No campo do Direito do Trabalho, fala-se em **pressupostos** da existência de **empregado** ou **empregador**. Ao mencionar-se, p. ex., **relação de emprego**, além dos **pressupostos** está-se aludindo, também, a **requisitos**.

O **conceito de empregado**, como conceito jurídico, assenta-se sobre **pressupostos** e não sobre **requisitos**. Estes só devem ser examinados e

aparecem quando se está diante de uma **relação de trabalho** ou de um **contrato de trabalho**, porque o contrato de trabalho, bem que suponha a existência das pessoas do **empregado** e do **empregador** (que são precedentes), como negócio jurídico só se forma em um plano ulterior da **fenomenalização jurídica**.

A **relação de emprego** constitui-se concomitantemente à configuração das pessoas qualificadas como **empregado** e como **empregador**.

Elementos de ordem técnica, todavia, aglutinam-se e preenchem as predisposições estabelecidas na ordem jurídica para que haja uma relação de emprego e que dizem respeito à sua validade: são os **requisitos**. Entre outros, o objeto lícito da prestação, a voluntariedade, a capacidade etc.

Mas **pressupostos** da relação de emprego são aqueles elementos fático-pessoais que conduzem à definição do empregado e/ou do empregador como tais.

A distinção pode parecer cerebrina ou acadêmica.

Sua significação reside, entretanto, em que os **pressupostos**, com serem básicos, externos e conterem-se no mundo da realidade isoladamente considerada ou na norma, vista sob o ângulo de potencialidade de captação, não se prestam para iludir — caracterizando ou descaracterizando a relação de emprego. Já o requisito, que se encontra dentro dos fatos jurídicos constituídos, portanto, dentro do mundo jurídico, pode encobrir ou desfigurar a realidade, como é o caso do **salário**, a que se refere o art. 3º da Consolidação das Leis do Trabalho, que a doutrina, via de regra, toma por **requisito**, quando sua posição seria a de **pressuposto**, se assim se pudesse admiti-lo.

E isso, porque o **salário**, na obrigação, tem natureza contraprestativa. Como **contraprestação** por serviços prestados (estes, sim, é que são **pressuposto** da qualidade de **empregado**), o salário vem à tona da relação jurídica como objeto, aquele bem jurídico visado por uma das partes, o trabalhador.

Admitir salário como **pressuposto** (ainda como **requisito**, faça-se a concessão) será o mesmo que afirmar que a relação obrigacional não existe, porque há prestação (o trabalho) mas não há contraprestação (o salário, que não teria sido ajustado nem pago).

Nas esferas do Direito Público, estruturado no rígido plano das regras que fixam a organização e a atividade estatais, o **pressuposto** incrusta-se dentro da própria ordem jurídica toda a vez em que a formação de atos jurídicos assentam-se sobre outros atos ou fatos jurídicos antecedentes e externos, sem os quais, porém, aqueles não alcançam existência mínima.

Distingue-os, aos **pressupostos**, PAOLO BARILE em **subjetivos** e **objetivos**.

Os primeiros pululam no campo das legitimações e das competências e os segundos representam fatos já consumados, de que depende a criação de atos jurídicos. Exemplificam-se no **pedido** (petição), na **queixa**, indispensáveis para o desencadeamento da ação pública.

Ainda na linha dos **pressupostos** objetivos de regular emanção de um ato, o publicista italiano acrescenta os **fatos naturais**, como o ser a pessoa portadora de sanidade física e mental para ser nomeada e empossada, se se vincula a cargo público. (17)

Em realidade, à administração pública admite-se se comporte de modos diferentes segundo possa ou não agir discricionariamente diante de determinados **pressupostos**.

Enquanto os **pressupostos de fato** para a emanção de uma lei abrigam avaliações osciláveis, dentro do princípio da oportunidade, o comportamento da autoridade adstringe-se e se vincula diante de uma **queixa**.

Ao aludir, todavia, BARILE a "títulos científicos", "resultados de exames, escritos e orais, em um concurso público" e, depois de qualificá-los **pressupostos**, entender plenamente discricionária sua avaliação, (18) percebe-se que a fragilidade de sua posição decorre da assimilação de **requisitos**, como **pressupostos**.

A submissão a concurso compõe o **requisito** de aferição de aptidão, bastante para definir a incorporação do candidato aprovado no quadro funcional para o qual se inscreveu.

O que se conclui é que a plataforma dos **pressupostos** desdobra-se no mundo dos fatos e no mundo das regras de Direito, mas em segmentos nítidos e que contém função específica na ulterior formação de fatos jurídicos e relações jurídicas.

Os **requisitos**, justamente por se imiscuïrem na formação dos atos ou dos fenômenos jurídicos e por se insinuarem no pensamento em situações jurídicas mais complexas ou sucedidas em etapas posteriores da elaboração jurídica, são de mais difícil compreensão e apreensão, o que gera insegurança na tarefa fenomenológica das formulações jurídicas.

Imprescindível, pois, é o estudo e a revisão das acepções de **requisito**, **pressuposto** e **condição**, a fim de que, naquela multissecular advertência de SÓCRATES, se saiba o que se está falando, como se está falando e para que se está falando.

(17) Cfr. BARILE, Paolo — "Corso di Diritto Costituzionale", 2.ª Ediz., Padova, CADAM, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1964, págs. 222/223, n.º 3.

(18) IDEM, *Ibidem*, págs. 223/224.

INDIVIDUALIZAÇÃO DA PENA DURANTE A EXECUÇÃO *

ARMIDA BERGAMINI MIOTTO

Professora de Direito Penal
e de Direito Penitenciário.

Assessora do Gabinete do
Ministro da Justiça.

I — Noção de "individualização da pena" (na fase de execução) e de "tratamento penitenciário"; **status** de condenado e eficiência dos métodos científicos e técnicos do tratamento penitenciário; conteúdo ético da pena retributiva; emenda, "tratamento" em sentido estrito ou especial; reeducação, reajustamento social. II — Identificação ou confusão da pena com uma das suas formas, isto é a privação da liberdade em prisão; suspensão condicional e livramento condicional não são substitutivos da pena, mas de uma forma da pena, por isso devem ser abrangidos pelo princípio da individualização. III — Não se pode prescindir das prisões fechadas, mas já não se pode pensar só em função delas; os problemas das prisões abertas e das restrições de liberdade sem prisão são diversos dos da prisão fechada. IV — Considerações de ordem prática, quanto ao trabalho e quanto ao acompanhamento e ajuda pós-penais. V — intervenção do Juiz, na execução penal; equilíbrio da Ciência e da Técnica com o Direito.

— I —

Individualização da pena (tomado o termo **pena** em sentido lato) não significa isolamento ou isolacionismo. Significa, sim, o tratamento jurídico penal **adequado** ao delinqüente com o seu delito, como binômio incidível. Para realizar essa individualização, o tratamento pode ser "individual",

* Versão em português, do original em francês, "L'individualisation de la peine pendant l'exécution", que foi o "rapport" enviado ao 8.º Congresso Internacional de Defesa Social, realizado em Paris, de 18 a 22 de novembro de 1971; o referido original se encontra publicado (pp. 27 a 35) no volume "Les techniques de l'individualisation judiciaire" que, editado pelo "Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale", Milão, 1971, contém os "rapports" nacionais e locais enviados ao referido Congresso.

como pode ser em grupo, ou em comunidade, ou no próprio ambiente social, conforme a pena que, dentro das possibilidades legais, tenha sido imposta adequadamente ao delinqüente com o seu delito.

É de notar que o sentido da palavra **tratamento** já foi discutido no "Quarto Congresso Francês de Criminologia", realizado em Strasbourg, de 10 a 12 de outubro de 1963. Foi dito, então, que a palavra tem sentido ambíguo, confundindo-se freqüentemente com "tratamento médico". Dessa ambigüidade e dessa confusão decorre o malentendido que leva a ver em cada condenado um doente ou, pelo menos, um anormal... O Pe. Joseph Vernet observou que não se pode reduzir o sentido da palavra, pois que, como é sabido, pode haver também um tratamento penitenciário e penal aplicável a condenados normais (1).

Nesse sentido amplo que deve ter a palavra no campo jurídico penal (substancial, processual, executivo), consiste no conjunto de atitudes, e atos, ações e omissões, e procedimentos, e providências para com o sujeito passivo do direito de punir (cujo titular é o Estado).

De vez que o objeto deste relatório se restringe à fase de execução da pena (ou de outra sanção penal), convém lembrar que o tratamento, no sentido que acabo de delimitar, já começa ao ser recebida a **notitia criminis** pelo órgão competente; continua através do processo, em cuja sentença condenatória se fixam as suas bases para a fase de execução. Ao passar em julgado a sentença condenatória, constitui-se, para o condenado, um **status** jurídico próprio, formado por direitos e deveres que dito condenado conserva, apesar da condenação, e de outros que surgem exatamente da condenação como fato jurídico.

Assim, quando Gisela Konopka, referindo-se ao Serviço Social Penitenciário, observa que "os clientes nesse setor apresentam todos os tipos de seres humanos, e toda categoria de problemas humanos" (2), é preciso ter, ainda, em conta, que esses "clientes" não estão em simples situação humana aflitiva, suscetível de ser valorada pelo Direito, mas que eles têm uma **situação jurídica definida**.

Seja qual for o tratamento a lhes ser dispensado, não só pelo Serviço Social, mas por qualquer outro órgão ou serviço, não pode ser meramente técnico, ou meramente científico, porque tem de ter presente que cada uma dessas pessoas tem uma situação jurídica definida, constitutiva do respectivo **status** de condenado.

(1) Simone Watta. "Quatrième Congrès Français de Criminologie", *Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal*, Paris, Soc. Gén. des Prisons et de Lég. Crim., 1964, N.º 2, pp. 369/370.

(2) Gisela Konopka, *Trabalho Social de Grupo*. Trad. p. Adolpho José da Silva. Rio de Janeiro, Zahar, 1968, pp. 305/306.

A eficiência (que muitas vezes não é mais que **pretensa** eficiência) da ciência ou da técnica não pode ser invocada para sacrificar ou olvidar valores humanos que, justamente por serem valores, encontram-se no campo da ética e do direito, fora do alcance da ciência e da técnica.

Por isso mesmo, quando se fala em individualização da pena (em sentido lato, abrangendo qualquer sanção ou medida admitida pelo Direito Penal), é errado entender que isso significa tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, para todos os condenados. Assim também é um contrasenso falar em individualização, e, ao mesmo tempo, precognizar educação ou reeducação e reajustamento social (ou ressocialização) para todos os condenados. Cada um tem o seu **status** próprio, com a sua própria gama de direitos e deveres, dos quais não podem ser separados os seus próprios problemas bio-psicológicos e sociais.

Não é demais lembrar que o homem não é um simples composto bio-psicológico que vive em sociedade, mas ele é um ser integral — corpo, psique, espírito — que convive com os demais, em sociedade; ele é um ser ético, por isso a sua conduta, a sua vida, não se desenvolve apenas no plano da realidade, mas na convivência e — para ser possível a convivência — ele tem direitos a exercer e deveres a cumprir. A conduta humana não é uma simples sucessão de causas e efeitos, mas é um contínuo esforço consciente e voluntário. Quem consciente e voluntariamente descumpriu o dever-ser protegido pelo Direito Penal, cometeu um delito, e por isso lhe foi aplicada uma pena, deve, através da execução da pena, reconhecer que descumpriu o dever-ser, mas podia não tê-lo descumprido — em outros termos: deve reconhecer-se culpado; havendo-se reconhecido culpado, deve assumir consigo mesmo o compromisso de esforçar-se por não mais descumprir dito dever-ser, reformulando, inclusive, se isso for necessário ou pelo menos útil, o programa da sua vida futura — em outros termos: deve emendar-se. Isto é, a pena, aplicada porque “fez o que não devia ter feito, sabendo ou podendo saber que não devia fazer, e podendo não ter feito”, é ontologicamente retributiva e punitiva; deve, porém, funcionar como meio e ocasião para a emenda. Quer dizer: assim como todos os seres humanos devem se esforçar para cumprir o dever-ser da conduta humana, todos aqueles que, descumprindo-o, cometerem um delito e por isso foram condenados, devem se esforçar para emendar-se.

Todavia, para que um condenado aceite fazer esse esforço para emendar-se, é preciso que ele não só seja dono da sua conduta, mas se sinta dono dela, responsável, pois, pelos fatos já cometidos, assim como pelos presentes e futuros.

Em apoio do que estou afirmando, cito aqui Marc Ancel, quando diz:

“C'est cette idée d'effort personnel et cette prise de conscience du tort causé, non seulement dans sa portée morale que la défense sociale nouvelle entend maintenir fermement” (8).

Como já tem sido vastamente estudado, existem pessoas cuja personalidade é normal (bem funcionante), pois que, para isso, têm as necessárias condições bio-psicológicas: saúde, equilibrado desenvolvimento da personalidade (intelectivo, afetivo, volitivo) e senso moral graças à educação recebida; são socialmente bem ajustadas (bem inseridas no convívio). Essas pessoas se, violando o dever-ser protegido pelo Direito Penal, cometerem um fato tipificado como delito, têm condições da personalidade para, com o estímulo que a condenação há de exercer sobre o seu senso moral, emendar-se.

Como já tem sido vastamente estudado, também há pessoas que não têm — no todo ou em parte — essas necessárias condições. E aqui é que está a importância e a razão de ser de tratamentos coadjuvantes da pena, que hão de variar, na sua natureza e extensão, de caso para caso, para que a função primordial, a função ético-jurídica, a função essencialmente humana da pena, isto é, a emenda, possa se operar.

Em nome da individualização da pena, portanto, haverá condenados que não precisam de nenhuma modalidade especial de tratamento, para se emendarem, mas haverá aqueles que precisam; dentre esses últimos haverá aqueles que precisam de uma modalidade de tratamento de educação ou de reeducação, como haverá os que precisam de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, ou talvez de preparação e treinamento visando ajustamento (ou reajustamento) social.

Esse papel das modalidades especiais do tratamento tem sido atribuído às medidas de segurança, com funções e finalidades, entretanto, puramente utilitárias, sem cogitação de emenda, de vez que a emenda se relaciona com a culpabilidade, enquanto que as medidas de segurança se referem à perigosidade.

Nos casos em que, dadas as condições da personalidade, não houve culpabilidade, e por isso não há por que se falar em emenda, a imposição exclusiva de medida de segurança — cuja execução era adequada a obter, tanto quanto possível (e se possível) a melhora, a cura, a correção dos defeitos, o preenchimento de lacunas etc., para que o condenado

(8) Marc Ancel, *La défense sociale nouvelle*, 2.^a ed. rev. et aug., Paris, Cujas, 1966, pp. 323/324.

viesses a ter as correspondentes condições para voltar ao convívio social e nele se inserir — pareceu satisfazer o princípio de “defender a sociedade e cada um dos seus membros, contra o risco do delito”.

Nos casos, porém, em que, havendo apenas deficiência das necessárias condições da personalidade, e por isso há uma culpabilidade proporcional ao domínio da própria conduta, uma responsabilidade, pois, igualmente proporcional, quanto aos atos e fatos da dita conduta, pretendeu-se resolver o problema com o sistema do *doppio binario*. A generalidade das legislações prevê a execução da medida de segurança após a da pena, o que é um contrasenso, não só jurídico, mas também psicológico e humano, cujos resultados desastrosos nós todos conhecemos. Antecipar a execução da medida de segurança seria cometer o mesmo contrasenso em sentido inverso.

De vez, porém, que, como digo retro, para se exercer a função precípua da pena, função ético-jurídica, que é a de emenda, em muitos casos, é mister a ajuda de um tratamento (em sentido estrito) especial, é evidente que esse tratamento, como todo acessório, há de seguir o principal, inserindo-se no tratamento (em sentido lato) de execução da pena.

Pena retributiva e punitiva não quer dizer sofrimento estéril imposto ao delinqüente. O sofrimento que a pena encerra (que, para ser eficaz, deve ser razoável, justo, correspondente à sensibilidade e à dignidade humana), há de propiciar as disposições íntimas do condenado para a emenda. E se por falta, defeito ou erro de saúde, de desenvolvimento psicológico, de educação, de instrução etc. não tenha condições (ou, pelo menos suficientes condições) para isso, é preciso o auxílio do adequado tratamento acessório.

Então temos:

— Todos os condenados devem se emendar. Não “ser emendados”, sujeitos passivos da emenda; mas “emendar-se”, sujeitos ativos da emenda, sentindo-se e aceitando-se como “donos” da própria conduta. Se assim não for, eles terão um sentimento e uma aceitação latentes ou inconscientes (às vezes claramente conscientes) de serem pacientes das próprias condições e circunstâncias ou das condições e circunstâncias do ambiente, o que constitui o núcleo de muitas e muitas reincidências.

— Apesar de muito se repetir que a pena deve ser reeducativa, não é verdade que todos os condenados precisem de ser reeducados. Nesse sentido há um argumento empírico que me parece convincente: basta

olhar ao redor de nós; nós todos conhecemos pessoas que cometeram algum fato tipificado como delito, e apesar disso vivem na sociedade, convivem, talvez ocupando posição de destaque ou até de mando, com desempenho satisfatório; ninguém diz que precisem de ser reeducadas. Um dia, porém, por qualquer azar, são alcançadas pela Justiça, e são condenadas. Será que a partir desse dia vão precisar de ser reeducadas? Por quê? Só porque foram alcançadas pela Justiça? Parece que o motivo é esse, porque se não tivessem sido alcançadas, teriam continuado convivendo, desempenhando bem as suas funções, respeitadas, até à morte (como tantos casos que cada um de nós conhece...).

— Também se diz insistentemente que a pena deve visar ao reajustamento social (ou à ressocialização) do condenado. O mesmo argumento de ordem empírica que recém usei quanto à reeducação, é, *mutatis mutandis*, válido também aqui. Entretanto, deve ser observado o seguinte: o afastamento do ambiente conduz, por si só, ao desajustamento. E então, no caso daqueles que, ao serem condenados, não eram socialmente desajustados, a tarefa será de dar-lhes as necessárias condições para que o cumprimento da pena não constitua fator de desajustamento.

— Portanto: quaisquer que sejam as técnicas a serem usadas em favor da individualização da pena, devem ter presentes essas observações quanto à emenda, à reeducação e ao reajustamento social.

— II —

Nos últimos séculos, a forma de pena, senão exclusiva, a mais usada e principal, tem sido a privação da liberdade, em prisão, do que tem resultado que freqüentemente se confunde, isto é, se identifica pena com prisão (privação da liberdade). Autores há que, manifestando-se contra a pena, tais argumentos empregam que deixam perceber que, em realidade, o que eles combatem não é a pena, mas a prisão (a privação da liberdade em prisão).

Essa identificação ou confusão também se nota no fato de a suspensão condicional (da execução) da pena (privativa da liberdade) — *sursis* simples, *sursis avec mise à l'épreuve*, *sursis probatoire*, *probation* — ser considerada um substitutivo da pena, e por sua vez o livramento condicional, uma antecipação do término da execução da pena; ambos (suspensão e livramento) considerados benefícios.

Entretanto, nos últimos decênios, esse errôneo entendimento vem sendo suplantado pelo acertado ponto de vista de que a suspensão condicional da pena não é um substitutivo da pena, mas é a substituição

de uma forma de pena (privativa da liberdade), por outra forma de pena (restritiva de liberdade). Analogamente, o livramento condicional já está sendo entendido como um estágio (ou uma fase) da execução da pena, em que a privação da liberdade é substituída por restrição de liberdade. Com efeito, as **condições** que o Juiz estabelece, em ambos os casos, constituem restrições da liberdade, cuja observância é aflitiva, acarreta sofrimento, que há de estimular as necessárias disposições para operar ou consolidar a emenda. Ao mesmo tempo, "o tanto" de liberdade deixada (em caso de suspensão condicional) ou restituída (em caso de livramento), serve para as exigências do ajustamento ou do reajustamento social.

Em nenhum dos casos, pois, se trata de benefício, mas de adequação da pena ao delinqüente e seu delito, conforme os ditames da individualização. Por isso mesmo, aliás, o Juiz, ao impor as condições, não pode se limitar à transcrição dos termos abstratos da lei, mas, sem sair do modelo desses termos abstratos, definir e especificar bem cada uma, conforme as exigências e particularidades de cada caso concreto.

— III —

Atualmente, ainda existem prisões fechadas, para penas de privação da liberdade; entretanto nos últimos decênios já se generalizaram as prisões abertas, para penas de restrição da liberdade, e há também (como acabamos de ver) restrições de liberdade constituindo forma de pena ou estágio de pena, sem prisão.

Não é possível prescindir das prisões fechadas, porque sempre haverá condenados que, seja pelas condições e circunstâncias do seu delito, seja pelas condições e características da sua personalidade, devem ser recolhidos a prisões fechadas. É de se almejar, porém, que as prisões abertas e as formas de restrições da liberdade sem prisão sejam adotadas e aplicadas do modo mais amplo permissível pelo Direito de Punir.

É de se notar que muitos penalistas e penitenciarietas que, no entanto, estão e desejam estar atualizados, se preocupam com os problemas próprios das prisões fechadas, como se eles ocorressem em todas as formas de pena, isto é também nas formas de restrição de liberdade, com ou sem prisão.

O exemplo mais característico é o do ajustamento social, cuja configuração é completamente diversa em cada uma dessas modalidades de execução da pena.

— Na **prisão fechada**, o condenado, ainda que, ao ingressar, não fosse desajustado, tende a se desajustar pelo simples fato de estar apartado do ambiente social e ser, do ponto de vista social, artificial o ambiente da prisão; quanto aos que já estão desajustados ao ingressar (e talvez o crime cometido se relacione com o desajustamento), essa circunstância tende a se agravar. Os contatos com o mundo exterior são necessários para aqueles, a fim de obviar tanto quanto possível o desajustamento; para estes, a fim de impedir o agravamento, e colaborar na suscitação de condições e disposições pessoais para o futuro ajustamento.

Esses contatos podem ser de duas maneiras:

- a) representantes da sociedade vão, individualmente ou em grupos, às prisões, para visitar os presos, praticar esportes, com eles, realizar representações teatrais etc. Os visitantes de prisão, por exemplo, (que, em alguns países, já constituem instituição), não fazem, pois, apenas a obra de caridade de levar um pouco de afeição, de calor humano aos presos que visitam (o que coopera para a emenda), mas contribuem para impedir o desajustamento ou favorecer o futuro reajustamento.
- b) os presos vão ao ambiente social, para visitar a própria família, freqüentar a sua igreja, trabalhar etc., tendo, gradativamente maiores oportunidades...

No caso a), via de regra todos os presos podem ser contemplados com os contatos; no caso b), não: somente aqueles cujas condições jurídicas e pessoais permitam presumir que desses contatos, que devem ser benéficos, não advenha, ao contrário, algum prejuízo.

— Nas **prisões abertas**, o problema se apresenta da seguinte maneira:

- a) os condenados que, ao ingressar não eram desajustados, terão, em razão do regime dessas prisões, os necessários contatos com o ambiente social, para manter o ajustamento.
- b) aqueles que, ao ingressar, já eram desajustados, deverão ser submetidos a psicoterapia, ou aos cuidados do Serviço Social, ou a outros cuidados que sejam os apropriados para o caso, a fim de eliminar as condições ou as causas pessoais do desajustamento, de sorte que os contatos possam ser bem aproveitados.

— Nos **regimes de restrição de liberdade sem prisão**, dá-se, *mutatis mutandis*, a mesma coisa.

— IV —

Algumas considerações de ordem prática:

1) **Quanto ao trabalho:**

a) tenho notado que, em países diversos, nas prisões, independentemente do seu regime jurídico, o trabalho, ainda que esteja sendo rendoso para o condenado, não busca as finalidades do trabalho inserido na execução da pena. Com efeito, quer para o trabalho industrial, quer para o agrícola, são usadas máquinas das mais modernas e produtivas. Isso é até motivo de orgulho para administradores e diretores prisionais. Entretanto, os condenados, quando regressarem ao seu ambiente, será que terão possibilidade de trabalhar com tais máquinas e aparelhagens? Em muitos e muitos casos, não terão. E então, o trabalho, que deve ser um coadjuvante para o ajustamento ou o reajustamento social, fica sendo, em tais condições, um fator de desajustamento, quiçá reincidência. Se, ao contrário, o condenado puder exercer o seu trabalho ou aprender outro, com meios mais modestos, porém eficientes, porque estarão ao alcance dele, das suas possibilidades, do seu ambiente e no seu ambiente, o trabalho estará exercendo a função que lhe é atribuída, na execução da pena.

b) com relação ao trabalho é ainda de notar o seguinte:

Há penalistas e penitenciáristas que o denominam indistintamente "laborterapia", quer esteja inserido na execução de medida de segurança, quer na de pena propriamente dita.

Ora, ele só será laborterapia se for um meio para obter uma desejada cura. Em caso diverso, ele será, ao mesmo tempo, um direito e um dever do condenado, como é, ao mesmo tempo, um direito e um dever de cada um de nós. Generalizar, indiscriminadamente, é ir contra o princípio da individualização.

2) **O acompanhamento e a ajuda pós-penais** são muito importantes — para a consolidação da emenda e para o ajustamento ou reajustamento social.

Entretanto, em relação ao regimen de prisão aberta, e no de restrição da liberdade sem prisão (aí incluído o livramento condicional que, como vimos, é um estágio ou fase da execução da pena — portanto não é

pós-penal), esse acompanhamento e essa ajuda pós-penal, isto é, depois de cumprida a pena em regimen aberto ou sem prisão, perde a sua razão de ser. O tratamento próprio de cada um desses dois regimens, pode se confundir, na prática, com a ajuda pós-penal. E há esse ponto importante: nesses dois regimens, o condenado permanece não só em contato com o ambiente social, mas participa dele, participa da convivência. Ao terminar o cumprimento da pena em cada um desses regimens, o condenado já estará inserido na sociedade, na convivência social, daí por que só excepcionalmente poderá precisar de ajuda.

Toda a importância do papel da ajuda pós-penal se revela, porém, quanto ao regimen de prisão fechada, em que os condenados não tenham tido, antes de recuperar a plena liberdade, um estágio ou fase de semi-liberdade ou liberdade restrita. Esses casos, é bem de ver, não são tão numerosos, como no passado, antes da adoção da prisão aberta.

Diante disso, podemos pensar que muitas obras e serviços (por exemplo, Serviço Social pós-penal, Patronatos etc.), deveriam passar por uma reforma, de sorte a se tornarem adequados às necessidades do cumprimento da pena em regimen aberto, ou no regimen sem prisão.

— V —

Procurei indicar embora muito resumidamente, conforme as exigências de um "rapport" como este, alguns pontos que, **data venia**, devem preliminarmente ser lembrados, seja qual for a técnica que se pretende empregar no tratamento dos condenados, na fase de execução penal.

Antes de terminar, lembro que a terceira seção do Décimo Congresso Internacional de Direito Penal, realizado em Roma, de 29 de setembro a 5 de outubro de 1969, teve por tema "O papel do juiz na determinação e na execução das penas". As conclusões consagram a intervenção do juiz na execução da pena e das medidas de segurança (*). Exercendo as atribuições dessa intervenção, o juiz poderá permitir ou autorizar a contribuição da ciência e da técnica, cuidando, porém, que ela não venha a interferir nos direitos e deveres que compõem o **status** de cada condenado.

Desse modo, pode-se esperar que os designios da "Défense Sociale Nouvelle" possam se realizar no equilíbrio da Ciência e da Técnica com o Direito.

(*) Associazione internazionale di Diritto Penale, et al. Conclusioni del Diciamo Congresso Internazionale de Droit Pénal, Rome, 29 septembre — 5 octobre 1969, Art. Grafiche Jasillo, s/d. p. 7.

A EMANCIPAÇÃO DA MULHER CASADA

(Considerações a respeito da Lei nº 4.121/62)

Professor ARNOLDO WALD

1. Se é do nosso tempo a revolta dos fatos contra os Códigos, a que se referia Gaston Morin, é evidente que a norma jurídica condicionada pela realidade social funciona, também, como catalisadora das grandes transformações que se operam numa sociedade.

Reivindicação que surgiu com o advento do Código Civil vigente, correspondendo a um movimento de âmbito internacional, cujas teses foram consagradas em tratados, convenções e declarações, a emancipação da mulher casada concretizou-se no Brasil com a famigerada Lei nº 4.121, de 1962. Trata-se de um diploma feliz pelo seu conteúdo programático, mas cujas lacunas e falhas técnicas criaram um estado de insegurança jurídica e de profunda perplexidade no tocante aos problemas vinculados ao regime de bens e à responsabilidade, perante terceiros, de cada cônjuge. Modificando alguns princípios essenciais da nossa legislação anterior, olvidou o Congresso Nacional que tornava-se necessário alterar o sistema por inteiro e dar clareza às novas normas, sob pena de torná-las abso-

lutamente ineficazes pois, na hipótese de contradição entre as diversas regras legais vigentes, é sempre a tradição que domina e se consagra vencedora contra as inovações legislativas.

2. Em pouco tempo, multiplicaram-se os artigos e estudos sobre o novo diploma legal, enquanto a prática pretendia limitar os seus efeitos ao mínimo possível, tentando conservar o sistema anterior e mantendo a jurisprudência que se fora firmando em torno dos artigos do Código Civil referentes à matéria.

A questão mereceu ser equacionada por Celso Barbi, na *Revista Forense*; Carlos Fulgêncio da Cunha Peixoto, na *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado da Guanabara* e Washington de Barros Monteiro em *Problemas Brasileiros*. A *Jurídica* divulgou os pareceres construtivos de Aloysio Lopes Pontes e de Adroaldo Mesquita da Costa referentes à mulher casada comerciante, enquanto Frederico Marques analisava, na *Revista dos Tribunais*, os aspectos processuais da nova lei.

Ainda falta, todavia, um estudo sistemático da matéria e não se criou a respeito da exegese da Lei nº 4.121, um diálogo criador e fecundo entre a doutrina e a jurisprudência.

3. No caso, os fatos estão resistindo contra as inovações da lei. A praxe notarial e bancária, o mundo dos negócios e a própria jurisprudência pretendem, algumas vezes, entravar o funcionamento das disposições legislativas que asseguraram a emancipação da mulher casada. A sociedade brasileira, em determinados momentos, ainda pensa, com injustificada saudade, em manter o coronelismo patriarcal de outrora e, assim, nega vigência às salutares disposições que garantem, ao lado do desenvolvimento material do País, o seu processo social.

Nem sempre, a norma legal é violada frontalmente. Na hipótese das restrições opostas à mulher casada comerciante, foram as formalidades burocráticas que impediram a ampla e imediata aplicação da lei nova, tornando-se necessário que a respeito se manifestasse o Consultor-Geral da República.

4. Mais difícil, todavia, é vencer as resistências opostas não à letra da lei, mas ao seu espírito, que consagra a plena igualdade de marido e mulher, ressalvados, tão-somente, os superiores interesses da sociedade conjugal que restringem, nas

mesmas medidas, a autonomia de cada um dos cônjuges. Tudo que, em qualquer campo, ao marido é lícito fazer sem a outorga uxória, tornou-se matéria da exclusiva competência da mulher que, na prática de tais atos, não necessita de qualquer assistência ou autorização marital.

Um observador estrangeiro ao analisar a posição da mulher casada após o advento da Lei nº 4.121, reconheceu que, entre nós, a mulher casada continua sendo, na maioria dos casos, a protetora do lar, "sem posição ou profissão autônoma. A sua emancipação e equiparação ao homem e marido não significa, aqui, por isto, a adaptação do direito a um estado de coisas já existentes, mas, em primeiro lugar, a realização de um postulado legislativo de grupos adiantados ou modernistas". Pedimos vênia para divergir dessas afirmações, pois consideramos que a mulher brasileira já adquiriu condições de autonomia e obteve a sua emancipação em virtude das suas lutas e das responsabilidades que passou a assumir conscientemente na vida do nosso País, em todos os campos da atividade social.

É preciso reconhecer, todavia, que existe, em vários meios, uma tentativa silenciosa de revogar a Lei nº 4.121 pelo desuso, transformando-a num dos diplomas legislativos que, segundo o bom senso popular, "não pegaram".

É contra essa tendência que se torna preciso reagir mediante uma campanha de divulgação da lei e uma pregação cívica no sentido de torná-la mais clara, mais explícita e coerente com o sistema, alterando-se todos os artigos que sofreram as repercussões da emancipação da mulher casada.

Mesmo nos tribunais, as questões judiciais têm levado os magistrados e o Ministério Público a soluções temporizadoras, não extraindo o julgador todas as conseqüências necessárias da promulgação da Lei nº 4.121. Ainda recentemente, o Supremo Tribunal Federal considerou inaplicável a regulamentação da guarda dos filhos estabelecida pela nova lei nas hipóteses de união livre, considerando que continuava em vigor, na matéria, o art. 16 do Decreto-Lei nº 3.200, que não teria sido afetado pela Lei nº 4.121 (*Revista Trimestral de Jurisprudência* do Supremo Tribunal Federal, vol. 41, pág. 287). A decisão do Excelso Pretório, que está literalmente certa e que se explica, pois foi proferida em grau de recurso extraordinário, revela, em parte, as re-

servas com as quais a jurisprudência tem recebido a Lei nº 4.121.

5. Reconhecemos, pois, que não há qualquer dúvida possível quanto à completa igualdade do marido e da esposa em todos os campos de atuação, diante da legislação atualmente vigente, implicando o desconhecimento de tal igualdade em responsabilidade das pessoas ou entidades que criarem dificuldades ou entravarem o livre exercício das atividades de mulher casada fundados num formalismo superado e expressamente condenado pela lei vigente. *Legem habemus*. Onde o legislador não distingue, não pode o intérprete fazer discriminações, sob pena de responsabilidade pelo ato ilícito ou pelo desvio de poder que pratica. *Nemo censetur ignorare legem*.

6. Diante de um diploma revolucionário é importante, todavia, a função didática que incumbe a juristas e advogados e mais especialmente ainda às Revistas Jurídicas e aos órgãos de classe, que devem promover, sobre uma lei inovadora, conferências, artigos e palestras para o necessário esclarecimento da opinião pública.

7. A grandeza de um país depende, em grande parte, do alto padrão em que se colocam as suas instituições, coadunando-se com a sua evolução técnica e social. A família do século XX é essencialmente democrática e a democracia se tornou condição da própria sobrevivência familiar. Ao advogado, que lutou pela reformulação de nossas leis referentes à constituição e ao funcionamento da família, cabe a sagrada missão de defender as conquistas obtidas e de continuar aprimorando a formulação dada às leis, para garantir o progresso do nosso direito e sua perfeita sintonia com os problemas atualmente existentes.

Assim sendo, é preciso salvaguardar os princípios da Lei nº 4.121, e melhorar a sua forma, dando-lhe uma sistemática e uma coerência que, de início, não teve.

Antes de pensar na completa transformação dos Códigos, consideramos necessário o aperfeiçoamento das leis que se tornaram hoje os verdadeiros alicerces da nossa sociedade, que está sempre em transformação, caracterizando, assim, a existência de um país em vias de desenvolvimento no qual o jurista não esqueceu de cumprir a sua missão, contribuindo para a renovação constante, equilibrada e construtiva das instituições.

O DIREITO DE AUTOR

NAS OBRAS MUSICAIS

Professor ANTÔNIO CHAVES

Noções preliminares a respeito da obra musical

Produções do engenho existem que se manifestam aos nossos sentidos como uma sucessão de sons, de acordo com tempos determinados e dispostos em sentido variado, fundidos eventualmente entre si, apresentando resultados idôneos para serem incluídos entre as obras protegidas pelo Direito de Autor.

A observação é de MÁRIO ARE, que lembra como é diferente a natureza de cada uma das produções musicais, podendo ir desde a canção de música popular à ópera lírica, para alcançar, finalmente, os mais altos degraus da composição sinfônica.

“Constituem traços característicos da obra musical, a variedade de efeitos sonoros que se podem obter por meio da sucessão de sons, a sua fusão, a disposição no tempo e os relativos intervalos, bem como a segura idoneidade da expressão musical para se desenvolver independentemente de qualquer modelo da vida real, atitude que outras obras (p. ex., da pintura ou da escultura) conseguiram somente em parte e recentemente, encontrando resistências notáveis ainda em vigor junto ao público se não junto à crítica.

Tem-se por isso dito que a música se distingue da literatura e da arte figurativa pelo fato que nela, mais do que em qualquer outra forma expressiva, tem livre jogo a fantasia.”

A primeira dificuldade que se encontra no estudo do Direito de Autor das obras musicais é a relativa ao enquadramento das mesmas.

Deve-se-lhes aplicar o critério análogo ao da criação literária? Verificada a impossibilidade, poder-se-á assimilá-las a outras obras artísticas?

São tão peculiares e diferentes a gênese, a natureza, a essência e a estrutura da obra musical que não admitem qualquer similitude.

A razão é bem explicada por HENRI DESBOIS: embora as criações musicais não sejam assimiláveis nem às obras literárias nem às de arte figurativa, mostram-se os juristas, ao primeiro exame, inclinados a procurarem um ponto de apoio no setor das letras, porque a execução pessoal, que constitui a pedra de toque das obras de arte, é indiferente à elaboração da obra musical. Da mesma forma que as letras do alfabeto e as palavras do vocabulário, as notas constituem sinais convencionais cujo encadeamento o compositor pode ditar, em vez de levá-los ele mesmo nas linhas da partitura: é suficiente que seu colaborador conheça sua denominação e configuração.

“Mas um instante de reflexão revela as divergências essenciais: não somente as obras musicais destinam-se a ser executadas, enquanto que somente as obras dramáticas têm a mesma vocação, mas também e principalmente as melodias, que se situam na base da composição musical, não podem ser tratadas como as idéias.

O pensamento dirige-se diretamente à inteligência, embora as narrações as mais vivas e as descrições as mais coloridas não sugiram imagens senão através uma operação intelectual de mutação; a melodia, ao contrário, atinge incontinenti, pelo intermediário do ouvido, a sensibilidade; é por um esforço de meditação que o amante esclarecido da música e o musicólogo chegam a um julgamento de valor. Enquanto que as palavras são inteligíveis, as notas não são senão perceptíveis. Daí resulta que, logicamente, melodia alguma é redutível a outra, enquanto que as idéias prestam-se a uma pluralidade de modos de expressão.”

Mostra não ser menos violento o contraste no que diz respeito às criações das artes figurativas. Não apenas é indispensável a execução pessoal para um pintor ou um escultor, enquanto que é indiferente a dos compositores, mas também a imaginação desempenha função mais importante na gênese da obra musical do que na da obra artística.

“Mesmo quando se move no domínio da ficção, o artista o mais freqüentemente toma de empréstimo a substância de sua inspiração do mundo exterior; o compositor trabalha no mundo do irreal, pois são insignificantes os serviços que lhe prestam os sons naturais, por mais harmoniosos que sejam; cansaria

depressa os auditórios melhor dispostos se se contentasse de multiplicar variações em torno dos trinados do rouxinol!”

Os elementos suscetíveis de apropriação

Não é possível verificar se uma obra musical se coloca ou não sob a proteção do Direito de Autor senão por meio de uma análise dos três elementos que lhe são constitutivos: a melodia, a harmonia e o ritmo.

A **melodia**, lembra o tratadista, é a emissão de um número indeterminado de sons sucessivos, que o homem da rua qualifica de “ar”, o tema sobre o qual se edifica a composição musical, sons que se encaixam uns após os outros. “Dois sons simultâneos provêm, não de uma só e mesma melodia, mas de melodias sobrepostas, e pertencem à segunda categoria, a harmonia”.

Por isso, diz ALAIN LE TARNEC, que a melodia é a norma a partir da qual é composta a obra musical, é o seu tema. Pode ser definida como a emissão de sons sucessivos.

A **harmonia** decorre da emissão simultânea de várias melodias em concurso: Veste a melodia, guarnece-a e enriquece-a, para usar da imagem de HENRI DESBOIS.

Finalmente o **ritmo**, na definição de P. DUNANT (“Du Droit des compositeurs de musique” — Genève, 1892, p. 47, nota 2), que ambos reproduzem, é a “sensação determinada pelas relações de duração relativa, seja de diferentes sons consecutivos, seja das diversas repercussões ou repetições de um mesmo som ou de um mesmo ruído”.

É a relação entre a duração de cada som de uma melodia, acrescenta LE TARNEC, mas pode resultar também da intensidade, das diferenças de acentuações entre as diversas notas.

Existem ritmos genéricos que se encontram em todas as composições da mesma natureza: a valsa, o samba, o tango, enquanto que outros se manifestam ocasionalmente.

A **melodia** não corresponde, no setor da música, ao equivalente da **idéia** no domínio literário.

A essa observação, acrescenta ALAIN LE TARNEC que, se a **idéia** faz parte do fundo comum e não é suscetível de proteção, o mesmo não ocorre com a melodia, que dele não se pode considerar como participante.

“As duas noções não representam analogia alguma. Se a primeira se dirige à inteligência, a segunda atinge, essencialmente, a sensibilidade. Por outro lado, a melodia é incontestavelmente uma criação de forma: em consequência desse simples fato, merece ser protegida.”

Ambos os autores referem julgados que evidenciam que, se a jurisprudência, a princípio, não admitia que a melodia pudesse constituir

objeto de uma prioridade privada, só a harmonia podendo ser protegida pelo Direito de Autor, uma decisão do Conselho de Estado, de 5-5-1939 admitiu a proteção da melodia, mesmo no caso de aproveitamento mínimo.

MARIO ARE enfrenta (às págs. 378 e segs.) o delicado problema dos limites em que possa ser reconhecida a tutelabilidade do **motivo** e da **melodia** em relação à **criatividade** qualificada por valor, que constitui o pressuposto de tutelabilidade da obra intelectual. Faz ver ser evidente que duas ou três notas, ligadas entre si, não dão vida a uma entidade protegível, mas neste caso não se terá nem uma **melodia** nem um **motivo**.

A proteção da obra musical

Sem embargo da dificuldade de sua conceituação, é a obra musical a que mais interessa no estudo da nossa especialidade, em razão, por um lado, do fato de ser a mais difundida e popular das criações intelectuais, e, de outro, por exigir processos mais complexos de elaboração e comunicação ao público.

Enquanto que nas artes figurativas a obra se apresenta em toda sua força e expressão, completa e terminada tão logo esteja concluído o trabalho do artista, enquanto que, na produção literária, sua comunicação ao público depende da edição e divulgação, a música, destinando-se não à vista, mas ao sentido auditivo, exige processos intermediários e complementares que a levem à percepção dos destinatários.

Sua primeira extrinsecação, como lembra PEDRO VICENTE BOBBIO, não passa da fixação de suas linhas essenciais, que a tornem apta a ser apreciada por quem esteja iniciado à grafia musical, mas ainda inidônea à comunicação ao público.

“Essa primeira fixação é, sucessivamente, elaborada para que a música possa ser tocada pelo menos por um instrumento; é ampliada para a execução orquestral, de pequena ou de grande orquestra; ou para canto com acompanhamento, e assim por diante.”

A partir desse momento, tanto pode ser levada ao público, pela execução, como através da edição.

“Mas toda edição, acrescenta, embora reproduza a obra, é apenas um processo intermediário, destinado a fixar os sinais identificativos da música (edição gráfica, litográfica etc., da partitura) ou, então, a sua própria expressão sonora (registação em discos etc.) em **corpora mechanica** que, postos à venda, servirão aos adquirentes para, com o auxílio de instrumentos próprios (instrumentos musicais, gramofones etc.) apreciarem a música, ouvindo-a.”

Portanto, evidente que o contato do público com a criação musical é feito através da execução, isto é, através da expressão sonora, destinada ao sentido auditivo.

Todos os demais processos reprodutivos da música são exclusivamente preparatórios da execução, na qual consiste, essencialmente, a manifestação do pensamento criador.

Eis a razão pela qual o direito de execução é o mais importante de todos os direitos do musicista e deve ser defendido com maior empenho, tanto no campo teórico-jurídico, como no terreno prático e patrimonial.

Não pode, no entanto, a obra musical atingir sua finalidade última, que é a de ser executada ou representada, a não ser que aos artistas executantes seja proporcionado o meio pelo qual lhes seja permitido ler e apreender o texto. Daí a necessidade de verificarmos, preliminarmente, a matéria relativa à edição de obras musicais.

Edição de obras musicais

Salienta VALERIO DE SANCTIS que qualquer obra intelectual, desde que seja expressa em forma gráfica, pode constituir objeto de um contrato de edição.

Enquanto algumas categorias de obras têm aquela forma como sua expressão típica, outras, embora possam ser reproduzidas pela imprensa, têm como sua específica destinação a execução ou a representação. Outras, ainda, como as obras cinematográficas, televisivas e as arquitetônicas, têm uma sua própria linguagem, enquanto que, em forma gráfica, podem ser reproduzidos somente alguns de seus elementos constitutivos.

Lembra que críticas foram movidas à disciplina unitária do contrato de edição, à vista das diferenças estruturais notáveis que intercorrem entre as várias categorias de obras aos efeitos da sua utilização econômica.

Todavia, acrescenta, as normas ditadas pela lei em vigor têm um alcance suficientemente geral para encontrar aplicação livre de excessivas dificuldades a qualquer categoria de obras, sem acrescentar ainda que para algumas delas a própria lei se preocupou em ditar normas diferenciadas, enquanto para outras, as disposições contidas em capítulos apropriados podem servir de auxílio a mais adequada disciplina.

Sem cair numa casuística para as várias categorias de obras intelectuais que são capazes de ser expressas graficamente, considera não ser supérfluo acenar a particulares aspectos de algumas delas: especialmente contratos de edição para obras musicais, para obras de arte figurativa, para obras coletivas etc.

Observa, com relação às obras musicais, que, de acordo com a praxe editorial, podem ser distinguidas, conforme se trate: a) de música para ópera; b) de música sinfônica; c) de música de câmara; d) de música ligeira e variada.

Complementa o anônimo que escreveu o fasc., 13, bis, do "Juris Classeur", que a obra musical é feita para ser executada ou representada. Mas a execução ou representação supõem que os artistas executantes disponham de uma partitura na qual possam ler a música por eles desempenhada. A execução exige, assim, a reprodução da partitura, isto é, sua edição que, portanto, deve ser contratada.

Na verdade, a edição gráfica musical constitui processo preparatório da realização sonora da criação musical, destinando-se a permitir a sua realização sonora.

"Logo — insiste PEDRO VICENTE BOBBIO — embora a edição se dirija ao público em geral, na realidade ela é apenas colocada ao alcance daqueles indivíduos que, peritos nalgum instrumento musical, dela possam e saibam servir-se.

Praticamente, portanto, o exemplar gráfico é um complemento do instrumento musical."

Anota, assim, nitidamente, o destino individual da edição musical e a restrição do seu uso ao indivíduo que a adquire, daí concluindo que o comprador do exemplar gráfico, sendo apenas proprietário desse objeto, e não da obra em si, dele poderá usar para seu próprio conhecimento, não para a prática de atos que digam respeito à propriedade e à utilização da obra.

Lembra que, como, de resto, ocorre com as demais obras intelectuais, o direito patrimonial de autor consiste na faculdade a este reservada de interferir — proibindo ou autorizando — em todos os processos de aproveitamento econômico da obra, que representem uma fase ou forma completa da reprodução da mesma.

Ao autor correspondem tantos direitos quantos forem ou vierem a ser esses processos, a tal ponto que cada um deles distingue-se com a respectiva denominação do correspondente direito patrimonial.

"Permitida pelo autor a edição da obra, isto é, a reprodução da mesma, em papel em que são impressos os símbolos musicais, com a colocação dos exemplares impressos em comércio, estará esgotada a permissão concedida, porque está concluído o processo reprodutivo."

Inadmissível qualquer utilização da obra editada mediante outro processo de reprodução, ainda que consista na conseqüência lógica da edição, sem que seja obtida do autor nova autorização, para exercício do novo direito específico correspondente.

Todas as leis reconhecem aos autores semelhante interferência nas execuções públicas das obras criadas.

Daí a conclusão de que “a licença de edição é, logicamente, limitada à realização sonora não-pública, portanto, individual, que tem na edição o processo preparatório”, o que é confirmado, indiretamente, pelos próprios temperamentos que as legislações admitem ao princípio jurídico assim delineado.

Nota, não obstante, VALERIO DE SANCTIS, ser freqüente que a partitura não seja editada no sentido exato da palavra, mas somente reproduzida num número restrito de exemplares, que são alugados para a execução da obra.

Encarece que o estudo do contrato de edição não esgota as dificuldades que aparecem na matéria, devido principalmente à interdependência que existe entre a reprodução e a execução. De modo geral, o contrato de edição relativo às obras musicais fica submetido aos mesmos princípios que se aplicam às obras literárias.

Mas não deixam de ocorrer determinadas diferenças.

O editor de obras musicais, mais freqüentemente que o de obras literárias, procura obter do autor a cessão a mais geral possível.

Com efeito, esta edição comporta despesas elevadas: impressão, gravura, arranjos para piano e outros instrumentos, adaptação, e o editor não aceita correr o risco a não ser com a condição de obter uma cessão que comporte uma exclusividade.

Acrescenta que, mesmo de acordo com a nova lei francesa, essas práticas não são proibidas. Cumpre, todavia, que cada cessão feita pelo autor de seu direito seja expressamente prevista no contrato e limitada quanto aos modos de exploração e quanto ao tempo. Daí resulta que a cessão total é sempre permitida, mas que suas modalidades suscitam problemas, devendo, por isso, o contrato ser formal, preciso e específico.

Nos termos do art. 35 da lei francesa, a remuneração proporcional é, em princípio, obrigatória; a cessão do autor deve comportar em proveito do mesmo uma participação proporcional às receitas que provenham da venda ou da exploração.

Encarece o “Juris Classeur” a dificuldade que se apresenta quando o autor cede seu direito de reprodução a um editor e conserva o direito de representação, que exerce, em geral, através de uma sociedade de direitos autorais. Daí decorre o caso particular do editor não ter impresso e colocado a obra à venda, mas somente reproduzido a partitura, num número limitado de exemplares que aluga.

A execução pode ser obstaculada pelo fato que recuse alugar, ou exija uma remuneração que o interessado considere excessiva, podendo

incorrer então em responsabilidade contratual para com o autor, como consequência do fato de não cumprir, abusivamente, a obrigação assumida de colocar a obra à disposição do público de maneira razoável e normal.

Por outro lado, não pode o autor franquear ao interessado a partitura que o editor recuse a este, violando, por essa forma, a garantia, à qual é obrigado em virtude do contrato.

Modalidades e extensão da proteção

Aplica-se às obras musicais proteção análoga à dispensada às demais produções intelectuais.

Dispensável, pois, reiterar que o amparo deve ser-lhes outorgado em virtude da sua originalidade, sem qualquer consideração ao merecimento, ao destino ou à extensão da obra.

“Peu importe” — diz ALAIN LE TARNEC — “le valeur de l'oeuvre; peu importe le caractère utilitaire ou non de l'oeuvre. Elle a pu être créée dans un but publicitaire; elle n'en sera pas moins protégée. Les oeuvres musicales à portée publicitaire, les slogans destinés à retenir l'attention du public sur les qualités d'un produit déterminé, les indicatifs de T.S.F. sont protégés en vertu du droit d'auteur.”

Cita julgado no sentido de que o direito exclusivo beneficiará o autor, seja qual for a importância da reprodução, isto é, diga ela respeito ao conjunto da obra, ou somente à melodia, ou não se refira senão a um extrato, e, para mostrar que a extensão da obra não tem qualquer influência, transcreve julgado da Cour de Paris:

“que a lei não mede a proteção pelo comprimento das produções; que suas disposições são gerais; . . . que uma propriedade que o juiz poderia, ao sabor do seu capricho, e conforme a apreciação do momento, ou reconhecer ou negar, cessaria, na realidade, de ser uma propriedade, e que, por outro lado, a faculdade conferida aos tribunais de tomar como regra de decisão as dimensões da obra usurpada, conduziria às mais gritantes injustiças.”

Enumera PEDRO VICENTE BOBBIO, os negócios jurídicos que podem decorrer da edição de obra musical:

a) encomenda do autor ao editor considerado tão-somente como empresário industrial e por aquele pago;

b) empreitada combinada entre autor e editor, pela qual obriga-se este a publicar e vender, contra retribuição contratualmente determinada e paga pelo autor;

c) concessão do autor ao editor, para que este publique a obra e venda a edição, tudo a seu risco e custa; sendo que a concessão pode ser contratada tanto a título gratuito como a título oneroso para o editor;

d) cessão do autor ao editor, do direito de edição da obra, nas condições que as partes fixarem;

e) cessão do autor a terceiro, que poderá ser editor, de todos os seus direitos patrimoniais, ou de um conjunto substancial deles do qual faça parte o direito de edição, nas condições que as partes fixarem.

E adita:

Nos casos das letras a e b, o autor continua titular de seu direito.

No caso da letra c, o autor continua titular do seu direito de edição, mas o exercício passa para o editor pela duração do contrato, não podendo o autor opor-se, salvo em caso de atentado ao direito moral.

Sempre, neste caso, o editor só pode exercer o direito que lhe foi concedido ou licenciado, com rigorosa restrição e de maneira que não crie ao autor qualquer embaraço no livre exercício de todos os demais direitos.

Nos casos das letras d e e, o editor, ou o terceiro, é sucessor intervivos do autor, fica-lhe outorgado no direito cedido que exercerá com plenitude, como bem que entrou para o seu patrimônio e do qual pode usar e gozar legalmente."

Dessas diferentes modalidades são três as que apresentam interesse fundamental: o **contrato de edição**, que é o ponto de origem, em geral, dos demais, pelo qual concede o autor musical, como o de qualquer obra literária, ao editor tão-somente o direito de, com exclusividade, fabricar e distribuir os exemplares da edição; ou das edições convencionadas; o **contrato de licença**, pelo qual outorga o autor faculdades limitadas no que diz respeito ao aproveitamento de uma obra quanto ao tempo e quanto à área geográfica; e, o mais amplo de todos, o **contrato de cessão de direitos** que implica na transferência de todos os direitos pecuniários.

Aponta HERMANO DUVAL, no verbete que escreveu para o "Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro", (Borsoli, Rio, v. 33, s/d, p. 332) a sensível diferença entre esses três contratos: enquanto pelo contrato de edição, ou pelo de licença, esgotados os exemplares ou decorrido o prazo da concessão, recupera o titular em toda plenitude seu direito de autor, na forma do art. 1.349 do Código Civil, uma vez consumada a cessão, não existe possibilidade, a não ser no caso de rescisão ou de nulidade, do autor reaver seu direito.

Acrescenta que, por ser concluído em razão das qualidades personalíssimas do editor, não admite o contrato de edição faça-se ele substituir por outrem, na execução da prestação contratada *intuitu personae*.

“Assim, salvo estipulação em contrário (Código Civil, art. 878), ou em decorrência da alienação do fundo de comércio editorial, em bloco, ou de sua liquidação e partilha, o editor não pode transferir (ceder), isoladamente, o contrato de edição a terceiro sem o consentimento expresso do autor. Implicitamente, também não poderá conceder subedições a favor de outro editor, nacional ou estrangeiro, ou dar a obra em locação ou em cessão parcial, por tempo determinado, a outro editor. Tal proibição, que no começo deste século era uma simples advertência da doutrina hesitante, tornou-se hoje uma norma prevalente na legislação comparada (lei italiana de 1941, art. 132; lei da Romênia de 1948, art. 35; lei turca de 1951, art. 49 e nova lei francesa de 1957, art. 62).”

Obras musicais derivadas

A obra musical, com mais facilidade do que outra qualquer, pode ser objeto de elaborações secundárias.

“Uma composição musical — lembra PEDRO VICENTE BOB-BIO, à pág. 18 — pode ser simplificada, ou servir de tema a complicadas variações; pode ser transcrita em tonalidades diferentes da original; pode servir de objeto a variações e elaborações dos seus temas originais; pode ser transportada para ritmo diferente e assim por diante.”

Considerando que a variação pode ser definida como o empréstimo do tema de uma composição anterior combinada com novos desenvolvimentos, servindo a obra anterior de base à variação, com base a partir da qual o autor segundo imagina e inova, faz ver ALAIN LE TARNEC (pág. 209), que à obra musical derivada é garantida a proteção na base das mesmas regras que se aplicam à obra primeira.

Reproduz a seguinte passagem de DUNANT (“Du droit des compositeurs de musique”, Genève, 1892, p. 153):

“O motivo musical alheio pode dar origem a uma obra nova de duas maneiras: ou por um novo desenvolvimento científico (fugas, cânones, variações), ou pela superposição de um novo motivo sobre um antigo; este último torna-se, então, um acessório de importância secundária e, desde que o efeito principal reside no motivo novo, existe a criação de uma obra original.”

Exemplifica com o caso da Ave Maria, de GOUNOD, composta sobre o tema do Primeiro Prelúdio de Bach, e cita numerosa jurisprudência concedendo às variações a proteção em virtude do Direito de Autor.

Na hierarquia das obras derivadas, apresenta o **arranjo** como a forma mais elementar das adaptações suscetíveis de serem protegidas.

Consiste na adaptação da obra escrita para um determinado instrumento para outro instrumento; pode, igualmente, haver um arranjo se houver redução de uma composição para orquestra, de uma sinfonia ao uso de um número menor de instrumentos, ou mesmo de um só.

Para HENRI DESBOIS, o arranjo evoca a tradução, que se esforça por fazer passar todos os matizes da língua originária na versão, a ponto de numerosos autores qualificarem as transposições de um a outro instrumento de traduções musicais, e faz ver que semelhante evocação tem a vantagem de caracterizar, se não os métodos, ao menos o estado de espírito do autor do arranjo, que realiza um ato de submissão.

Cedido pelo autor a terceiros o direito de elaboração da obra, entende-se — lembra PEDRO VICENTE BOBBIO — limitada a cessão à parte propriamente patrimonial, que consistirá em subordinar a licença de elaboração a uma retribuição; mas a cessão, em caso algum, dispensará a consulta ao autor sobre a parte artística propriamente dita.

Acentua que, na prática, entre nós, os autores costumam passar aos seus editores um antecipado "bill of indemnity" para tudo quanto disser respeito às elaborações de suas obras, daí resultando que a nossa produção musical, notadamente a das pequenas composições destinadas ao canto e à dança, corre pelo mundo sob tais disfarces que, o mais das vezes, transformam-na até torná-la irreconhecível para o seu próprio criador.

Composição musical sobre texto poético

Nos termos do art. 655 do Código Civil, o autor da composição musical, feita sobre texto poético, pode executá-la, publicá-la ou transmitir o seu direito, independentemente de autorização do escritor, indenizando, porém, a este, que conservará o direito à reprodução do texto sem a música.

Neste caso de colaboração de partes distintas, a música é considerada pelo comentário de CLÓVIS BEVILÁQUA como principal no sentido de que, de ordinário, é mais valiosa, arrastando consigo a letra, sem contudo lhe tirar a individualidade, de modo que não possa cada uma aparecer e se reproduzir em separado.

Faz ver, no entanto, PEDRO VICENTE BOBBIO, não se enquadrar a hipótese nos princípios da colaboração que, até em seu sentido gramatical, pressupõe que a obra resulte de um labor comum de duas ou mais pessoas, de tal maneira entrosado que não seja possível separar a contribuição individual no todo que resultou.

"Na produção propriamente musical, raríssimos foram os casos de colaboração; dentre eles, os mais famosos são: o "Dueto

para piano e violoncelo" de Chopin e Franchomme, e as "Variações para dois pianos", de Mendelssohn e Moscreles.

Mas no fato de alguém escrever música sobre texto poético alheio não se vislumbra uma colaboração, porque em caso algum o resultado é a fusão dos dois elementos, o musical e o poético.

Continuam eles com individualidade própria, embora associados e justapostos."

Também não considera o texto poético e a partitura musical duas criações completamente autônomas e independentes.

Entende, com **POUILLET**, **ASSELINAU**, **KOHLER**, **GIERKE**, que o melodrama, por exemplo, é uma obra indivisível no sentido que o musicista não pode adaptar a música a outro texto literário, nem o poeta oferecer este a outro musicista. Coexistem, portanto, um direito comum ao musicista e ao poeta sobre a peça em si e no conjunto de suas partes, mas o musicista, de um lado, e o escritor, do outro, conservam o seu direito individual sobre a sua criação, separadamente.

Parceria

É bastante comum que um autor consagrado de música popular, ou mesmo um cantor recebam propostas para se apresentarem como co-autores, colaboradores, ou parceiros, de letra, de música, ou de ambas.

Tiram, assim, proveito da fama alcançada e das brechas que lhes abrem os arts. 653 e 654 do Código Civil, dando origem à figura de uma parceria que não existe para outras finalidades senão as comerciais.

Qualifica, com toda razão, de "colaboração simulada" essa, ditada por razões de ordem estritamente prática e patrimonial, **PEDRO VICENTE BOBBIO**, ressaltando que, do ponto de vista jurídico tal colaboração é demasiadamente frágil para que possa resistir a qualquer divergência que surgir entre os pseudo-colaboradores, quando a obra, mesmo feita em colaboração, seja indivisível.

"No caso — conclui — a indivisibilidade dos dois elementos, música e texto poético, não existe, referida à obra. Ela resulta, apenas, presumida de uma voluntária omissão que os colaboradores praticam, deixando de identificar, nas publicações, o autor da letra e o autor da música. Mas toda omissão poderá ser reparada mediante prova idônea."

BIBLIOGRAFIA

- ARE, Mário — "L'oggetto del Diritto di Autore", *Giuffrè*, Milão, 1963, págs. 367-394
BOBBIO, Pedro Vicente — "O Direito de Autor na Criação Musical" — *Lex*, SP, 1951, págs. 16-45
DESBOIS, Henri — "Le Droit d'Auteur en France", 2.^a ed., Dalloz, Paris, 1966, págs. 115-137
LE TARNEC, Alain — "Propriété Littéraire et Artistique", 2.^a ed., Dalloz, Paris, 1966 — págs. 206-211

O MUNICÍPIO NO VIGENTE DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

MÁRCIO ANTÔNIO INACARATO

Promotor Público do Estado de São Paulo — Professor de Direito
Constitucional da Faculdade de Direito de São Carlos

Sumário

- A — Conceito de Município
- B — Origem dos Municípios
- C — O Município na história do Direito brasileiro
- D — O Município no Direito alienígena
- E — O Município no vigente Direito brasileiro

A) Conceito de Município

Os Municípios, num regime federal, constituem um “tipo especial de descentralização”, não sendo propriamente uma técnica do regime federativo, mas técnica comum a qualquer forma de Estado.

Num regime federativo, como o nosso, o poder político, administrativo e financeiro se distribui por três ordens, a saber: a ordem federal ou do governo da União, a ordem estadual e a ordem municipal, conforme os interesses de que se trata sejam de âmbito nacional, estadual ou regional, e local ou municipal.

Uma definição legal de Município, nós a encontramos no artigo 100 da vigente Constituição do Estado de São Paulo (Emenda Constitucional nº 2, de 30 de outubro de 1969), que estabelece:

“Art. 100:

Os Municípios são unidades territoriais, com autonomia política, administrativa e financeira, nos termos assegurados pela Constituição da República, por esta Constituição e pela Lei Orgânica dos Municípios.”

Por esta definição temos que:

- a) Os Municípios são unidades territoriais;
- b) Com autonomia política;
- c) Com autonomia administrativa; e
- d) Com autonomia financeira, nos termos da Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica dos Municípios.

Os Municípios sempre foram tidos como “grandes focos das franquias liberais”, nos quais os cidadãos se instruem no exercício dos instrumentos da democracia, participando de modo ativo do governo, quer exercendo o direito de voto (sufrágio ativo), quer sendo votados para os postos eletivos (sufrágio passivo), quer fiscalizando os negócios públicos, quer cooperando, de vários modos, com a administração municipal.

B) Origem dos Municípios

Historicamente, o Estado precedeu de muito o Município, tal qual hoje o concebemos. Werner Sombart chega mesmo a afirmar que o Estado é tão antigo quanto a família.

As cidades do mundo antigo se constituíam em autênticas “cidades-Estados” ou “Estados-cidade”.

Coube ao Direito romano formular as primeiras noções de Direito municipal.

Muitos atribuem a SILA (80, A.C.) a prerrogativa de haver criado as primeiras leis municipalistas; já outros entendem que foi Júlio César, através da “Lex Julia Municipalis” (ano 40, A.C.), quem primeiro cuidou de tal assunto.

Eram os cidadãos com direito de voto — os “cives optimo jure” — que escolhiam os membros da “Assembléa do Povo”. Tal Assembléa, dentre outras, possuía as funções de eleger os dirigentes (magistrados) e votar as leis.

Para fiscalizar os atos da “Assembléa do Povo”, havia um “Conselho de 100 membros” — a “Cúria”

Os dirigentes executivos eram “magistrados”, eleitos pela Assembléa, denominados “duúnviros” e “quatuórviros” (eis que ora eram dois, ora eram quatro os dirigentes), com mandato de um ano, e com funções também de caráter judiciário.

Os “edis” eram agentes da administração, com funções administrativas e inclusive policiais, sendo uma espécie de fiscais municipais.

Havia um “curador”, responsável pelas rendas públicas, ao lado de “questores”, com funções de arrecadarem as rendas públicas.

Completavam essa complexa organização o chamado “defensor civitatis” — encarregado da defesa da cidade — e os “escribas”, com funções notariais.

Na Idade Média predominaram os “Feudos” — grandes extensões de terras doadas pelos reis aos grandes senhores, ou por eles conquistadas — os quais governavam de modo absoluto os cidadãos, ou melhor, os habitantes ali residentes, que se denominavam “vassalos”.

Predominou a vida rural e a economia agrária.

Entretanto, por volta do século XII tornou a ressurgir o espírito de urbanismo, com o surgimento de florescentes cidades na Europa, tomando o municipalismo novo impulso.

Em Portugal, no século XVI, os Municípios eram governados por um “Alcaide”, o qual era auxiliado por um “conselho dos homens bons”. Donde a origem do municipalismo brasileiro.

C) O Município na história do Direito brasileiro

As “Ordenações Manuelinas”, e depois as “Ordenações Filipinas” (Século XVII) disciplinaram o municipalismo brasileiro até o advento do Império.

As Câmaras Municipais se compunham de “senadores”, e exerciam a administração da comuna. Possuíam grande influência política, e compunham-se de “fidaigos”, sendo um ou dois juizes municipais, dois ou mais vereadores, um procurador e um juiz de fora, que funcionava como presidente.

A Constituição do Império de 1824 consagrou três artigos à organização municipal, prescrevendo fossem as cidades e vilas dotadas de “governo econômico e municipal”, a “eletividade das Câmaras, através do voto direto, com nove vereadores nas cidades e sete nas vilas”, e determinando que o vereador mais votado fosse o “chefe do Executivo municipal”.

A Constituição Federal de 1891 manteve a “autonomia municipal”, prescrevendo expressamente que os Estados-Membros assegurassem a “autonomia dos Municípios em tudo quanto respeitasse ao seu peculiar interesse”.

A Carta de 1937 praticamente eliminou a autonomia municipal, estabelecendo a nomeação dos prefeitos pelo Executivo estadual, ressaltando apenas a competência tributária dos Municípios.

A Constituição Federal de 1946 e as duas posteriores restauraram a “autonomia municipal”, aperfeiçoando mais o sistema.

Admite-se que a Constituição de 1946 realizou uma autêntica “revolução municipalista”, não somente resguardando a autonomia dos Municípios pela eletividade de seus órgãos, como ainda ampliando sua força econômica e financeira, no que lhes assegurou maior vitalidade.

O “intervencionismo” do poder central, consagrado na vigente Constituição de 1969, pode ser facilmente constatado pela leitura do art. 14 da Constituição, consagrando uma intervenção da União em campo que anteriormente era da competência exclusiva dos Estados-Membros.

D) O Município no Direito alienígena

Na França — Estado unitário —, existem noventa Departamentos, que são governados por “Prefeitos”. Os “Departamentos” se compõem de “comunas”, as quais são governadas pelo “maire”. Já em 1935 havia cerca de 38.000 comunas na França.

Nos Estados Unidos da América os Municípios são, regra geral, chamados de “Condados”, que são governados de maneira variável, de conformidade com a legislação de cada Estado, havendo sempre os “Conselhos” dos Condados, com funções legislativas, e eleitos pelo povo.

Na União Soviética há órgãos locais do poder estatal chamados de “Conselhos”, eleitos pelo prazo de dois anos. Tais “Conselhos” elegem um órgão executivo colegiado denominado “Comitê Executivo”.

Na Áustria, as Províncias dividem-se em circunscrições administrativas e coletividades descentralizadas e de duas espécies: As Comunas e os Distritos Autônomos. As Comunas são subordinadas aos Distritos Autônomos, e esses às Províncias. As Comunas e os Distritos Autônomos são unidades econômicas independentes.

Em linhas gerais, o que se constata nos países europeus é a evidente preocupação de se outorgar autonomia administrativo-financeira aos Municípios, relegando-se a plano secundário a “autonomia política”, que pode ou não existir.

E) O Município no vigente Direito brasileiro

Os artigos 14, 15, 16 e 24 disciplinam os Municípios na vigente Constituição da República Federativa do Brasil.

O art. 14 consagra, como vimos, a tendência centralizadora do federalismo brasileiro, quando dispõe que, para a criação de novos Municípios, impõe-se a elaboração de uma “Lei Complementar” federal, que estabelecerá os requisitos mínimos de população e renda pública, bem como a forma de consulta prévia às populações.

O art. 15 especifica os modos pelos quais é assegurada a “autonomia municipal”:

I — pela eleição direta do Prefeito, Vice-Prefeito, e Vereadores, realizada simultaneamente em todo o País, em data diferente das eleições gerais para Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais;

II — pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; e

b) à organização dos serviços públicos locais.”

A Constituição do Estado de São Paulo, já referida, preceitua em seu art. 102 que:

“Art. 102 — Os Municípios deverão organizar a sua administração e planejar as suas atividades, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integral da comunidade.”

Já no art. 105 estabelece esta Constituição:

“Art. 105 — Os Municípios elaborarão o estatuto de seus servidores, observados os princípios da Constituição da República.”

A Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo — Decreto Lei Complementar nº 9, de 31-12-69 — em seu art. 3º determina, em extensa enumeração, o que é objeto da “competência privativa” dos Municípios, e no seu art. 4º, o que é objeto de sua “competência concorrente” com a do Estado de São Paulo.

O que caracteriza o “peculiar interesse”, referido no art. 15, II, da Constituição Federal?

— “E a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União,” respondem Hely Lopes Meirelles e Sahid Maluf.

Regra geral, são eletivos os Prefeitos.

Todavia, a própria Constituição Federal consagra exceções a essa regra, relativamente aos Prefeitos das Capitais e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais por lei estadual. Tais Prefeitos serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação da Assembléia Legislativa (art. 15, § 1º, a).

Já relativamente aos Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da “segurança nacional”, serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação do Presidente da República (art. 15, § 1º, b).

O número máximo de vereadores foi fixado em vinte e um pela Constituição Federal (art. 15, § 4º).

A Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo, em seu art. 6º, fixou a proporção do número de vereadores pelo número de eleitores do Município, nas seguintes bases:

- I — Municípios de até mil eleitores — 7 vereadores.
- II — De um mil até cinco mil eleitores — 9 vereadores.
- III — De cinco mil e um a dez mil eleitores — 11 vereadores.
- IV — De dez mil e um a vinte mil eleitores — 13 vereadores.
- V — De vinte mil e um a cinqüenta mil eleitores — 15 vereadores.
- VI — De cinqüenta mil e um a cem mil eleitores — 17 vereadores.
- VII — De cem mil e um a um milhão de eleitores — 19 vereadores.
- VIII — Com mais de um milhão de eleitores — 21 vereadores.”

Somente farão jus a remuneração os vereadores das Capitais e dos Municípios de população superior a duzentos mil habitantes, dentro dos

limites e critérios fixados em lei complementar (§ 2º do art. 15 da Constituição Federal).

A intervenção nos Municípios, de conformidade com o § 3º do art. 15 da Constituição Federal, será regulada pela Constituição do Estado, somente podendo ocorrer quando:

- a) se verificar impontualidade no pagamento de empréstimo garantido pelo Estado;
- b) deixar de ser paga, por dois anos consecutivos, dívida fundada;
- c) não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;
- d) o Tribunal de Justiça do Estado, der provimento à representação formulada pelo Chefe do Ministério Público local, para assegurar a observância dos princípios indicados na Constituição estadual, bem como para prover a execução de lei ou de ordem ou decisão judiciária, limitando-se o decreto do Governador a suspender o ato impugnado, se essa medida bastar ao restabelecimento da normalidade;
- e) forem praticados, na administração municipal, atos subversivos ou de corrupção; e
- f) não tiver havido aplicação, no ensino primário, em cada ano, de vinte por cento, pelo menos, da receita tributária municipal."

Os três últimos casos de intervenção (letras d, e e f) são inovações da Constituição de 1969. O caso da letra c (não prestação de contas) foi inovação da Constituição de 1967.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 106, transcreve os casos de intervenção previstos na Constituição Federal, enquanto seu § 1º disciplina a forma da intervenção, assim:

§ 1º do art. 106 —

"A intervenção far-se-á por decreto do Governador, observados os seguintes requisitos:

- 1 — comprovado o fato ou a conduta prevista nos incisos I a V, de ofício ou mediante representação do interessado, o Governador decretará a intervenção e submeterá o decreto, com a respectiva justificação, dentro de cinco dias, à apreciação da Assembléia, que, se estiver em recesso, será para tal fim convocada;
- 2 — o interventor substituirá o prefeito e administrará o Município durante o período de intervenção, visando o restabelecimento da normalidade;
- 3 — o decreto conterà a designação do interventor, o prazo da intervenção e os limites da medida;
- 4 — o interventor prestará contas de seus atos ao Governador, e, de sua administração financeira, ao Tribunal de Contas do Estado;

5 — no caso do inciso VI (provimento pelo Tribunal de Justiça de representação do Procurador-Geral da Justiça para assegurar a observância dos princípios aplicáveis aos municípios constantes desta Constituição, bem como para prover a execução de lei, ordem ou decisão judiciária), o Governador expedirá o decreto e comunicará ao Presidente do Tribunal de Justiça os efeitos da medida.”

O § 2º do art. 106 determina que

“Cessados os motivos da intervenção, as autoridades municipais afastadas de suas funções a elas retornarão, quando for o caso, sem prejuízo da apuração administrativa, civil, ou criminal decorrente de seus atos.”

O Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, em seu art. 3º, instituiu em nosso ordenamento jurídico a figura da “Intervenção Federal nos Municípios”, pelo Presidente da República:

“**Art. 3º** — O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Parágrafo único — Os Interventores nos Estados e Municípios serão nomeados pelo Presidente da República e exercerão todas as funções e atribuições que cabam, respectivamente, aos Governadores ou Prefeitos, e gozarão das prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei”.

Assim, a “Intervenção Federal” com fundamento no Ato Institucional nº 5 é “sem limites”, ilimitada quanto ao conteúdo, amplitude, prazos e requisitos formais, como a submissão do decreto de intervenção à apreciação do Poder Legislativo, no prazo de cinco dias.

Além disso, o Ato Institucional nº 5 consagrou uma grave limitação quer à autonomia constitucional dos Estados-Membros, quer à autonomia dos Municípios, em seu art. 2º, ao dispor:

“**Art. 2º** — O Presidente da República poderá decretar o recesso do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, por Ato Complementar, em estado de sítio ou fora dele, só voltando os mesmos a funcionar quando convocados pelo Presidente da República.

§ 1º — Decretado o recesso parlamentar, o Poder Executivo correspondente fica autorizado a legislar em todas as matérias, e exercer as atribuições previstas nas Constituições ou na Lei Orgânica dos Municípios.

§ 2º — Durante o período de recesso, os Senadores, os Deputados federais, estaduais e os Vereadores só perceberão a parte fixa de seus subsídios.

§ 3º — Em caso de recesso da Câmara Municipal, a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios que não possuam Tri-

bunal de Contas, será exercida pelo do respectivo Estado, estendendo sua ação às funções de auditoria, julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos."

Em face do disposto no art. 182 da Constituição Federal, o Ato Institucional nº 5 e Atos posteriores continuam em vigor.

Quanto à competência tributária dos Municípios, está regulada no art. 24 da Constituição Federal.

"Art. 24 — Compete aos Municípios instituir tributos sobre:

- a) propriedade predial e territorial urbana;
- b) serviços de qualquer natureza não compreendidos na competência tributária da União ou dos Estados, definidos em Lei complementar."

As Leis complementares que definem a cobrança do Imposto sobre Serviços, ou melhor, as Leis que atualmente disciplinam a cobrança do Imposto sobre Serviços são o Decreto-Lei nº 406, de 31-12-68, e o Decreto-Lei nº 834, de 8-9-69, que deu nova redação ao Decreto-Lei 406, nessa parte.

Essa última Lei estabelece que:

"O imposto, de competência dos Municípios, sobre serviços de qualquer natureza, tem como fato gerador a prestação, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviço constante da lista anexa."

O art. 10 dessa lei preceitua que "contribuinte é o prestador do serviço", e seu parágrafo único afirma que "não são contribuintes os que prestem serviços em relação de emprego, os trabalhadores avulsos, os diretores e membros de conselhos consultivo ou fiscal de sociedades".

A Constituição de 1946 atribuía aos Municípios a competência para cobrar "Imposto de Licença", "de Indústrias e Profissões" e "sobre Diversões Públicas", tendo a vigente Constituição Federal reduzido os mesmos apenas ao "Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza".

Além dos dois impostos supra, pertence aos Municípios (§ 1º do art. 24) o produto da arrecadação do Imposto Territorial Rural, incidente sobre os imóveis situados em seu território.

O § 2º do art. 24 determina que será distribuído aos Municípios, na forma que a lei estabelecer, o produto da arrecadação do Imposto de Renda incidente sobre rendimentos do trabalho e de títulos da Dívida Pública por eles pagos, quando forem obrigados a reter o tributo.

Além disso, determina o § 8º do art. 23 que "vinte por cento do produto da arrecadação do imposto sobre Circulação de Mercadorias" constitui receita dos Municípios.

Cinco por cento do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados serão distribuídos aos Municípios pela União, através do "Fundo de Participação dos Municípios" (art. 25, II, da Constituição Federal).

O art. 26 da Constituição Federal preceitua ainda a distribuição entre os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de quarenta por cento do produto da arrecadação do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos; de sessenta por cento do produto da arrecadação do Imposto sobre Energia Elétrica; e de noventa por cento do produto da arrecadação do Imposto sobre Minerais do País.

O art. 16 da Constituição Federal determina que a fiscalização financeira e orçamentária dos Municípios será exercida mediante o controle externo da Câmara Municipal, e o controle interno do Executivo Municipal, instituído por lei.

O § 1º do art. 16 determina que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

E seu § 2º é taxativo ao afirmar que somente por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal deixará de prevalecer o parecer prévio, emitido pelo Tribunal de Contas, sobre as contas que o Prefeito deve prestar anualmente.

A Constituição do Estado de São Paulo determina em seu art. 108 que todas as contas do Prefeito e da Câmara deverão ser enviadas, conjuntamente, até 31 de março do exercício seguinte.

Esse auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ao controle externo sobre a execução financeira e orçamentária dos Municípios, exercido pelas Câmaras Municipais é inovação, e importante, da Constituição Federal de 1969. O julgamento das contas municipais fica sempre condicionado à existência de um Parecer Prévio do Tribunal de Contas. Tal Parecer só não prevalece se houver a maioria constitucionalmente prevista, de dois terços dos membros da Câmara. Se não houver tal maioria, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas consagra decisão inapelável. Se houver, consagra mera opinião.

Tal bivalência não existe relativamente às contas estaduais e federais.

Se a Câmara julgar as contas sem o Parecer Prévio, temos um "ato inexistente", o qual não produz qualquer efeito jurídico.

Trata-se, no caso do controle externo da execução financeira e orçamentária dos Municípios, de um "ato complexo".

O § 3º do art. 16 da Constituição Federal diz que somente poderão instituir Tribunais de Contas os Municípios com população superior a dois milhões de habitantes e renda tributária acima de quinhentos milhões de cruzeiros.

O art. 25, item XV, letra c, da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo estabelece que "rejeitadas as contas (pela Câmara), serão essas imediatamente remetidas ao Ministério Público, para os devidos fins.

Problema que tem preocupado os legisladores e administrativistas é o relativo ao art. 164 da Constituição Federal, que determina que

"A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer Regiões Metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica."

É, pois, o atual e complexo problema da constituição das chamadas "regiões metropolitanas" que, se não forem dotadas de conveniente disciplina, poderão vir a causar graves restrições ao princípio da autonomia constitucional dos Municípios (ou, em outras palavras, princípio constitucional da autonomia municipal).

Um recente documento elaborado por especialistas do CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), do GEGRAN (Grupo Executivo do Grande São Paulo) e COGEP (Coordenadoria Geral do Planejamento da Prefeitura de São Paulo) estabeleceu quais são os elementos básicos para se reconhecer uma área metropolitana:

- 1) População urbana (quantidade e densidade mínimas);
- 2) Processo de conturbação já desencadeado ou previsível a curto prazo;
- 3) Ocorrência efetiva de problemas urbanos com peculiaridades metropolitanas;
- 4) Inadequação dos instrumentos institucionais existentes para a solução dos problemas da área.

A posição adotada pela Prefeitura de São Paulo, contrária em alguns pontos essenciais à lei de criação das regiões metropolitanas é, em suma, a de que "a institucionalização das áreas metropolitanas deve ser de caráter normativo, nunca executivo"; de que a criação de tais áreas "deveria depender mais de estudos técnicos precisos, a cargo do órgão federal especializado, que da vontade ou arbítrio das Municipalidades interessadas em participar das vantagens previstas na legislação"; de que a representação dos Municípios no órgão a ser criado deve levar em conta as desigualdades entre os mesmos, suas diferentes populações e importância; e de que deve haver uma lei específica para cada região metropolitana a ser criada, porque as mesmas, "não sendo idênticas, não podem ser regidas por um mesmo Código".

Parece-nos, sem dúvida, e numa análise mais superficial desse complexo tema, eis que outra não comportaria o presente estudo, que assiste inteira razão à Prefeitura do Município de São Paulo, pelo menos relativamente aos pontos retro mencionados.

O BRASIL NA ESCALADA DO DESENVOLVIMENTO (1)

Desembargador DOMINGOS SÁVIO BRANDÃO LIMA

SUMÁRIO

1. — Generalidades;
2. — Países desenvolvidos e países subdesenvolvidos
 - 2.1 — O subdesenvolvimento
 - 2.2 — O desenvolvimento
 - 2.3 — Comparação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento
3. — O Brasil na escalada do desenvolvimento
 - 3.1 — Uma potência em ascensão
 - 3.1.1 — O mercado de capitais
 - 3.1.2 — Indústria pesada
 - 3.1.3 — Fontes de energia
 - 3.1.3.1 — Combustíveis minerais sólidos
 - 3.1.3.2 — O petróleo
 - 3.1.3.3 — Eletricidade
 - 3.1.4 — Estrutura política, social e institucional
 - 3.2 — Problemas acarretados pelo desenvolvimento
 - 3.2.1 — Problemas internos
 - 3.2.2 — Problemas externos
 - 3.3 — A segurança, fulcro do desenvolvimento
 - 3.4 — Objetivos nacionais e a estratégia para o desenvolvimento
4. — Conclusões.

1) Trabalho apresentado no Curso da Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, na Capital do Estado de Mato Grosso, em outubro de 1973.

1. GENERALIDADES

Ao iniciar um estudo inteiramente divorciado da área de minha especialidade de jurista e professor de Direito Privado, trago, como bússola, aquela sábia e oportuna advertência de WILLIAM STRUNK, transmitida por E. S. WHITE: "Se você não sabe a pronúncia exata de uma palavra, pronuncie-a baixinho". Minha cautela e experiência recomendam ainda transformá-la em roteiro, como o fizera JOHN PLANK: "Se você não pode ver claro no assunto sobre o qual tem de falar, faça-o em tom menor, confidencialmente".

Assim seja comigo, embora o tom confidencial não deva nem possa ser interpretado com as restrições do regulamento para a salvaguarda de assuntos sigilosos...

"O homem, animal progressista, ser histórico em sentido muito especial, para vir a ser o que é e conquistar o que realmente deseja ser, deve e "pode refletir — diz BESSELAAR — nas suas experiências, tirando delas conhecimentos gerais a fim de aproveitá-las para um caso semelhante no futuro", afirmando, mais além, que "o instrumento do progresso é a tradição: a transmissão dos conhecimentos, métodos, formas, valores e experiências que o passado a custo elaborou para pô-las a serviço da posteridade", ou, como quer IGLESIAS, "o novo deve descansar no velho e conhecido, naquilo que foi entregue (tradição significa entrega) de uns a outros" (2).

Na história não existem improvisações. O homem apresenta sempre um encadeamento tão perfeito e lógico que o seu futuro se torna previsível se for baseado em circunstanciada observação de seu passado e de seu presente. As modificações que se sucedem são resultado de sua capacidade de adaptação dos elementos naturais aos próprios fins.

Impõe-se, assim, um conhecimento profundo das raízes históricas das instituições e das condições de vida, onde se destaquem a mentalidade do grupo pesquisado, sua capacidade técnica, seu tipo de organização, suas tradições que estimulam ou entram sua atividade, seu tipo de cultura.

Para que possamos compreender a situação real e as verdadeiras potencialidades de uma nação, em seu aspecto econômico, devemos considerar como pressupostos as condições que lhe impõe o meio geográfico e determinados aspectos históricos, forjadores do caráter nacional e da capacidade de reação às vicissitudes. Este estudo não pode ser simplesmente fotográfico, puramente descritivo e estático, revelando apenas o que existe. A pesquisa — em qualquer que seja a área desejada, mesmo atualizando o que se encontra feito, motiva renovação. Procura observar os fatos, penetrando na essência de seus elementos, para explicar suas origens e perceber todas as tendências prenunciadoras de modificações futuras, objetivando planejar ações que os conduzam às metas projetadas.

2) LIMA, Domingos Sávio Brandão — "O Negócio Jurídico Intitulado "FICA" e seus Problemas na Jurisprudência" — *Revista de Informação Legislativa* n.º 22 (abril a junho, de 1969), pág. 27.

No mundo hodierno, experimentamos uma fome inusitada de mudanças radicais. Nossas instituições se agitam no processo permanente de reforma. Corporificou-se a idéia de transformação, sob o bafejo vivificante da técnica e da ciência. Modificam-se estruturas, conceitos e práticas tradicionais, a fim de que outros vigamentos e novas tendências e formas de ação consubstanciem os anseios das gerações presentes.

As instituições políticas, como instrumentos de disciplina e orientação do Governo e da sociedade, influenciadoras preponderantes nos desdobramentos da vida nacional, não podem permanecer apáticas e para que possam cumprir continuamente seus fins, absorvem também os resultados das inovações comuns e, particularmente, das que se operam no domínio econômico e cultural.

2. — PAÍSES DESENVOLVIDOS E PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS

Atualmente, costuma-se dividir o mundo em países desenvolvidos e países subdesenvolvidos. Esta classificação, com ponderáveis oposições, atende a uma necessidade teórica; entretanto, não pode ser encarada de maneira excessivamente esquemática, como se pudéssemos sintetizar o desenvolvimento apenas em dois estágios estanques. A história registra, em sua evolução técnico-econômica, etapas diversas alcançadas de modo desigual pelos diversos povos e nações.

A gênese desta classificação, longe de encontrar-se no determinismo geográfico propagado pelos fanáticos discípulos de RATZEL, que teimam em exagerar a inelutabilidade das condições impostas pelo meio, deve ser localizada nos vertiginosos progressos científicos e técnicos nos séculos XVIII, XIX e XX, em suas proveitosas aplicações industriais, assim como no surgimento dos diferentes tipos de relações sociais, políticas e econômicas decorrentes da Revolução Industrial e da Revolução Francesa. Países houve que, em se beneficiando dessas imensas modificações, iniciaram uma produção em ampla escala, a preços menores, acumulando, evidentemente, maiores riquezas. Este enriquecimento, conseqüência lógica da cultura e da organização racional, tornou-os poderosos, colocando na órbita de sua influência ou dependência, econômica ou política, regiões de menor produtividade ou de deficiente organização.

Desta forma, a diferença, uma nova forma de apreciação, surge da compreensão de que os homens diferem entre si, não só sob o aspecto biológico e psicológico, como também do critério social e econômico, de uma camada para outra da sociedade, de uma região para outra do mesmo país, de países de uma para outra região do globo.

No decurso dos séculos, passado e atual, a situação privilegiada da maioria dos países considerados "desenvolvidos" ou industrializados consolidou-se através do capitalismo, cujo sistema se afirmava na livre concorrência dentro das atividades econômicas em geral e no primado da iniciativa particular, estimulada pelo enorme incentivo ao lucro pessoal indiscriminado.

Comprovou-se que, nos últimos cento e cinquenta anos, as legislações de quase todas as nações deram ênfase à livre competição em que degladiam os indivíduos na conquista da prosperidade individual. A sede incontida da segurança financeira, os acenos de uma vida mais agradável, a busca desenfreada ao maior prestígio e poder, tudo estimulou e motivou os homens a se empenharem nessa luta sem quartel com sensíveis reflexos na capacidade de produção e da riqueza de diversas nações.

A ciência, a técnica e os sistemas de organização se impuseram como fatores quase exclusivos no aprimoramento da produção industrial e na mais agressiva forma de comercialização e, objetivamente, passaram a constituir-se como um dos meios de enriquecimento mais rápido.

2.1 – O SUBDESENVOLVIMENTO

Inexiste uma boa conceituação de subdesenvolvimento. A própria palavra “subdesenvolvimento” chegou a ser taxada como insultuosa. Em 1949, a ONU empregou o vocábulo com o seu significado implícito de “potencialidade de desenvolvimento”, considerando que só é subdesenvolvido quem pode desenvolver-se. Por mais atrasado que seja, considera-se plenamente desenvolvido o país que houver atingido a sua potencialidade máxima.

Recentemente, na mesma ONU, procuraram utilizar-se de uma expressão, muito a gosto de alguns países: “países em desenvolvimento”, o que aumenta a confusão ainda mais. Ninguém contesta que os países “desenvolvidos” continuam em perene “desenvolvimento” e que os países “em desenvolvimento” também não estão sem desenvolvimento.

Foi, ainda, em fins da década dos 50, que a ONU, em estabelecendo um elemento mensurador das economias das nações, segundo o grau de progresso alcançado, adotou o critério de definir como subdesenvolvido o país cuja renda nacional ou interna *per capita* não excedesse o nível dos quatrocentos dólares. Elevando-se o produto interno bruto em dólares ao valor de 1969, aquela conceituação nivelou-se aos US\$ 700,00 de produto *per capita*.

Com o surgimento desse critério para aferição do desenvolvimento estritamente vinculado ao aspecto econômico, podemos afirmar que o subdesenvolvimento é a regra e o desenvolvimento, a exceção, pois, o número de países desenvolvidos representa nítida minoria entre os povos do mundo, na proporção de 4 para 1. Para comprovação, basta levar-se em conta que, na população mundial avaliada em 3.620.000.000, apenas 950 milhões são desenvolvidos, com uma renda *per capita* superior a setecentos dólares e os restantes 2.715.000.000 não conseguem ultrapassar esse nível. O que ainda é mais alarmante nestes três quartos subdesenvolvidos, é que cerca de um terço tem renda inferior a cem dólares, uma fração ponderável em torno dos duzentos e a imensa maioria não excede a quatrocentos dólares individuais por ano.

Embora reconhecamos que a renda *per capita* "é um substituto eficiente para qualquer identificação de características de desenvolvimento jamais mencionadas", como o quer BRUTON (*), acreditamos que esse critério não poderá ser levado em conta como mensuração rigorosa e discriminatória de maior ou menor desenvolvimento. A maior renda *per capita* que se tem notícia, conforme divulgação da imprensa, é atribuída a Abu Dhab, minúsculo e quase desconhecido Estado árabe, onde o Xequê Zayed Ben, beneficiário de inúmeros poços petrolíferos de recente exploração, auferiu uma renda inacreditável, cujo total repartido pelo insignificante número de súditos, situa-se muito acima da renda dos Estados Unidos. Por outro lado, o Kuwait, ou Quatar, possui renda superior à Itália e França, em conjunto. Ambos são regiões tipicamente subdesenvolvidas, com uma população vivendo em acentuada pobreza, ignorância e falta de higiene.

O desenvolvimento possui aspectos multidimensionais, tornando-se impossível apreciá-lo sob uma ótica da univaliação, o que nos limitaria apenas ao desenvolvimento sócio-econômico; para nós que acreditamos nos valores espirituais e materiais do homem, possui maior importância. Uma análise científica do subdesenvolvimento nos conduz a diversos problemas, exigindo uma pletoira de indagações e, conseqüentemente, pesquisas em vários campos e sentidos. "O conjunto de problemas reunidos sob a expressão cômoda de estado de subdesenvolvimento — comenta BALANDIER (4) — não depende apenas das condições inerentes à sociedade em atraso mas ainda às incidências sobre esta última, da expansão das sociedades mais poderosas".

Podemos aferir o subdesenvolvimento pelos seguintes indicadores (5):

- níveis de nutrição;
- percentual da população agrícola em relação à força de trabalho;
- produtividade do homem/hora;
- distribuição da renda nacional;
- grau de industrialização;
- níveis de instrução;
- taxa de crescimento demográfico;
- grau de integração econômica;
- estrutura social;
- índices sanitários;
- população economicamente ativa;

3) BRUTON, Henry J. — "Princípios de Economia do Desenvolvimento" — São Paulo — Editora Atlas — 1969 — pág. 19.

4) BALANDIER, George — "Le Tiers Monde" — Paris — 1956 — pág. 123.

5) "Política Nacional de Desenvolvimento" — C6-123-72 — E. S. Guerra — Rio, pág. 6.

- expectativa de vida;
- estabilidade político-social;
- renda *per capita*.

2.2 -- O DESENVOLVIMENTO

Hoje, auscultamos no mundo toda uma ânsia generalizada para o desenvolvimento. Os governos buscam unir esforços neste sentido, dependendo do êxito de sua capacidade catalizadora. Segundo entende MYRDAL (⁴), "o presente interesse em desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico é um reflexo da dramática alteração política que está congregando as nações subdesenvolvidas, todas animadas pelo desejo de desenvolvimento e aspirando por uma maior igualdade internacional".

Na encíclica *Populorum Progressio*, após afirmar que desenvolvimento é sinônimo de crescimento, o Pontífice aduz que o "verdadeiro desenvolvimento é, para todos e cada um, a passagem de condições menos humanas a condições mais humanas". E para que não haja erros e incompreensões, procura ainda explicitar o conceito, categorizando:

São condições menos humanas:

- as carências materiais dos que são privados do mínimo vital;
- as carências morais dos que são mutilados pelo egoísmo;
- as estruturas opressivas, quer provenham de abusos da posse ou do poder, da exploração dos trabalhadores ou da injustiça das transações;

São condições mais humanas:

- a passagem da miséria à posse do necessário;
- a vitória sobre os flagelos sociais, pragas, secas...;
- a aquisição crescente da dignidade de todos os homens;
- a consideração crescente da dignidade de todos os homens;
- a orientação para o espírito de pobreza contentando-se com o crescimento médio;
- a cooperação no bem comum;
- a vontade de paz e de convivência pacífica com todos;
- o reconhecimento pelos homens dos valores supremos e sobretudo de Deus que é a origem de todos eles;
- a unidade na caridade que chama todos os homens a viverem na fraternidade a vida de Deus.

O desenvolvimento não pode e não deve ser considerado apenas sob o prisma econômico, como um crescimento da produção em ritmo superior à taxa demográfica, resultando em maior produção *per capita*. O fenômeno se nos apresenta, em sua generalidade, muito complexo, envolvendo ainda aspectos culturais, sociais e políticos, com características especiais, embora inter-relacionados. A própria melhoria econômica não é decorrência apenas do aumento de capital, de maior extensão de território, ou de maior concentração de riquezas no subsolo, mas também do crescimento da eficiência gerencial, tecnológica e do esforço humano mediante uma melhor educação, melhor saúde, melhor motivação e melhor organização política e social.

Por outro lado, como muito bem especifica OTÁO (6):

“O desenvolvimento não é um fim pré-fabricado, um traje que a pessoa enverga de vez. Ele não se faz a partir de fora, mas deve ter seu ponto de apoio no interior. Ele resulta, necessariamente, não da pura assistência mas de cooperação. Por isso, no desenvolvimento é preciso afastar o PATERNALISMO, que é a própria negação do desenvolvimento autêntico. No ponto de partida de qualquer esforço de auxílio mútuo é preciso gravar esta palavra de L'AVELLE: “O maior dom que se pode fazer aos outros não consiste em comunicar-lhes a nossa riqueza mas em revelar-lhes a sua”. A primeira tarefa dos responsáveis pelo desenvolvimento consiste em ajudar os povos a se erguerem em seus próprios pés, dando-lhes uma base para sua auto-expressão como criaturas humanas, proporcionando-lhes condições para a eclosão da inteligência e o despertar da liberdade, levando-os a descobrir a existência de seus semelhantes e a aprender a integrar e a deixar-se integrar, ajudando a comunidade nascente a ultrapassar o egoísmo, a mobilizar iniciativas e a exigir o respeito e a cooperação das autoridades.”

Em linhas gerais, o desenvolvimento se revelou muito mais complexo do que se julgava e para se fazer algum progresso, mister se faz centuplicar esforços de todos, com maior intensidade do que outrora se supunha. Recursos físicos, tecnológicos e humanos constituem os fatores preponderantes no processo desenvolvimentista. O progresso ou as possibilidades para aumentar ou medir o desenvolvimento dependem da dinâmica de cada conjunto destes fatores.

6) OTÁO, Irmão José — “Cultura, Tecnologia e Desenvolvimento” — in *Revista Brasileira de Cultura* — Rio — MEC — C.F.C. — 1971 — 8/77.

2.3. -- COMPARAÇÃO ENTRE DESENVOLVIMENTO E SUBDESENVOLVIMENTO

Analisando as diferenças entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, transcrevemos de HADDOCK LOBO o seguinte Quadro Comparativo (7):

PAISES DESENVOLVIDOS	PAISES SUBDESENVOLVIDOS
1) Alto nível de capacidade técnica da população.	1) Baixo nível de capacidade técnica da população.
2) Indústria tecnicamente desenvolvida. Construção do próprio equipamento industrial ou capacidade para providenciá-la em curto prazo.	2) Indústria pouco desenvolvida. Dependência do exterior para o equipamento industrial e a orientação técnica.
3) Número muito pequeno ou praticamente nulo de analfabetos. Instrução pública obrigatória até a idade relativamente avançada.	3) Proporção elevada de analfabetos. Instrução pública geralmente precária.
4) Agricultura racionalizada baseada geralmente na cultura intensiva de propriedades pequenas ou médias. Adubação científica generalizada e mecanizada das lavouras, principalmente, quando as propriedades são maiores. Alto rendimento da terra e de produção <i>per capita</i> .	4) Agricultura baseada em processos rotineiros, e, freqüentemente, predomínio do latifúndio. Baixo rendimento das terras e da produção <i>per capita</i> .
5) Predominância da população urbana.	5) Predominância numérica de população rural, geralmente bastante acentuada.
6) Disponibilidade de capitais, permitindo aplicação de parte dos mesmos no estrangeiro.	6) Carência de capitais disponíveis de dependência de capitais estrangeiros para o próprio desenvolvimento.
7) Alto nível médio de alimentação.	7) Baixo nível médio de alimentação, em geral.
8) Elevado padrão de vida médio e alta renda <i>per capita</i> .	8) Baixo padrão de vida médio, em geral.

3. -- O BRASIL NA ESCALADA DO DESENVOLVIMENTO

A preocupação matemática de equacionar os problemas para solucioná-los com maior rapidez e precisão também se acentua no campo econômico. A economia, com extrema cautela, busca descobrir generalizações, fundando-se na observação e análise constantes de fenômenos aparentemente distintos, visando apreender as uniformidades que se escondem sob essas diversidades. A determinação dessas generalizações possibilita uma previsão das conseqüências prováveis de certos acontecimentos, condições ou circunstâncias, sem contudo nos

7) LOBO, Haddock R. -- "Geografia Econômica" -- S. Paulo -- Editora Atlas -- 1970 -- pág. 80.

conduzir a uma fórmula certa e infalível que nos coloque no ápice do desenvolvimento.

Formular e implementar políticas que possibilitem a um país de baixa renda atingir um nível crescente de renda *per capita* durante longo período de tempo, tem constituído o anseio geral dos povos subdesenvolvidos.

ROSTOW⁽⁸⁾ equacionou o processo de crescimento em cinco estágios, a saber: o tradicional, o período de precondições, a decolagem, o período de crescimento sustentado e o alto consumo em massa.

O estágio tradicional, onde predomina uma área de produção e consumo primários, com baixas taxas de poupança e ausência de disponibilidade da moderna ciência, constitui o ponto de partida para todas as seqüências de crescimento. A característica mais evidente do estágio de condicionamento é a mudança de mentalidade, o rompimento dos laços do tradicionalismo, para possibilitar a decolagem. É preciso que o homem creia em sua capacidade de modificar seu destino. É como uma alvorada, um longo e lento processo de mudança, que pode durar um século, sedimentando, construindo e amadurecendo, onde o povo deve querer arcar com o ônus das mudanças e transformações radicais, a taxa de investimento e a produtividade agrícola precisam crescer, os empresários e capitalistas devem surgir.

A decolagem, período curto, no máximo de duas ou três décadas, surge como estágio decisivo e importantíssimo. Do seu esforço concentrado dependerá a ascensão ou derrocada. Sustenta-se da conjunção tríplice dos seguintes elementos básicos: um aumento na taxa de investimento de 5 para 10 por cento, mais ou menos; desenvolvimento de atividades manufatureiras e afirmação de uma estrutura política, social e institucional que consolide as conquistas e imprima substancial alento aos novos impulsos. Neste estágio, "a escala da atividade econômica produtiva atinge um nível crítico e produz alterações que conduzem a uma transformação estrutural maciça e progressiva nas economias e nas sociedades de que são parte".

O quarto estágio consiste no avanço para a maturidade ou período de crescimento sustentado. Aqui, a tecnologia moderna domina todos os setores e o crescimento assume papel mais ou menos rotineiro. O estágio final, estado de prosperidade tão desejado, de alto consumo em massa, de elevado padrão de vida e aparelhos de todas as espécies, é a meta da maior parte do mundo atual.

Como o próprio ROSTOW salienta, estes estágios não são meras caracterizações descritivas, mas possuem uma "lógica interior" e continuidade que revelam o processo de crescimento.

Examinaremos, agora, porque afirmamos, com realismo e consciência, que o BRASIL é

3.1 — UMA POTÊNCIA EM ASCENÇÃO

A música só possui a faculdade de comunicar-se e de perpetuar-se na sensibilidade dos ouvintes, quando estes reconhecem ou sentem que tudo o

8) ROSTOW, Walt W. — "The Stages of Economic Growth" — *apud* Bruton, Henry J. — *ob. cit.* no n.º 3 — págs. 411/12.

que aquela melodia desvela já lhes pertencia obscuramente. O poder de sua fixação não reside na criação como mera intenção, mas no fato de trazer à tona, na estruturação do que já existia em forma nebulosa e dispersa, no dizer o que ainda não tenha sido dito.

O desenvolvimento assemelha-se à música: deve ser um estribilho de afirmação e vontade, na consciência de cada povo. Querer é poder, especialmente, quando existem os recursos necessários à concretização dessa vontade. É necessário que o povo esteja impregnado de uma doutrina, com a idéia fundamental de que precisamos de uma filosofia para motivar e incrementar o sentido de nossos objetivos nacionais.

Aquele arrojo de libertar-se das peias do tradicionalismo, aquela mudança de mentalidade tão indispensável ao rompimento dos laços do tradicionalismo, já se aclimatou entre os brasileiros. Já existe uma crença generalizada do potencial de nossa capacidade física e econômica e muito mais ainda a conscientização de que somos senhores de nosso destino econômico.

Seguindo-se a trilha dos estágios rostowianos, podemos situar o nosso País em fins do terceiro estágio, iniciando com decisão e virilidade o quarto período, caracterizando-se, desta forma, em avançada transição para o desenvolvimento. Tal afirmativa, longe de produto de acendrado e exagerado otimismo, consubstancia antes uma análise fria dos seguintes dados:

3.1.1 - O MERCADO DE CAPITAIS

Em 1970, o mercado brasileiro de capitais acusou substancial desenvolvimento. Os depósitos a prazo e os aceites cambiais dos bancos de investimento cresceram, em conjunto, 58% no decorrer do ano. Os aceites cambiais das financeiras aumentaram 43% e o movimento de Obrigações Reajustáveis do Tesouro (ORTN) no mercado de balcão atingiu Cr\$ 1.652 milhões. As transações das bolsas de valores do Rio e de São Paulo somaram Cr\$ 4.578 milhões, traduzindo acréscimo de 86%, comparativamente a 1969⁽⁹⁾, o que as coloca entre as mais ativas do mundo.

Os depósitos a prazo fixo, na área dos bancos de investimento, acusaram o excepcional aumento de 127%. O Sistema Financeiro Habitacional prosseguiu em seu significativo crescimento. Em 1970, o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço proporcionou ao Banco Nacional de Habitação o montante de Cr\$ 1.514 milhões, contra Cr\$ 1.224 milhões, em 1969. O crescimento de 101,4% foi atingido pelos depósitos de poupança nas sociedades de crédito imobiliário.

A aquisição de imóveis e outros ativos reais, tradicional forma de poupança dos brasileiros, cedeu lugar aos papéis financeiros, ocasionando o desenvolvimento do mercado de capitais⁽¹⁰⁾. O fator primordial dessa confiança popular no setor de investimentos foi a base institucional, proporcionada pelo Governo, que não tem medido esforços no sentido de ampliar e aperfeiçoar essa infra-estrutura com adequada legislação e continuados incentivos.

9) "Esinopse Estatística do Brasil" — Fundação IBGE — 1971 — págs. 318/9.

10) Banco do Brasil — Relatório Anual — 1971 — pág. 17.

3.1.2 — INDÚSTRIA PESADA

Vencida a fase de substituição das importações, as forjas brasileiras estão produzindo máquinas e equipamentos para atender à demanda crescente de nosso parque fabril, inclusive máquinas que fazem máquinas.

A produção de veículos registrou, em 1960, 133.078 unidades, quase dobrou, em 1967, com 225.389 unidades, para alcançar, em 1971, 515.808 unidades.

No setor da construção naval, nossa capacidade se elevou a 350 mil TDW, sendo que a produção de "oreoil" de 130.000 TDW pertence aos estaleiros da Ishikawajima ⁽¹¹⁾.

Chegamos até a vender, além de navios, uma completa usina de açúcar a um país latino.

A indústria siderúrgica brasileira, no início de 1970, enumerava 42 usinas, controladas por 37 empresas, destinadas à produção de ferro-gusa, de aço para laminação e para forjamento, e de aço para fundição. Deste total, cinco empresas possuem a maioria de seu capital em mãos da União, diretamente do Tesouro Nacional, ou de órgão federal (BNDE).

Nossa produção atingiu, em 1970 ⁽¹²⁾, 4.202.000 tons. de ferro-gusa e 5.368.000 tons. de aço, prevendo-se, para 1980, a produção de 20 milhões de toneladas de lingotes.

As reservas comprovadas de ferro são da ordem de 2,12 bilhões de toneladas. O potencial estimado eleva-se a 41,5 bilhões de toneladas, sem considerar a ocorrência da Serra dos Carajás, no Pará, cujo potencial foi recentemente estimado em 17,6 bilhões de tons., mais do que seis vezes o total dos depósitos do quadrilátero ferrífero de Minas Gerais. No cômputo mundial, o Brasil tem posição quase idêntica à dos países melhor dotados como os Estados Unidos, a China e a União Soviética. A extração alcançou, em 1970, o volume de 40 milhões de toneladas, das quais 70% foram exportadas.

Mesmo assim, o País tem necessidade de aço. Neste ano, o *Consider* decidiu elevar de dois para dois e meio milhões de toneladas o volume de importação de aço, numa tentativa de atender ao crescente aumento do consumo. Para o próximo ano, a previsão das importações é de 3 milhões e 200 mil toneladas, podendo chegar aos 3 milhões e meio de toneladas em função da procura e da oferta da produção nacional. Para 1975, com as providências adotadas, prevê-se que, no segundo semestre, descontadas algumas importações de menor porte, o Brasil se terá tornado auto-suficiente.

A indústria siderúrgica nacional produz atualmente todos os produtos correntes (planos e não-planos) e a maioria dos aços especiais, preparando-se agora, para ingressar em dois setores nobres: aços inoxidáveis e aços ao silício de grão orientado (para motores e transformadores elétricos). Suas chapas para a construção naval e para a indústria petrolífera (reservatórios) obedecem às especificações internacionais e, em qualquer espessura, podem atingir 2,80 m

11) *Sinopse Estatística do Brasil* — Fund. IBGE — 1971 — pág. 319.

12) "As Instituições de Indústria e Comércio do Brasil" — Crown Editores Internacionais — Rio — 1972 — págs. 122 e segs.

de largura. Produzimos quase todos os tipos de trilhos para ferrovias, tubos sem solda ou com costura, perfis laminados ou soldados, vergalhões e pequenos perfis.

Somente em 1972, investiu-se na indústria siderúrgica o montante de 27.700 milhões e, no período 1971-1976, serão mobilizados para a expansão do setor de laminados planos os recursos de US\$ 1.502,6 milhões.

Por outro lado, a produção industrial brasileira que, em 1967, apresentou um acréscimo de 3%; em 1968, reagiu com uma alta de 14,9% para, em 1969, acusar um crescimento de 10,7 (13).

O complexo industrial tecnológico nacional, no período de 1971-1974, receberá investimentos na ordem de Cr\$ 32.600 milhões, em seus setores de siderurgia, química, mecânica e elétrica, celulose e papel, cimento, bens de consumo não-duráveis e outros (14), dispondo, atualmente, de 880 mil empregos para a mão-de-obra especializada.

3.1.3 - FONTES DE ENERGIA

O homem para conseguir o seu desenvolvimento precisa saber utilizar-se dos recursos naturais que descobre e explora no espaço geográfico em que habita, colocando-se com seu próprio engenho e arte a serviço da nação para multiplicar esforços e melhorar rendimentos.

O homem, com o seu próprio esforço e tenacidade, avançou em suas conquistas, domou o ambiente hostil e inclemente, usando, numa ordem lógica de sucessão, as chamadas fontes de energia: o fogo, a água, o vento, o carvão de madeira, a hulha, a *eletricidade*, o *petróleo*, os gases naturais e, recentemente, a fissão do átomo. Examinaremos, apenas, as que se encontram sublinhadas, por serem características de um país em expansão:

3.1.3.1 - COMBUSTÍVEIS MINERAIS SÓLIDOS

A existência de hula de boa qualidade determina o destino industrial das nações. O exemplo da Grã-Bretanha, Alemanha, França, Bélgica e Estados Unidos, recentemente, a União Soviética dispensa qualquer comentário.

Todas as geografias econômicas destacam que o Hemisfério Sul é pobre em carvão e sua produção não ultrapassa a 5% da produção mundial.

O Brasil possui pequenas reservas na sua parte sul, onde encontramos três combustíveis fósseis sólidos comuns: turfa, linhito e carvão.

A turfa e o linhito não nos oferecem emprego econômico. A hulha, oriunda das jazidas de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, cujas reservas estão estimadas em 2.800 milhões de toneladas, possui sua aplicação restrita a gerar vapor em caldeiras fixas.

Para termos uma noção exata, basta dizermos que, de 1945 a 1963, a produção de carvão registrou um crescimento moroso, oscilando entre 1.900 mil

13) "Atlas Cultural do Brasil" — Rio — 1.ª ed. — MEC — CFC — Fename — pág. 348.

14) VELLOSO, João Paulo dos Reis — "Novas Dimensões da Sociedade Brasileira" — Rio — 1972 — pág. 14.

tons. em 1946 a 2.570 mil tons. em 1963. Somente após a Revolução, com uma política de energia adotada pelo Governo, passou a aumentar, atingindo 3.246 mil em 1964 e, no ano seguinte, 3.371 mil tons. Já em 1969, consolidamos uma produção de 5.127.351 mil tons. de carvão bruto de mina.

3.1.3.2 — O PETRÓLEO

As importações nacionais de petróleo bruto e derivados representam 10 a 12% do total de nossas importações, estando ainda o Brasil em grande déficit no que se refere à gasolina de aviação e a óleos lubrificantes.

Embora nosso País tenha poucas áreas sedimentares de origem marinha, sendo formado quase inteiramente por rochas ígneas, com apenas 3.015.000 km² de rochas sedimentares, nossa capacidade de processamento de petróleo atingiu, no ano de 1971, o total de 543.600 BPDO, com previsão do ano passado para 813.800 BPDO, assegurando-se que em 1980, nossa capacidade de refino atingirá 1.275.000 BPDO.

No final do ano passado, nossas reservas eram da ordem de 127 milhões de m³ de petróleo, com um consumo de 250 milhões de barris ao ano, dos quais importamos entre 160 a 170 milhões.

Em Duque de Caxias está sendo instalado um conjunto destinado a produção de lubrificantes, que aproximará o País de sua autonomia. A produção de asfalto é suficiente para cobrir as necessidades do País. O gás líquido de petróleo já satisfaz 65,6% de nosso consumo, sendo nossas reservas de 26.117 milhões de m³ de gás. (barril = 158 litros).

3.1.3.3 — ELETRICIDADE

Um dos meios mais eficazes de avaliar o desenvolvimento industrial de uma nação é o consumo de matérias-primas e o de energia.

Possuímos um dos maiores potenciais hidráulicos do mundo, superado apenas pelo Congo, China, União Soviética, estimado em 150 milhões de quilowatts, localizado nas bacias do Prata e do Amazonas, que permitirá atender à demanda de energia elétrica em função dos atuais níveis de desenvolvimento brasileiro, ou seja, a manutenção de incremento anual de 10% do Produto Nacional Bruto.

De todo o potencial, apenas 6.176 milhões de quilowatts encontram-se em operação; pouco mais de 10 milhões em construção e cerca de 20 milhões em projetos e estudos, sendo os outros 42 milhões objeto de estudo em futuro próximo.

Entre os diversos programas que visam à ampliação da capacidade instalada, o mais importante é o de Urubupungá, que adicionará 4.500.000 kw, aproximadamente 50% da atual geração hidráulica. O "Sistema de Furnas", abastecedor do complexo industrial Sudeste, já dispõe de dois dos seus cinco milhões de kw projetados. Os investimentos no setor energético, liderado pelas Centrais Elétricas Brasileiras — ELETROBRÁS — em 1971, atingiam Cr\$ 5 bilhões.

A geração de energia, em 1960, acusou o total de 22.865 em cwh para, em 1968, afirmar-se em 38.181 cwh. O consumo *per capita* de eletricidade evolui 37% a.a., isto é, de 263 kwh, em 1960, para 351, em 1968.

3.1.1.4 - ESTRUTURA POLÍTICA, SOCIAL E INSTITUCIONAL

Se examinarmos a história política continental, arremataremos que, até 1910, com o desencadear da revolução mexicana, as inúmeras revoluções na América Latina não representavam senão uma mera substituição de governos, um simples jogo de interesses e ambições de grupos poderosos, sem que a massa populacional fosse afetada.

Em nossa Segunda República, já pudemos enumerar revoluções, como as de 1930 e de 1945, formuladas com o objetivo essencial de reformas políticas para extirpar as velhas estruturas oligárquicas e eliminar as injustiças sociais

Foi a Revolução de 1964 que implantou plena consciência para o verdadeiro desenvolvimento, democracia e soberania, como objetivos primordiais:

“O verdadeiro desenvolvimento dirige-se a todos, com ampla participação, nos seus resultados, da classe média e dos trabalhadores. A verdadeira democracia impõe a superação das oligarquias estaduais e municipais, a renovação de valores e a reforma das instituições, para transformar o panorama político tradicional brasileiro, no qual, até pouco, sem embargo das forças políticas dedicadas ao bem comum na República velha e na nova, a inautenticidade era, não raro, a nota característica, ora da representação, ora do sistema político. A verdadeira soberania exige que o País realize o esforço de organizar-se, trabalhar e agir eficientemente na construção de seu próprio desenvolvimento, conquistando autoridade e liberdade de movimentos para definir a forma, aliás relevante como complementação do esforço nacional e como instrumento de absorção de nova tecnologia.” (15)

Foi ela que procurou “dotar o País das estruturas política, administrativa, jurídica, social e econômica capazes de construir, no Brasil, a sociedade desenvolvida, democrática e soberana, assegurando, assim, a sua viabilidade como grande potência”.

Os dois Governos iniciais da Revolução lançaram os fundamentos da estrutura econômica que possibilitaria o desenvolvimento acelerado e auto-sustentável, cujos efeitos todos sentimos e reconhecemos, no momento.

“Os resultados essenciais, quantitativos e qualitativos, desse trabalho refletem-se na simultânea aceleração da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), que se elevou de 1,5% em 1963, para cerca de 8,4% em 1968, e 9% em 1969 (segundo estimativa preliminar), e na redução da taxa de inflação, que caiu de 90% em 1964 para nível de 20% em 1969 (índice geral de preços); na sistemática correção de distorções e aumento da eficiência do sistema econômico, com racionalização das políticas fiscal, monetária, de preços e salários; no esforço de

15) “Metas e Bases para a Ação de Governo” — Rio — 1971 — pág. 3.

aumento da produtividade do setor público e de reversão da tendência à estatização observada antes de 1964, inclusive na redução do *deficit* de caixa do Tesouro Nacional; a preços de 1970, de 24.510 milhões em 1963 para Cr\$ 820 milhões previstos para o corrente exercício, e com elevação da poupança em conta corrente do setor público, de (-) 0,3% do PIB em 1963 para (+) 4% no nível atual; na realização de investimentos maciços na infra-estrutura econômica (Energia, Transportes, Comunicação de longa distância), indústrias básicas (notadamente a Indústria Petroquímica e a Construção Naval) e infra-estrutura social (particularmente Habitação e Educação); no desenvolvimento de poderoso mecanismo de transferência de recursos federais para o desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia e, em geral, para os Estados e Municípios; na racionalização do setor externo, permitindo-se melhor integração do Brasil na economia internacional em expansão, com aumento substancial na receita de exportações do País; e na efetivação sistemática de reformas econômicas e sociais, dentre as quais se ressalta a Reforma da Educação, a Reforma Agrária e a Reforma Administrativa." (15).

Arquitetando e montando a estrutura política que daria estabilidade necessária ao desenvolvimento, o País, com tranqüilidade, segurança e uma consciência de seu importante papel na comunidade das nações, conserva-se no rol dos dez países de maior nível global do Produto Interno Bruto (PIB), no mundo ocidental, atingindo, no ano de 1971, o nível de 11,3% e, pretendendo, em 1974, ultrapassar a barreira dos 500 dólares *per capita*.

De acordo com os resultados obtidos, com o crescimento vertiginoso que estamos apresentando, com a ação eficiente e programada do Governo, com os grandes recursos naturais e industriais que possuímos e, sobretudo, com a nova mentalidade que vitaliza o brasileiro, podemos afiançar que o Brasil já pode ser considerado como uma potência nascente, concluindo sua decolagem, para afirmar-se nas alturas de uma economia sustentada e penetrar, em menos de dez anos, nas alturas do desenvolvimento.

Em síntese, um País que apresenta:

a) já, em 30-06-1969, um total de US\$ 1.098.507.000 de capitais privados estrangeiros aplicados em seu desenvolvimento (16) para, em janeiro de 1973, registrar US\$ 3.040 bilhões de dólares, crescendo nosso Produto Interno Bruto na ordem de 55 bilhões de dólares;

b) que, no segundo semestre do corrente ano, só o Banco do Brasil fez empréstimos no setor privado de Cr\$ 5.197,4 milhões, representando um aumento, em seis meses, de 18,4%, muito superior à taxa de inflação no mesmo período;

c) um volume físico da produção industrial com o crescimento de 11,1% em 1970, contra 10,8% em 1969, e 13,2% em 1968, cujos resultados pare-

16) "Almanaque de Seleções" — Rio — 1971 — pág. 139.

cem indicar a retomada final do desenvolvimento no setor industrial (17), a saber:

— na indústria de transformação:

metalurgia, mecânica, material elétrico e de comunicação (+ 8,8%); bebidas e fumo (+ 8,1%); têxtil e vestuário (+ 8,8%); transformação de minerais não metálicos (+ 25,4%); borracha (+ 22%); química (+ 17,9%); material de transporte (+ 16,3%); papel e papelão (+ 11,5%);

— na indústria de energia elétrica, em 1970, o aumento de 9,5%, considerando-se que a capacidade das usinas hidrelétricas brasileiras manteve entre 1968/70 o elevado ritmo de crescimento iniciado há mais de dez anos, registrado um aumento de 42,8%. Hoje, coordenando o Plano Nacional de Energia, aplicam-se em todo o País US\$ 1 bilhão anuais, com vistas a ampliar nossa produção de 12,6 milhões de kw (capacidade atual) para 25 milhões de kw, em 1977, e 30 milhões de kw em 1980, para atender ao pleno suprimento do crescimento anual da demanda, cuja taxa está situada em torno de 12%, uma das maiores do mundo (18);

— na produção extrativa mineral um acréscimo nas exportações de ferro (+ 31%) dos 40 milhões de toneladas extraídas, de manganês (+ 81%), de nióbio-piroclore (+ 61%), sendo que a produção brasileira de ouro chega, aproximadamente, a 10 toneladas/ano, correspondendo a cerca de 0,6% da produção mundial;

— na indústria de cimento o volume de 9 milhões de toneladas, em 1970, tendo produzido apenas no primeiro semestre do corrente ano 6.217.330 toneladas, representando um acréscimo sobre igual período do ano passado de 18%, colocando-se entre os 12 maiores produtores mundiais, com sua cimenteira, em plena evolução, devendo, nos próximos anos, atender ao aumento das necessidades internas, não obstante haveremos exportado, no primeiro semestre do corrente ano 26.905 toneladas de cimento *Portland* para a Nigéria, Serra Leoa, Guiana, Bolívia e República Dominicana;

— na indústria siderúrgica o consumo *per capita* de 63 quilos que, há 7 anos atrás, girava em torno de 50 quilos, alcançando, em 1970, o consumo de aço 15% superior às previsões de 2 anos antes. A produção de aço para 1975 está estimada em 9 milhões de toneladas e, até 1980, para 20 milhões de toneladas, o que elevará o consumo *per capita* para 125/130 quilos;

— na indústria de veículos automotores a produção de 416.394 veículos em 1970, 516.067 em 1971, prevendo-se para 1975 um

17) "Síntese Estatística do Brasil" — Rio — FIBGE — 1971 — pág. 131 e segs.

18) "BC Diário — Econômico/Financeiro" — Rio — 26-27-6-72, pág. 10.

milhão de veículos/ano e, para 1980, 1,5 a 2 milhões de automóveis e caminhões. Basta lembrar, para comprovar nossa capacidade de expansão, que levamos sete anos para fabricar um milhão de veículos, cinco para produzirmos o segundo milhão e apenas três anos para completar 331 milhões de unidades;

- em petróleo e derivados a produção de 9,9 milhões de m³, ou seja, 62 milhões de barris, de petróleo bruto, superando em 3,8% a produção de 1970, representando apenas 33,7% do consumo nacional. O consumo nacional é na ordem de 250 milhões de barris (158 litros) por ano;
- na indústria petroquímica, implantada há apenas 15 anos, o emprego de 9% dos trabalhadores da indústria de transformação, calculando-se que a capacidade instalada seja, em 1975, de 5.126 mil toneladas anuais, dos quais 1.498 mil serão de produtos petroquímicos básicos e 3.628 mil de produtos primários, intermediários e finais. Os projetos em andamento prevêem aproximadamente 100 mil novas oportunidades de emprego, expandindo-se em todos os setores, desde os elásticos às fibras, tintas, plásticos, detergentes, propeno, butano, aromáticos, borracha sintética, amônia, fertilizantes, uréia, etileno e outros;
- na indústria naval um desenvolvimento e um alto nível de produtividade tal, que suas exportações deverão alcançar mais de US\$ 100 milhões este ano, superando, inclusive, as vendas de produtos têxteis, atualmente, na ordem de US\$ 70 milhões;
- na indústria açucareira, a maior de açúcar de cana do mundo, uma produção da safra que se inicia de 93,3 milhões de sacos de 60 quilos, equivalentes a 5.598 mil toneladas, tendo as exportações de 1971 atingido 1,2 milhões de toneladas, representando aproximadamente 6% do açúcar posto em circulação no mercado internacional;
- no plano básico de desenvolvimento científico e tecnológico, partimos de 1968 com 36 milhões de cruzeiros, o que representava 0,04% do PIB para 1,9 bilhão de cruzeiros, quase um por cento do PIB, no corrente exercício;

d) um Governo estável, honesto, bem conceituado no seio do povo, com vontade e decisão férreas que correspondem plenamente aos anseios e objetivos nacionais, com uma legislação adequada ao processo desenvolvimentista, com uma estratégia para melhorar as condições do mercado interno e externo em plena execução, após um amadurecido período de estudo, em cumprimento ao Plano Nacional de Desenvolvimento, onde estão destinados e especificados recursos para todos os setores da vida e economia nacionais.

Por isso, afirmamos convictos que um País com tão compensadores indícios de progresso não pode ser considerado mais um País subdesenvolvido, senão um País que se encontra em acelerada e vertiginosa transformação para o de-

envolvimento. Concedamos a palavra a um estrangeiro que, com isenção, poderá manifestar-se com melhor franqueza:

“Em 10 anos, o Brasil será uma das cinco maiores potências do mundo”. Esta previsão de um banqueiro brasileiro pode parecer um pouco exagerada — afirma EVERETT G. MARTIN⁽¹⁹⁾ — mas os empresários de todo este vasto território demonstram esta confiança atualmente e não sem razão. O Brasil, que já foi uma monumental desordem econômica, torna-se agora um milagre econômico. Realmente, alguns economistas acreditam que o País possa até ter mesmo algo a ensinar aos EUA, especialmente sobre o estímulo ao crescimento, simultaneamente ao controle da inflação.”

Que é uma potência em ascensão é um fato incontestável, revelado pelas estatísticas e pela análise, mesmo circunstancial, da conjuntura econômica e social brasileiras.

3.2 — PROBLEMAS ACARRETADOS PELO DESENVOLVIMENTO

A Lei de Arquimedes parece ter também sua aplicabilidade na comunidade universal, onde qualquer deslocamento ou ascensão provoca idêntica reação. Fatores adversos, antagonismos e pressões constituem lugar comum na vida de qualquer nação que aspire um lugar de prestígio entre os demais países desenvolvidos.

“Na América Latina — acentua Elísée Reclus⁽²⁰⁾ — cabe incontestavelmente o primeiro lugar ao Brasil, só inferior a três grandes Estados do mundo — a Rússia, a China, os Estados Unidos, e rival do Domínio do Canadá quanto à extensão. Em superfície é quase igual ao conjunto dos territórios hispano-americanos do continente meridional”.

Nosso território, para sermos mais precisos e reais, corresponde ao de todos os dos demais países sul-americanos, se excluirmos o Equador e as Guianas. Ocupamos uma posição geográfica excepcional, mantendo fronteiras com todos os países, exceto o Equador e o Chile, e desempenhamos um papel de singular importância — somos um continente de língua portuguesa num mundo hispânico.

Como muito bem observou Pierre Deffontaines⁽²¹⁾: “Todos os quilômetros quadrados têm aqui um verdadeiro valor de futuro. O Brasil é, de todos os países do mundo, aquele que tem o mais considerável potencial de espaço e este é um primeiro motivo de reflexão”, aduzindo, mais abaixo: “O Brasil se apresenta logo à primeira vista como um Estado gigante, um verdadeiro continente, uma nação-continente”.

“Há apenas uma geração — afirmou B. Brandt, em 1928, — a simples extensão não tinha importância sob o ponto de vista mundial. Hoje, porém, quando a posse territorial e o poder marcham de certo modo paralelamente e a posição de grande potência parece preservada no futuro próximo somente aos países de grande área, pode o Brasil, pela extensão continental de seu território, aspirar a um lugar entre esses Estados privilegiados”, acrescentando-

19) “EC Diário — Econômico/Financeiro” — Rio — 23-5-72 — pág. 8

20) Citações extraídas de AZEVEDO, Aroldo de — “Brasil — A Terra e o Homem” — Vol. I — São Paulo — Cia. Ed. Nacional — 1964 — págs. 5/6.

21) Delgado de Carvalho — “Relações Internacionais” — Rio — B. Exército e Distr. Record — 1871 — pág. 243;

se ainda mais a oportuna exclamação de Supran: "Feliz o Estado que possui tais espaços do futuro, pois pode praticar assim, dentro de suas próprias fronteiras, uma política de expansão, colonizar e prosperar em paz: ele cresce por dentro!"

No seu livro "Approches to Economic Development", os professores Buchanan e Ellis declaram que "os problemas fundamentais do desenvolvimento econômico são não-econômicos". De fato, lembram estes autores que um desenvolvimento econômico não pode ser importado do exterior. Capitais e técnicas, para serem adotados, precisam encontrar um ambiente humano empreendedor que se arrisque em inovações e cujo ajustamento cultural e social torne possível o progresso. Três condições são necessárias: inovações técnicas que tornem eficiente a produtividade, uma ruptura dos quadros econômicos tradicionais e a abertura de novos mercados internos e externos (21).

Assim, não se torna fácil, para efeitos didáticos, a enumeração cronológica dos diversos problemas que o desenvolvimento de um país subdesenvolvido evidencia em todos os seus setores internos e externos.

Como vimos, basta a nossa dimensão continental para provocar ressentimentos; a acumulação de uma proporção crescente da população nas aglomerações urbanas. O desenvolvimento pode ser realizado a curto prazo de uma geração, que arcará infalivelmente com os pesados sacrifícios e ônus dele decorrentes, ou a longo prazo, sem probabilidades definidas mas absolutamente sem encargos maiores para os que tentam consegui-lo, correndo os riscos de sua absorção pelo crescimento descontrolado da população.

É óbvio que a última posição se torna muito mais cômoda para uma política interessada mais em grangear uma popularidade imediata que divisar um resultado final positivo.

O desenvolvimento representa assim um processo elástico que pode ser dinamizado ou retardado, segundo o tempo estabelecido para sua consecução; seus problemas, em consequência, surgem na mesma proporção.

O desenvolvimento mais que alteração das estruturas correspondentes vai, finalmente, modificar o próprio homem.

3.2.1 -- PROBLEMAS INTERNOS

Para projetar-se, precisa o País desenvolver-se por dentro, crescer em suas próprias fronteiras, adquirindo uma infra-estrutura que o capacite a novos empreendimentos sem prejuízo do que foi conquistado. Sua meta essencial concentra-se no capital e na tecnologia; logicamente, todos os problemas advêm do esforço para conseguir e processar a evolução destes dois elementos básicos.

Para facilitar-se o acúmulo interno de capitais nacionais, sem o qual não se pode pensar em desenvolver-se, exigir-se-á sacrifício de toda a população na proporção direta de sua economia. Não se deve imolar a classe pobre, nem tampouco debilitar os economicamente mais favorecidos a ponto de tolher o seu espírito de iniciativa. Aqui, repete-se o episódio de Menenius Agripa: ambas as classes são imprescindíveis ao desenvolvimento e constituem o êmbolo que impulsionará a máquina. A própria passagem do estágio do subdesenvolvi-

to, para o desenvolvimento, importa na eliminação de deficiências e superação de flagrantes desníveis característicos do atraso.

A maioria das famílias acumula pecúlios de uma espécie ou outra, para prevenir as emergências e os dias de privação, o que representa um velho hábito de poupança. Reduzindo-se os dias de privação, observar-se-á fatalmente um aumento na renda líquida dessas famílias. Há ainda outros gastos que podem ser diminuídos ou eliminados, como empregados domésticos, sustento de parentes ociosos, aquisição de bens de consumo dispensável ou de objetos sem os quais se passaria muito bem.

Existe, então, em estado latente, mesmo nos países subdesenvolvidos, um potencial de poupança inexplorado, imobilizado que, acionado e bem dirigido, pode produzir vantagens ao desenvolvimento, sem efeitos prejudiciais, bastando, para isso, colocá-lo em giro. Um programa tributário bem planejado e executado pode explorar o potencial dessa poupança e pode ter sua incidência de um modo que cause o mínimo desestímulo à formação de capital. Havendo um programa tributário bem planejado, o proprietário poderá ser taxado e o empresário subvencionado, sem que se verifique redução real na renda do trabalhador.

A tributação evidencia ainda o peso de sua importância não apenas como um artifício para reduzir o consumo, mas também como um dispositivo para conduzir recursos aos diversos setores da vida nacional, para prevenir incrementos em consumo, para efetuar políticas de preços e para efetuar combinações de insumos.

Um bom sistema tributário visando incentivos diretos para a poupança, aumento das oportunidades de investimento, poupança em determinados setores e efeitos de substituição, deve ser precedido de uma forte dose de persuasão moral destinada a fomentar na sociedade e na mentalidade do povo a certeza de que o desenvolvimento está ocorrendo realmente e que a sua poupança está produzindo frutos concretos. A proporção que a economia demonstra alteração e o povo se conscientiza desses progressos, mais se permitirá uma explosão mais efetiva do potencial da poupança, uma vez que logo no começo do esforço do desenvolvimento esse conhecimento era escasso.

Induzir ou forçar a população a poupar uma parcela cada vez maior de sua renda é tarefa que requer uma gama enorme de informação e muita perícia em sua implementação. Há necessidade ainda de evocar-se a atenção para as restrições impostas pelos fatores institucionais, incluindo a maquinaria administrativa do governo e do setor privado, a existência de um sistema de família numerosa, de costumes sociais alheios à atividade empresarial, de ignorância técnica e econômica, cuja existência limita seriamente a extensão em que as políticas necessárias podem ser postas em execução.

O sacrifício de todos é, conseqüentemente, o maior problema intramuros. Gunnar Myrdal, em sua "Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas", tem esta conclusão definitiva:

"Não há outra solução para o desenvolvimento econômico fora do aumento compulsório da parte da renda nacional que é retirada do consumo e consagrada em investimento. Isto implica em política de

extrema austeridade, independentemente de saber se o acréscimo das poupanças resulta dos altos níveis de lucros, reaplicados na expansão industrial ou decorre de aumento de tributação. Essa parcimônia, que tem que ser exigida nos padrões de vida das massas, pela simples razão de seu número, é medida bem mais difícil de conseguir, hoje, nos países subdesenvolvidos, que nos países altamente desenvolvidos, no começo de seu desenvolvimento econômico. A pobreza dos países subdesenvolvidos é muito maior e, além disso, a dificuldade é agravada pela nova ideologia — sem equivalente na história dos países desenvolvidos, mas, agora, disseminada, com seu generoso apoio de que o propósito do desenvolvimento econômico é elevar os níveis de vida de toda a população” (22).

A história da erradicação do subdesenvolvimento, no século atual, está lardada de sacrifícios imensuráveis — do Japão à Rússia, eles são quase inacreditáveis!...

Convém ainda destacar o papel do capital obtido no estrangeiro, cuja eficácia deende das dificuldades existentes na obtenção da certeza de que tais empréstimos proporcionam resultados completos. Este capital, a menos que seja doação, impõe demandas para liquidação do débito que podem, às vezes, anular as vantagens a serem obtidas pelo excesso de importação inicial.

É de importância capital o entendimento dessas dificuldades e, simultaneamente, saber que os empréstimos exteriores e concessões são essenciais para quase todos os países que estão na arrancada para o desenvolvimento. A questão primordial consiste em como ter certeza de que tais empréstimos são usados de maneira efetiva e não se eles são necessários ou desejáveis.

Outra característica essencial dos subdesenvolvidos reside na incapacidade de produzir, eles próprios, os equipamentos indispensáveis que lhes possibilitem escapar e libertar-se da tutela econômica dos países tecnicamente mais adiantados. Isto faz com que sejam coagidos ou “sugestionados” a exportar alimentos e matérias-primas para, em troca, receber manufaturados. Comumente, o algodão, as fibras, o cacau, a madeira, o couro, a lã, os minerais e inúmeros produtos primários que enviem ao exterior, retornam à origem, transformados em artigos industrializados, natural e logicamente, a preços muito superiores. Servindo-se do produto bruto das nações mais atrasadas, a industrialização concorre para enriquecimento das regiões mais adiantadas.

3.2.2 — NO EXTERIOR

Parafrazeando o famoso princípio de Arquimedes, podemos asseverar que, no mundo exterior de cada país, em seu universo antagônico, todo Estado, cujo desenvolvimento extravasa suas fronteiras, provoca no grupo poderoso dos desenvolvidos e colonialistas um deslocamento de forças e pressões idêntico ao volume de sua intromissão econômica.

Outrora, os governos europeus, mais ou menos poderosos, se empenhavam na conquista de colônias com a finalidade de explorá-las. Objetivavam eles assegurar mercados para a colocação de seus produtos manufaturados, adquirir matéria-prima a baixo custo e alimentos, investir capital com alta rentabilidade,

22) MYRDAL, Gunnar — *apud* Accioly Filho — “Desenvolvimento Econômico e Democracia” — 1971 — págs. 26/7.

através da exploração de grandes plantações, minas, empresas portuárias e de navegação, além de outras aplicações em bancos, vias férreas, serviços públicos e pequenas indústrias sem potencial competitivo.

A situação do comportamento colonialista ou da maneira como as grandes potências costumam enfraquecer a economia de regiões subdesenvolvidas, parece-nos bem retratada nas pinceladas realistas destas duas citações exemplificativas:

"Explorando a Índia, a Gra-Bretanha, hábil em preparar os lucros, sabia ao mesmo tempo evitar as perdas. Desde o dia em que começou a ter na Índia um vasto mercado para suas manufaturas, a Inglaterra esforçou-se por arruinar as indústrias regionais. A Índia havia sido, até aos meados do século XIX, um país exportador de artigos fabricados. Nas cidades e nas grandes vias exerciam-se, antigamente, profissões cujos produtos eram conhecidos em todo o mundo. Durante mais de um século e meio foi, sobretudo pelo tráfico dos tecidos finos e dos bordados da Índia e por sua venda nos mercados da Europa, que se enriqueceu a Companhia — antes do desenvolvimento da economia industrial na Grã-Bretanha. Porém, o desenvolvimento da indústria do algodão nesse país fez dos tecidos de algodão de Manchester os rivais dos da Índia. De 1814 a 1835, o número de peças de fazendas importadas da Índia pela Grã-Bretanha caiu de 1.286.000 para 306.000. Em contraposição, o baixo preço das fazendas britânicas fez com que elas fossem aceitas no mercado da Índia, onde pouco a pouco substituíram os tecidos locais: de 1814 a 1835 sua importação passou de 818.200 jardas para 51.777.000. As indústrias indus estagnaram; a vida industrial declinou cada vez mais em locais outrora florescentes. A Índia tornou-se um país quase que exclusivamente agrícola, produzindo matérias primas e recebendo os artigos manufaturados do estrangeiro." (23)

"Em cada país subdesenvolvido... a fraqueza aquisitiva resulta de dois fatores: em primeiro lugar, mas apenas parcialmente, da fraca produtividade econômica e, também (principalmente) dos açambarcamentos importantíssimos levados a efeito por minorias privilegiadas e grandes firmas internacionais. Em grande número de países subdesenvolvidos, a metade ou os dois terços da colheita dos camponeses são tomados pelos grandes proprietários. Ali, o sistema capitalista combinou-se — isso foi acentuado muitas vezes — com relações sociais do tipo feudal, ou, falando menos precisamente, pré-capitalistas. Tudo isso em franco proveito das minorias privilegiadas — das oligarquias — sendo esse o nome apropriado que evoca o partido dos espartanos em Trecédides — e, também, das firmas internacionais."

Nesse campo, a intervenção de tais firmas industriais, cujos lucros são massivamente repatriados para o polo dominante norte-americano — passando ou não pelas contas de bancos da oligarquia local — não pode senão agravar a distorção interna e a defasagem econômica exterior. A comunicação do físico Jean-

23) DEMANGEON, A. — "L'Empire Britannique" — Paris — 1931 — 2.ª ed., págs. 230/1.

Pierre Vigier, difundida simultaneamente em forma de brochura, sublinhava em termos precisos:

“Os Estados Unidos retiram da América Latina, somente para o ano de 1963, 2 bilhões de dólares, enquanto não transferiram, em troca, senão 1,6 bilhões, nesta quantia se incluindo todos os auxílios. A penetração da economia norte-americana na América Latina Continental reduzida numa queda de renda *per capita* de 3% ao ano, nos últimos anos. O decréscimo econômico é corolário da aliança entre as oligarquias locais e o imperialismo do polo dominante” (24)

Nossos problemas internacionais tendem a crescer à proporção que contrariem os interesses econômicos dos países mais adiantados. Nossa penetração agressiva no mercado internacional à proporção que se for afirmando vai despertando uma série de reações poderosíssimas, num sistema de concorrência, onde o jogo possui todas as cartas marcadas.

Ressaltamos, além do desenvolvimento por que estamos passando, forjado a duras penas, um fator forte — o momento atual.

As nações, sob o influxo dos grandes conflitos mundiais, sofrem profundas modificações na forma pela qual organizam suas atividades políticas e econômicas. Como explosões vulcânicas, os conflitos produzem uma série de abalos que traduzem as forças da constante evolução social que geralmente alteram as balanças de poder e atividade econômica, libertando e dinamizando as tensões que transformam o mundo.

Verificamos que, após as grandes destruições de uma grande conflagração mundial, o encaminamento da reestruturação e reorganização econômica sofrem a influência e o sabor dos conceitos e emoções vividas no conflito. A nova composição e outros arranjos econômicos exigem reformulação, tão logo a conjuntura vem demonstrar sua inadequação. As estruturas políticas e econômicas implantadas após a Primeira Grande Guerra atingiram o seu período crítico no início da década de 1930. A Grande Depressão teve início quando, em seguida à invasão japonesa da Mandchuria, o Banco da Inglaterra suspendeu as transações com o ouro.

Os arranjos econômicos básicos, efetuados pelas nações ao término da Segunda Grande Guerra, também tiveram sua falência em meados de 1971, na ocasião em que os USA abandonaram a troca de dólares por ouro, que constituía um dos principais papéis nos negócios econômicos e monetários. Um declínio contínuo em seu balanço de pagamentos, uma recessão econômica e os graves problemas de desemprego foram os responsáveis pelas medidas drásticas empreendidas pelo Governo Nixon.

Agora, observa-se que uma nova e poderosa onda de mudanças econômicas e sociais está atualmente contagiando e sacudindo o mundo, fomentando, paulatinamente, a instalação de novas relações políticas e econômicas para esta década, com prenúncios de que serão aceleradas ao final do século. Cada nova ordem internacional terá probabilidade de um período de vida mais abreviado que o anterior.

Nossos problemas são grandes; mas as possibilidades de êxito, imensamente maiores!

24) LACOSTE, Yves — *Apud* Haddock Lobo, R. — “Geografia Econômica” — São Paulo — 1970 — págs. 58/9.

3.3 – A SEGURANÇA, FULCRO DO DESENVOLVIMENTO

O homem não vive apenas o dia de hoje. As satisfações do presente não bastam, se o amanhã prenunciar intranquilidade e incerteza, se o futuro não nos der a garantia de que não edificamos inutilmente. Pressente o porvir e com ele se preocupa, porque anseia segurança. Sente os perigos e os prejuízos que a natureza pode ocasionar-lhe e procura controlar essas forças para colocá-las a seu serviço regular; luta para conseguir assegurar condições de vida mais compatíveis com a sua dignidade; pesquisa doenças e males, objetivando eliminá-los. Tudo isso o incita à criação, à planificação, ao aperfeiçoamento de técnicas para minorá-los e superá-los.

Com esta sadia motivação, suas conquistas e aspirações não se conservam insuladas, mas se nos apresentam antes como elos de uma cadeia infundável que deve ser preservada e continuada. Se buscou o amparo do grupo social, se procurou incorporar-se a suas instituições, se tentou fugir ao seu primitivismo e liberdade selvagem, teve em mira a segurança e a proteção que o Estado poderia e deveria dar-lhe. Ser essencialmente social sentiu a necessidade implacável de formar e desenvolver instituições de cooperação, não só para sua segurança como para a promoção de interesses comuns.

Os Estados, como os próprios homens, são influenciados e contaminados por paixões, expansionismo, choques de interesses, divergências e ambições que, muitas vezes, comprometem a estabilidade e a segurança dos demais. O indivíduo encontra no Estado os meios de que necessita para fazer observar e garantir seus direitos individuais e coletivos, aplicar as sanções indispensáveis ou reparar as ofensas recebidas, enquanto que este, ao contrário, não possui na comunidade internacional quem lhe faça a mesma justiça, reparando os erros e ressarcindo os prejuízos. O repúdio às injustiças e aos danos sofridos só encontra apoio em suas próprias forças e o recurso aos meios violentos tem sido uma constante, ensanguentando o mundo e modificando profundamente o curso normal das relações internacionais.

A evolução técnico-econômica e suas etapas diversas são atingidas de maneira muito desigual, gerando Estados ricos e Estados pobres. Os vertiginosos progressos científicos e tecnológicos e suas bem sucedidas aplicações nos mais variados setores da produção deram origem a um desequilíbrio tremendo e, simultaneamente, produziram o nascimento de influências e antagonismos.

O poder de destruição foi tão aperfeiçoado que o simples apelo à beligerância poderia acarretar o extermínio de ambos os litigantes. O recurso aos processos armados para as soluções de controvérsias internacionais foi solenemente proscrito, em 1928, pelo famoso Pacto Briand-Kellog, assinado por quase todas as Nações civilizadas. A guerra de agressão passou a ser considerada como um crime internacional. Mesmo assim, a guerra, tão velha quanto a própria humanidade, ainda continua existindo e não é de esperar-se que desapareça repentinamente, enquanto não mudarem as atitudes e os pensamentos dos homens de que os Estados só podem sobreviver enquanto estiverem lutando pelo poder.

A situação normal do mundo deveria ser o estado de paz, solidificado nos princípios do respeito mútuo entre os Estados, no reconhecimento de seus direitos

e deveres e jamais por fatores predominantemente econômicos e militares, procurando enfim impedir que a violência e a força sejam os árbitros dos destinos da humanidade.

Infelizmente, a realidade exhibe uma roupagem bem diferente. No cenário internacional reina a mais absoluta competição. A medida que um novo Estado se desenvolve, aumentam simultaneamente os seus problemas na comunidade das nações. Quando pequeno, decadente ou inexpressivo, as ambições de um Estado podem restringir-se ao mero caráter defensivo; quando desenvolvido, rico e poderoso adquire prestígio que procura conservar e, às vezes, demonstra o poder ofensivo, impondo aos outros mais fracos sua política ou sua economia, quando não tenta por vias diretas a dominação total pelas armas.

A conjuntura atual vem alterando o vetusto conceito de dominação. Os ciclos de influência, os grupos de pressão, a utilização do poder do capital e da tecnologia, a opinião pública internacional e a capacidade intimidativa das armas termo-nucleares deram um colorido multiforme à situação e relações internacionais, onde o soldado vem cedendo, gradativamente, o seu posto ao diplomata, numa ação estratégica indireta, internacional ou não.

Hoje em dia, não mais encontramos uma Nação que possa dispor de um poder sem paralelo, com absoluta capacidade de atingir, conquistar e consolidar, pacificamente, todos os seus objetivos nacionais.

Bertrand Russel, procurando dimensionar a espécie humana, disse que os homens têm necessidade de engrandecer-se. Esse anseio, síntese do caráter e da dignidade humanos, promana de desejos instintivos e intuitivos que revelam a necessidade de afirmação individual e grupal. Emerge, daí, o imperativo do desenvolvimento econômico, cuja grande meta é o crescimento da renda do povo para incrementar a disponibilidade de capital e garantir o bem-estar da nação.

Quanto mais alto nos protejamos, maior a nossa sensação de insegurança!

Quem se desenvolve precisa não só assegurar e proteger as conquistas efetuadas, como também preparar-se para novos empreendimentos. A segurança se nos apresenta como o fulcro em que se estriba o desenvolvimento. Devem ambos crescer juntos, inseparáveis como igualitários. Equiparam-se a duas capas que formam o livro da Nação, unidas pelo dorso do bem-estar. Significam ferro e cimento para concretizar o progresso da nacionalidade. Nunca será inoportuno reproduzir o tão repetido pensamento de Robert MacNamara:

“Numa sociedade que se está modernizando, Segurança significa Desenvolvimento. Segurança não é material militar, embora este possa ser incluído; não é força militar embora deva ser considerada; não é atividade militar tradicional, embora possa envolvê-la.”

Outrora, a Segurança Nacional era considerada sob o aspecto inteiramente militar, ou confundida com um meio de defesa. Hoje, seu conceito ampliou-se, chegando a constituir-se em um dos deveres fundamentais do cidadão. Essa complexidade e amplitude conceitual não é apenas brasileira. Citamos Robert MacNamara e desejamos transcrever Ralph Williams que, com muita clareza, elucida:

“A Segurança Nacional é uma condição social. É algo que uma Nação acredita acerca de si mesma, algo que os dirigentes estão convencidos

ser necessário para manter o bem-estar permanente da Nação, e não um estado de prontidão militar, como alguns ainda acreditam. Significa, em certos casos específicos, a manutenção da soberania, do bem comum, do sistema econômico, da forma de governo e a liberdade individual dos membros de uma comunidade. Quando os dirigentes de uma nação conseguem satisfazer, adequadamente, aqueles valores acima aludidos, está sendo mantido um grau razoável de Segurança Nacional. Quando qualquer um deles, ao contrário, se encontra ameaçado, não estará sendo mantida em grau satisfatório a Segurança Nacional." (25)

A nossa Escola Superior de Guerra, dentro da atualidade brasileira e mundial, através de vários anos, consolidou uma oportuna conceituação, que resume as nossas assertivas:

"Segurança Nacional é o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito dos antagonismos e pressões existentes ou potenciais." (C 18-123-72)

3.4 – OBJETIVOS NACIONAIS E A ESTRATEGIA PARA O DESENVOLVIMENTO

Para Kaplan e Katzenbach (26), "as questões importantes da política e do direito internacionais giram em torno dos objetivos dos Estados, das linhas de ação apropriadas para os perseguirem e realizarem, e dos riscos que estão dispostos a correr para protegerem os já alcançados". Compete, então, ao Poder Nacional adotar uma política e traçar uma estratégia que, reduzindo e neutralizando as pressões do universo antagonico, vá conseguindo realizar seus objetivos, contornando as dificuldades apresentadas.

"Os Objetivos Nacionais Permanentes – elucida com sua peculiar clareza Souza Brasil (27) – são aqueles que motivam e conformam, em determinada época histórica, toda a manifestação de um povo como nação, e possuem, em grau menor ou maior, um caráter de persistência, podendo, no entanto, sofrer alterações em face de mudanças fundamentais da conjuntura nacional ou internacional, como qualquer alteração sofrida pelos organismos vivos."

"Os Objetivos Nacionais Permanentes estão relacionados com os elementos básicos da nacionalidade: a terra e as peculiaridades da natureza; o homem e sua formação individual e sociológica; a qualidade das instituições."

"Os interesses e aspirações nacionais de caráter vital, fixados de modo natural nos Objetivos Nacionais Permanentes, passam a constituir a motivação básica de toda a ação da Política Nacional a ser desenvolvida pelo Estado."

25) Apud Souza Brasil, Francisco de — "Estudos de Problemas Brasileiros" — Biblioteca do Exército — 1971 — págs. 309/10.

26) Leme Lopes, F. — "Estudos de Problemas Brasileiros" — Biblioteca do Exército e Razes Editores — 1971 — pág. 312.

27) Idem, citado no n.º 25.

Nossos Objetivos Nacionais Permanentes, acrisolados em um longo processo histórico-cultural, emergem dos fundamentos da própria nacionalidade, materializando-se na integridade territorial, na integração nacional, na democracia, no progresso, na paz social, na soberania, sintetizando-se no bem comum, suprema aspiração de todos os objetivos, como um estado ideal de ordem, de segurança e justiça.

O Objetivo que mais interessa ao nosso estudo é o desenvolvimento. O Governo brasileiro vem se empenhando em intenso e bem elaborado programa para, em prazo relativamente curto, tornar o País uma potência.

Destacaremos, agora, com base no "I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)" — 1971/1974 — sancionado pela Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971 e nas "Metas e Bases para a Ação de Governo" (reimpressão em janeiro de 1971), os principais tópicos e prioridades com que a Revolução pretende atingir o seu principal propósito:

- "como objetivo-síntese, ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século;
- duplicar, até 1980, a renda *per capita* do Brasil (em comparação com 1969), devendo verificar-se, para isso, crescimento anual do Produto Interno Bruto (PIB) equivalente aos dos últimos três anos;
- elevar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do Produto Interno Bruto entre 8 e 10%, mediante:
 - 1) aumento da taxa de expansão do emprego até 3,2%, em 1974, com uma taxa média de 3,1%, no período 1970/1974;
 - 2) redução da taxa de inflação permitindo alcançar relativa estabilidade de preços, ou seja, taxa de inflação da ordem de 10% ao ano, até o final do Governo Médici;
 - 3) política econômica internacional que acelere o desenvolvimento do País, sem prejuízo do controle progressivo da inflação."

Para conferir auto-sustentação e caráter integrado ao progresso, o desenvolvimento pressupõe:

- ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, alcançando todas as classes de renda e todas as regiões;
- transformação social, para modernizar as instituições, acelerar o crescimento, distribuir melhor a renda e manter uma sociedade aberta;
- estabilidade política, para realizar o desenvolvimento sob regime democrático;
- segurança nacional, interna e externa."

Para que se assegure a rápida aceleração do crescimento, com caráter auto-sustentável, no próximo estágio, será necessário desenvolver uma estratégia global

de desenvolvimento, de que decorrem, organicamente, uma estratégia industrial e uma estratégia agrícola, na forma seguinte:

"1 — Promoção de ESTRATÉGIA GLOBAL (*) caracterizada essencialmente por:

- objetivação de um desenvolvimento mais integrado, ou seja, menos dependente de um só setor — a indústria — e de um só fator dinâmico — o processo de substituição de importações — do que foi o período de pós-guerra. Isso significa, particularmente no Centro-Sul, a integração de um desenvolvimento industrial acelerado com um crescimento mais rápido na agricultura que na fase anterior, para permitir uma expansão complementar de demanda nos dois setores, simultaneamente, capaz de sustentar o aumento do PIB no ritmo programado de pelo menos 7 a 9% ao ano;
- a construção de uma sólida estrutura educacional, científica, tecnológica e industrial, como base do progresso na sociedade moderna e democrática. Isso permitirá o melhor aproveitamento possível do fator básico de desenvolvimento construído pelos recursos do País;
- a consolidação do esforço realizado no período 1964/1969 quanto à infra-estrutura econômica de Energia, Transportes e Comunicações;
- na dimensão regional, expansão da fronteira econômica nacional, principalmente em relação ao Planalto Central, vales úmidos do Nordeste e, progressivamente, à Amazônia, para tirar proveito da dimensão continental do País, ampliando o mercado interno pela incorporação de novas áreas e, simultaneamente, pela melhor utilização da mão-de-obra abundante;
- nas áreas urbanas e rurais, incorporação de uma estratégia de absorção de núcleos de baixa produtividade na economia, de forma compatível com a aceleração do crescimento global.

2 — Execução de Estratégia Industrial:

- capaz de impulsionar a indústria nacional para um crescimento médio de 9 a 11% ao ano, em comparação com menos de 5% no período 1962/1966;
- destinada a diversificar as fontes de dinamismo industrial, no sentido da expansão do mercado interno e da promoção de exportações, além da substituição de importações, ainda significativas em setores como as indústrias químicas, de metais não-ferrosos, indústria eletrônica etc.;

(*) Como é natural, um país em desenvolvimento e que se moderniza como o Brasil, deverá realizar esforço substancial de conciliar a modernização tecnológica de segmentos da atividade agrícola e industrial com a aceleração do aumento do emprego de mão de obra e com a política de desenvolvimento voltada para a expansão do mercado interno. Aquela conciliação exigirá, antes de tudo, a preservação de taxas de crescimento do PIB acima de 7%, a seleção de setores, na área urbana, para absorção maciça de mão de obra (como a de construção) e a continuação da fronteira agrícola, na zona rural, além de políticas destinadas especificamente a qualificar e aumentar as oportunidades de utilização de mão de obra.

- destinada a permitir o ingresso do Brasil na nova Revolução Industrial, de forma seletiva, sem prejuízo da consecução da meta global de expansão do emprego;
- de fortalecimento das indústrias tradicionais, importantes para o início de criação de um mercado de massa e pela sua contribuição ao emprego de mão-de-obra, mas que vêm apresentando crescimento insuficiente (abaixo de 1% ao ano, no período 1962/1968).

3 — Execução de Estratégia Agrícola capaz de assegurar taxas de crescimento mínimas entre 6 e 8% ao ano.”

Por outro lado, fixou ainda as grandes prioridades nacionais, para o período 1970/1973:

I — Revolução na educação e aceleração do programa de saúde e saneamento.

II — Revolução na agricultura-abastecimento.

III — Aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico.

IV — Fortalecimento do Poder de competição da Indústria Nacional.”

Com esta estratégia, habilita-se o Brasil a marcar em pouco tempo os recordes que vem assinalando, que se convencionou denominar de “milagre brasileiro”, que, na verdade, nada mais é que uma soberba demonstração da capacidade empreendedora do brasileiro, com um plano de ação da melhor espécie, sob a orientação de um Governo sério, inspirador de confiança e patriotismo.

3.5 — A POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL

O desenvolvimento, em sua própria essência, é uma série encadeada de problemas, que se agravam à proporção que o seu crescimento se revela.

O Poder Nacional que, no campo interno, está caracterizado por sua perfeita e imediata unidade de mando, não se apresenta com a mesma amplitude no âmbito das relações internacionais, sofrendo certas limitações, uma vez que não opera no mesmo terreno nem pode utilizar-se dos mesmos meios para conseguir lograr os fins desejados. As relações internacionais determinam condições que ampliam ou restringem, que estimulam ou delimitam o prestígio das nações e que influem no resultado da livre competição entre elas em todos os campos do Poder.

A soberania — capacidade de que dispõe um Estado de tomar decisões com absoluta independência e de decidir, em toda a liberdade, as medidas a executar no interesse supremo da Nação, não mais pode revestir-se do radicalismo primitivo e tacanho de sua conceituação inicial. Com o desenvolvimento da vida na comunidade internacional, o caráter de direito legal absoluto atribuído ao Estado vai se desgastando, cada vez mais, por meio dos diversos compromissos e acordos comerciais, monetários ou tarifários.

Para termos uma apreciação mais detida das probabilidades que possuímos de enfrentar a concorrência internacional, torna-se preciso que penetremos na política nacional referente a todas as demais nações.

Isso requer, segundo Costa Pinto (28), "em primeiro lugar, o estágio, ou fase, ou etapa do processo em que a nação se encontra e, em segundo lugar, os interesses, valores e estilos segundo os quais, em cada caso, os grupos que lideram o processo procurem, com a política que adotem, construir ou condicionar o estágio seguinte".

Considerando-se ainda que, segundo o mesmo autor, "no que se refere à orientação de sua respectiva política exterior, as nações hoje em desenvolvimento poderiam ser classificadas em dois grandes grupos:

- 1) aquelas que visam à independência efetiva, caracterizada pelo fato dos centros de decisão de vida econômica e política estarem situados dentro da própria nação e que fazem de sua política externa um instrumento para lograr esse objetivo;
- 2) aquelas cujas aspirações parecem ter como limite final uma dependência próspera, do tipo que a Argentina manteve em relação à Inglaterra no século passado ou o Canadá mantém hoje em relação aos Estados Unidos."

O Brasil, pelo dimensionamento que procuramos expor, vem se colocando na primeira posição. Resta-nos, apenas, conhecer o pensamento de nossa política, exarado através de importantes pronunciamentos.

O Presidente Médici, em diversas ocasiões, vem definindo a linha tradicional que a nossa Nação vem adotando, religiosa e fielmente, desde o despertar do Povo Brasileiro. Destacamos alguns trechos que muito bem expressam os rumos de nossos objetivos:

- "A diplomacia brasileira está chamada a exercer, de forma criadora, atividade cada vez mais difícil e intrincada. Cabe-lhe não só projetar externamente o que somos, mas contribuir, de maneira decisiva, para antecipar o que seremos" (29).
- "O nosso País se recusa a crer que a História se desenrole necessariamente em benefício de uns e em prejuízo de outros; não aceita que o poder seja fonte de posições irremovíveis; e reafirma o direito de forjar, dentro das fronteiras, o seu próprio destino e de escolher, fora delas, as suas alianças e os seus rumos" (30).
- "Cabe-nos, dentro da comunidade internacional, parcela de decisão cada vez maior e não deixaremos de usá-la em favor dos povos que, como o nosso, aspiram ao progresso, à plena utilização de seus recursos, ao acesso às conquistas da ciência e da técnica, ao desenvolvimento pacífico, à erradicação da miséria."
- "Repelimos qualquer tentativa, seja qual for o pretexto invocado, de restauração da tese de zonas de influência ou de imposição da vontade política de um país, ou grupo de países, a outros. Não apenas

28) Costa Pinto, L. A. — "Desenvolvimento Econômico e Transição Social" — Rio — Ed. Civilização Brasileira — 2.ª ed., 1970 — págs. 146/8.

29) Discurso proferido pelo Presidente Médici, no Palácio do Itamarati, em Brasília, em 20-4-1970.

30) Médici, Emílio Garrastazu — "A Verdadeira Paz" — Brasília — Dep. de Imprensa Nacional — 1971 — págs. 27 e 28.

a convergência de interesses e a identidade de reivindicações, mas também a consciência de que devemos ser elemento dinâmico no mundo, explicam nossa posição de ativa solidariedade com os países em desenvolvimento e, entre eles, de modo particular, com os que formam a comunidade latino-americana.”

“A meta essencial de meu governo — enfatiza o Presidente Médici — pode resumir-se numa palavra: desenvolvimento. Todos os esforços estão sendo conjugados para alcançar esse fim, porque para os povos da América Latina a independência econômica representa no século XX o que a independência política representou no século XIX.”

4 — CONCLUSÕES

Estamos vivendo e nunca deixaremos de viver em um ambiente mundial de tensões e angustiosos problemas. Entretanto, não nos arrolamos entre as cassandras atuais na propagação de versões e prognósticos de que estamos próximos a resvalar no abismo, às vésperas de uma inevitável detonação termo-nuclear, que eclipsará para sempre o nosso planeta na via láctea.

O predomínio dos fortes e o conseqüente aniquilamento dos fracos, expresso na “lei da selva” da verdadeira doutrina do *struggle for life*, materializou, no século passado, a conciliação filosófica do individualismo em sua forma suprema, contagiando também nações.

Atualmente, não mais sentimos o bafejo daqueles tempos e não mais nos empolgam tais ideais. Vivemos uma época de justiça social, caracterizada pelo *help for life* que, por abranger o conceito unilateral e o caráter egoístico da doação da ajuda para a sobrevivência, transformou-se na *community for life*, cuja melhor tradução se ajusta à integração.

Jamais as relações internacionais foram tão proclamadas como inerentes à vida moderna e essenciais ao desenvolvimento dos Estados e da comunidade de nações, tendo a abarcar as esferas da atividade humana e da vida social, com variada morfologia condizente com as riquezas de seu conteúdo.

Se, após a Segunda Grande Guerra, ficamos à mercê da guerra fria, da confrontação político-ideológica entre o Ocidente democrático e capitalista e o Comunismo expansionista; logo mais, sentimos o frêmito de emancipação dos povos coloniais, verdadeira refrega entre novos conceitos com os velhos e mesquinhos interesses; por último, como se não fossem suficientes as tensões e angústias, imergimos na crescente oposição entre países ricos e pobres, entre os detentores do capital e da tecnologia e os que querem possuí-los, entre industrializados e os tradicionais fornecedores de matérias-primas, entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Ainda após o segundo grande conflito mundial, surgiu, em decorrência de motivações, tanto de ordem política como econômica, uma forma inusitada de cooperação e de solidariedade internacionais. Basicamente, sob a ótica sociológica, o processo de integração econômica, que se realiza na economia do mundo entre grupos de nações, descobre sua origem e suporte fático no princípio de que os Estados, à imagem e semelhança do próprio homem, são impulsionados por necessidades e atraídos por interesses comuns, acoitados por ambições e seduzidos por paixões idênticas.

Os Estados que se uniam para a destruição da guerra, passaram a unir-se para construir o seu desenvolvimento. Inegavelmente, uma admirável lição aprendida a duras penas que a própria competição econômica forjara. . .

O Brasil não se ausentou dessa arena nem se acomodou às recomendações da minoria. Ao contrário, arregimentou forças, mobilizou esforços e executa estratégias para, ainda nesta década, assumir um lugar entre os desenvolvidos.

Para poder progredir, vencer obstáculos, conservar o patrimônio adquirido, melhorar a situação de uma nação, torna-se imperioso que cada um se convença de que a melhor maneira de alcançar o desenvolvimento está na conjugação de esforços, numa firme e deliberada união para a conquista das metas desejadas, na formação de uma consciência inabalável para produzir mais e de melhorar, cada vez mais, essa produção, na certeza de que o progresso geral redundará no de cada um em particular.

A batalha para o desenvolvimento não será um jogo temerário, mas um embate de vontades e objetivos, com um planejamento tecnológico à altura da consciência nacional, onde cada um, examinando sua capacidade, decide o que deve fazer pelo bem comum.

O desenvolvimento, realmente, não se restringe ao simples crescimento econômico. O acúmulo de riquezas de um país pode concentrar-se em mãos de pequenos grupos ou setores, e ser acompanhado da miséria de grande parte da população. Ninguém de sã consciência lograria qualificar esse processo como de desenvolvimento. O desenvolvimento passou a ser o grande problema a desafiar ousadamente o mundo, dividido entre nações poderosas, em crescimento rápido, e nações pobres, em estagnação ou processo lento. A ONU que denominara o período de 1960/1970 "Década do Desenvolvimento", diante da persistência do problema designou a atual década como a "Segunda Década do Desenvolvimento".

O desenvolvimento visa atingir, em última análise, os mais elevados estágios do bem-estar social. A estratégia, como arte de preparar e aplicar o Poder no momento certo, demonstra a maneira mais convincente para superar e destruir todos os óbices que a ele se antepõem.

Ao longo desta exposição, alinhei os avanços que estamos obtendo no processo desenvolvimentista, assim como os obstáculos e dificuldades que ainda teremos de superar. É preciso, ainda, estarmos motivados para suportar reveses, recuos, contornos, para que uma pequena pausa não sirva de desalento e desestímulo. Arrematando estas reflexões, devo assinalar esquematicamente algumas conclusões:

— O Brasil é, incontestavelmente, uma potência em ascensão. Tudo indica que no decurso desta década atingiremos o estágio do desenvolvimento perseguido. O primordial, o principal problema, reside na agressiva conquista e conservação de mercados internacionais, especialmente o de reserva da América Latina. Como decorrência lógica desse progresso, teremos de neutralizar o despeito, a aversão e os antagonismos produzidos em nossos vizinhos.

E, se assim procedermos, poderemos estar certos de que estamos ajudando nessa arrancada para o desenvolvimento e estaremos forjando não mais aquele país do futuro, mas um gigante do Presente.

O DESENVOLVIMENTO DA CLASSE EMPRESARIAL BRASILEIRA

JOSÉ ALMEIDA

- I — Introdução
- II — Obstáculos ao desenvolvimento da capacidade empresarial no período colonial
- III — Esforços de afirmação do espírito empresarial nativo no Império
- IV — A empresa nacional na República
- V — O futuro do empresário nacional
- VI — Conclusões

I — INTRODUÇÃO

Um dos aspectos do chamado “milagre brasileiro” que se está tornando bastante polêmico é o da participação da empresa privada.

Um grupo defende que o “milagre” resulta do crescimento contínuo da participação do Estado nas atividades econômicas e que esse crescimento foi quase inevitável porque o setor privado brasileiro ainda é relativamente pequeno e não está em condições de exercer um papel importante nas enormes necessidades de infra-estrutura do País ou nas *indústrias tecnologicamente mais sofisticadas*. Outro, afirma que o Estado, deliberadamente, criou condições em que a empresa privada não mais podia funcionar, para assim, justificar a intervenção no domínio econômico. Um terceiro, considera o “milagre” produto do comprometimento crescente do processo de acumulação com a entrada de recursos externos, aproveitando-se uma fase ascendente do comércio internacional e das transações no mercado internacional de capital. Finalmente, um quarto grupo diz que o “milagre” só foi possível porque o Estado foi o agente dinâmico, liderando a produção de um número crescente de bens. A rápida expansão do

produto nacional bruto deve ser creditada à revitalização e rápida expansão das empresas governamentais e à ação dos bancos estatais de desenvolvimento. Considerando que o governo e as empresas do governo são responsáveis por 50 a 60 por cento do investimento físico do País, esse último grupo classifica o Brasil como um modelo de Estado capitalista.

Diante dessa controvérsia, cabe responder às seguintes perguntas: **1)** a crescente participação do Estado na Economia é característica, **apenas**, da sociedade brasileira? **2)** porque somente nos anos recentes, isto é, a partir da segunda metade dos anos cinqüenta, o Estado foi levado a aumentar a sua participação nas atividades econômicas? **3)** o fato de o Estado estar exercendo um papel decisivo no desenvolvimento brasileiro significa o fracasso da iniciativa privada no Brasil?

A crescente intervenção do governo na economia não é uma característica exclusiva da economia brasileira. O mundo vem assistindo, nos últimos 20 anos, a um crescimento acelerado, em extensão e profundidade, das atividades governamentais.

Tanto isso é verdade, que vem aumentando o reconhecimento de que as decisões governamentais têm, agora, muito mais do que no passado, conseqüências tanto positivas, como negativas, sobre a atividade econômica, bem como sobre a evolução das transformações estruturais na complexa sociedade contemporânea. Em razão disso, muitos governos estão seriamente empenhados em descobrir ou aperfeiçoar novos processos de tomada de decisões nos quais se procura tornar mais explícitas as decisões governamentais, analisar cuidadosamente o maior número possível de alternativas e avaliar criteriosamente as conseqüências das ações governamentais.

A participação do Estado, de forma extensiva, na atividade econômica é um fator novo que precisa ser tomado em consideração. A complexidade da sociedade contemporânea tornou essa participação imperativa; ora para assegurar a infra-estrutura indispensável ao florescimento da atividade privada; ora para garantir a continuidade do processo de desenvolvimento econômico, na medida em que desenvolvimento econômico e bem-estar social passam a constituir os principais objetivos políticos; ora para prevenir situações monopolísticas; ainda por razões de segurança nacional e, finalmente, para assegurar o equilíbrio entre o capital nacional e o capital estrangeiro.

Ainda recentemente, o Conselho Econômico do Canadá ⁽¹⁾ chamava a atenção para o fato de que as despesas governamentais, geralmente usadas como indicador do impacto da ação do governo na economia e na sociedade, representam um indicador imperfeito e parcial das atividades governamentais. Mesmo as avaliações das despesas governamentais comumente disponíveis tendem a subestimar a importância da atividade governamental. Em certos setores, o valor das despesas realizadas não contam toda a história. Tanto existem despesas que não refletem o impacto

(1) Conselho Econômico do Canadá — "Design for Decision-Making." 8.º Relatório Anual. Ottawa, setembro de 1971.

das políticas adotadas, como outras que possuem um efeito multiplicador na medida em que atuam sobre o sistema econômico.

Acrescente-se, ainda, as relações de complementariedade entre os dispêndios do setor público e os do setor privado, Ora é o setor público quem responde às decisões do setor privado, ora são as despesas governamentais que requerem uma ação complementar do setor privado.

A conclusão do Conselho Econômico do Canadá é de que a importância da ação governamental deve estar crescendo muito mais rapidamente do que sugere a taxa de crescimento das despesas públicas. É só pensar, por exemplo, na regulamentação da atividade econômica através da política fiscal, política monetária, política de câmbio, balanço de pagamentos, bem como a ação das agências governamentais que atuam como intermediários financeiros e o crescente número de agentes governamentais exercendo atividades industriais e comerciais.

Foi exatamente em razão da crescente importância da ação governamental que aquele Conselho decidiu examinar em profundidade a formulação do processo decisório no setor governamental, preocupando-se com a evolução e a avaliação de políticas e com a formulação e implementação dessas políticas.

Quando se examina a experiência brasileira insiste-se em colocar a atuação do Estado no sentido de assegurar a infra-estrutura como uma intervenção indébita em área do setor privado. Argumenta-se com frequência, conforme já se disse, que o setor privado brasileiro não está em condições de exercer um papel importante nas enormes necessidades de infra-estrutura do País.

Ora, desde Adam Smith que sempre se colocou entre os deveres do Estado o de assegurar a infra-estrutura indispensável ao desenvolvimento das atividades privadas. Em a "Riqueza das Nações," Smith (2) relacionava os três deveres fundamentais do Estado:

Primeiro, proteger a sociedade da invasão e da violência de outras sociedades independentes;

Segundo, proteger a cada indivíduo das injustiças e opressões de qualquer outro membro da sociedade;

Terceiro, construir e manter serviços públicos que, muito embora sejam de grande utilidade para toda a sociedade, são, todavia, de tal natureza que não chegam a interessar aos indivíduos, individualmente ou em grupo, porque a rentabilidade não seria suficiente para recompensar o capital mobilizado.

Ao descrever essa terceira obrigação, Smith admitiu a ação direta do Estado para garantir o desenvolvimento econômico e o bem-estar social. No seu entender, era obrigação do Estado investir não só para criar maio-

(2) Adam Smith — "Investigación de la Naturaleza Y Causas de la Riqueza de las Naciones." — Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1935, Vol. III, Livro V, Capítulo I.

res facilidades para o comércio em geral, mas também para facilitar certos ramos particulares do comércio.

Smith não só recomendava a construção de estradas, pontes, canais navegáveis, portos etc., tudo o que atualmente se considera infra-estrutura social, como defendia especial proteção para o comércio e segurança para os comerciantes.

Mais recentemente, até os mais intransigentes liberais já aceitam que se faz necessária a presença do Estado em setores de produção e comércio de determinadas matérias-primas essenciais para o desenvolvimento e a segurança da Nação, como é o caso da produção de energia elétrica, petróleo, minerais de importância estratégica e onde razões de segurança nacional assim o determinem.

O desenvolvimento econômico brasileiro, não se discute, não resultou, e nem poderia resultar, do jogo espontâneo e automático das forças de mercado.

Até os anos cinqüenta, a política econômica brasileira era inconsistente, formulada sempre para solucionar problemas específicos que emergiam de um desenvolvimento espontâneo. Reflexa e dispersiva, caracterizava-se pela improvisação, não chegando, nunca, a constituir um conjunto coerente com prioridades conscientemente definidas.

O desenvolvimento econômico sempre esteve associado ao comportamento do setor externo. A dependência do exterior era absoluta. As exportações de alguns produtos primários constituíam a principal fonte geradora de renda e emprego, ao tempo em que propiciavam os recursos necessários à importação de parte substancial dos bens consumidos internamente. Até mesmo os primeiros passos na substituição de importações resultaram de reações diante das dificuldades do balanço de pagamentos e não de uma decisão consciente em favor da industrialização como mecanismo propulsor do desenvolvimento econômico. Com efeito, a substituição de importações foi espontânea até o final dos anos quarenta e estimulada entre 1949 e 1954. A partir de 1955 é que passou a ser dirigida.

Até o momento em que o processo passou a ser estimulado, a industrialização nunca foi objetivo básico da política econômica governamental. Ao contrário, a defesa dos interesses do café e a implementação de políticas de estabilização contribuíram para inibir o desenvolvimento industrial a longo prazo.

Quando, na metade da década cinqüenta, o desenvolvimento econômico passou a ser um objetivo consciente de política econômica e, para alcançá-lo, formulou-se, pela primeira vez, na história econômica nacional, uma estratégia de industrialização, sentiu-se que a empresa privada, quer nacional ou estrangeira, tinha seu desenvolvimento bloqueado, ou por problemas institucionais ou pela falta de investimentos infra-estruturais. Em alguns casos — e a produção de energia elétrica é um bom exemplo — o

volume de recursos a ser mobilizado ultrapassava as possibilidades e conveniências financeiras do setor privado.

Em virtude da extensão das necessidades de investimentos de capital social e de criação de economias externas, a política governamental orientou-se por três linhas de ação:

- 1) ação empresarial direta pelo governo através da qual o Estado procurou atender às necessidades de infra-estrutura e de algumas matérias-primas estratégicas como aço, barrilha etc;
- 2) ação sobre os preços. Através da inflação e dos mecanismos de controle dos preços e de subsídios transferiu-se renda do setor privado para o setor público para financiar a formação de capital social e do setor rural para o setor urbano para incentivar a formação de capital fixo nas empresas industriais;
- 3) ação sobre a formação de capital no setor privado. O setor privado foi estimulado com subvenções cambiais, financiamentos e avais.

O desenvolvimento econômico firmou-se, então, em um tripé: o **Estado**, a **empresa privada nacional** e a **empresa estrangeira**.

O Estado foi levado a desempenhar papéis novos e decisivos na reorientação, funcionamento, diversificação e expansão da economia do País. Além disso, em virtude da extensão das necessidades de investimentos de capital social e de criação de economias externas, o Estado tinha, necessariamente, que investir mais do que os outros dois.

Mas, como muito bem afirma Octavio Ianni, ⁽³⁾ "se é verdade que cresceu a participação relativa e absoluta do Estado na formação bruta de capital fixo, isto não significa que se produziu uma mudança qualitativa no sistema econômico brasileiro. Isto é, não significa que se passou do sistema baseado na empresa privada a um sistema diferente configurado no capitalismo de Estado... a crescente participação do Estado na economia brasileira correspondeu à crescente socialização dos custos de instalação e ampliação da infra-estrutura econômica e político-administrativa indispensável do funcionamento e à diversificação do setor privado, nacional e multinacional".

As críticas à estratégia de ação governamental no Brasil omitem, quase que sistematicamente, a preocupação do Estado brasileiro de criar instrumentos para dar ao setor privado melhores condições de desempenhar o seu papel.

O Estado brasileiro não se tem limitado a assegurar a infra-estrutura através de investimentos em energia, transportes, comunicações, tão pouco a atender às necessidades de petróleo ou de matérias-primas estratégicas, como o aço. Uma das razões do aumento da participação do go-

(3) Octavio Ianni — "Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930—1970)." Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1971, págs. 312/13.

verno na economia tem sido a preocupação de garantir ao setor privado condições sempre melhores para desempenhar o seu papel com eficiência. Mais recentemente, deve-se acrescentar, a preocupação de criar, para os grupos nacionais, condições de competição, em pé de igualdade com as empresas estrangeiras.

É muito pouco mencionado que a estratégia de ocupação econômica do território nacional tem por base a mobilização do capital privado nacional e estrangeiro.

A pecuária passou a ser o principal instrumento da conquista econômica da Amazônia. A política governamental, entretanto, parte do reconhecimento de que somente grandes empresas, nacionais ou estrangeiras, isoladas ou consorciadas, poderão ter e manter uma consciência voltada para uma rápida mobilização de poupanças com o objetivo de aumentar a reservados, apenas, os investimentos em infra-estrutura.

Também quase nunca é mencionado, nessas interpretações da ação governamental no Brasil, o sistema de incentivos fiscais para estimular a mobilização de capitais privados para o programa de integração econômica.

Mas, os estímulos à mobilização de capitais privados não ficou restrito a esse programa. A reestruturação do mercado nacional de capitais é um exemplo ainda mais expressivo de utilização de instrumentos fiscais para uma rápida mobilização de poupanças com o objetivo de aumentar a expressividade do setor privado nacional.

O grande impulso que se verificou no mercado de ações, a partir de 1968, deveu-se, principalmente, às medidas tributárias então adotadas. Ainda em 1973, ampliou-se tais estímulos fiscais ao dar à reinversão dos dividendos o mesmo tratamento fiscal da retenção dos lucros e ao aumentar de 15% para 30% o benefício fiscal que contempla as subscrições de quotas de fundos de investimentos.

Tão pouco é mencionado que, no caso da petroquímica, é evidente uma auto-limitação da estatização. O Estado reservou para si, apenas, a produção das matérias-primas básicas, isto é, o refino do petróleo. Nas indústrias petroquímicas, a empresa privada nacional pode participar sozinha, ou em associação com empresas estrangeiras, ou ainda em associação com empresas estatais, estas em posição minoritária.

A PETROBRÁS já participa de 16 empresas da área de petróleo e petroquímica e só mantém o controle acionário de quatro: Companhia Pernambucana de Borracha Sintética (COPERBO), Petroquímica do Nordeste (COPENE), Nitri-flex e Petroquímica União, sendo que, nesta última, o aumento de sua participação tornou-se necessário para evitar que esse empreendimento caísse sob o controle de uma empresa multinacional.

Além disso, o BNDE é quase sempre apresentado como um instrumento de estatização quando, na verdade, a sua ação tem sido no sentido

de dar condições à empresa nacional de participar, de forma quantitativa e qualitativa no desenvolvimento industrial.

Com esse objetivo, o BNDE proporciona financiamento de capital fixo e de capital de giro, participação acionária minoritária para assegurar adequada estrutura financeira ao projeto e ainda financia a participação de sócio brasileiro em associação com estrangeiro.

Em uma política intencionalmente estatizante, não caberia um instrumento como o Fundo de Modernização e Reorganização Industrial, que tem por objetivo fortalecer a empresa nacional, aumentando a sua eficiência e o seu poder de competição. O objetivo fundamental do FMRI é permitir à empresa nacional modernizar-se, operar em escala de produção adequada e fortalecer o poder de negociação dos grupos empresariais privados nacionais.

Nos últimos tempos, os responsáveis pela formulação da política econômica, não só do Brasil, mas de diversos países do mundo industrializado e em desenvolvimento, estão cada vez mais conscientes da necessidade de controlar as atividades das empresas multinacionais e de trazer para dentro dos respectivos países o poder de decisão dessas empresas para fazê-las voltar-se para os objetivos de desenvolvimento econômico e tecnológico nacionais.

No caso brasileiro, agora mesmo, para forçar as empresas estrangeiras do ramo de telecomunicação, a voltar-se para as necessidades tecnológicas do País, o governo autorizou a TELEBRÁS a participar no capital das indústrias produtoras de equipamentos de telecomunicação.

A razão dessa intervenção é que tais empresas insistem em operar com tecnologia já superada ou não ajustada às exigências do desenvolvimento econômico brasileiro.

Por razões que não cabem ser discutidas neste trabalho, o sistema de telecomunicações nacional sofreu não somente um atraso quantitativo, mas, muito especialmente, qualitativo. Um exemplo: a telefonia urbana está baseada no sistema **crossbar**, que foi adotado no Brasil há menos de 20 anos, mas que já tem mais de 50 anos no mundo.

Quando se estabeleceu a nova política de telecomunicações, fez-se imperativo não somente uma expansão quantitativa, mas um salto qualitativo. Estabeleceu-se, então, um conflito entre o interesse nacional de apoiar a expansão quantitativa na tecnologia mais recente e o das empresas estrangeiras, de somente fabricar, no Brasil, equipamento tradicional. O que o Estado está tentando é impedir a implantação, em território nacional, de um excesso de capacidade de produção de equipamento tradicional já superado, o que, certamente, comprometeria o futuro de todo o sistema nacional de telecomunicações.

Além disso, sentiu-se a necessidade de melhor fiscalizar os preços desses equipamentos, que estão muito acima dos preços internacionais; de elevar os padrões de qualidade, violentados pelo grau de proteção as-

segurado pela política de substituição de importações; de solucionar os problemas de padronização de equipamentos segundo as conveniências nacionais.

Este é um bom exemplo de intervenção governamental resultante da necessidade de impedir a importação de tecnologia de padrões superados e para integrar a empresa estrangeira nos objetivos nacionais. Não pode, portanto, ser tomado como uma evidência de intenção estatizante ou socializante.

A participação do Estado na produção siderúrgica também não deve ser considerada como de inspiração ideológica. Muito pelo contrário. Ela resultou da necessidade de manter sob controle nacional um setor tão estratégico, em razão do volume de recursos a ser mobilizado e de ser imperativo um alto nível tecnológico e de qualidade.

Tanto quanto a produção de petróleo, a siderurgia não pode ficar condicionada aos interesses de empresas multinacionais. Não resta a menor dúvida de que, em virtude do desnível entre o capital nacional e o capital estrangeiro, e tendo em vista as exigências de capital da produção siderúrgica, este setor terminaria, fatalmente, em poder de empresas multinacionais.

Mas, mesmo assim, o Estado, mais uma vez, auto-limitou-se, reservando para si, apenas, a produção de **planos**.

* * *

O Estado teve e continuará tendo, ainda por algum tempo, um papel decisivo na criação de condições favoráveis ao financiamento e à expansão da atividade empresarial privada e como fator de equilíbrio em razão do desnível entre o capitalismo nacional e o capitalismo estrangeiro.

Contudo, seria forçar demasiadamente a realidade, identificar, nesse fato, uma ação deliberada para criar um Estado capitalista. A atitude do Estado diante da empresa privada não está sendo analisada como se a ação governamental fosse um instrumento, mas como se fosse um preconceito.

O que acontece é que é mais fácil tentar identificar, na crescente participação do Estado na economia brasileira, uma estratégia de desenvolvimento socialista ou configurar como "capitalismo de Estado" do que tentar avaliar o custo dos mecanismos.

Os analistas, tanto nacionais, como estrangeiros, concentram as suas preocupações em um suposto capitalismo estatal, quando o que é de mais alta importância tanto para o futuro do processo de desenvolvimento econômico brasileiro, como para a avaliação de uma possível contribuição da experiência brasileira na formulação de uma estratégia geral de desenvolvimento econômico para o mundo subdesenvolvido, é localizar onde o poder político falhou na economia brasileira.

Como instrumento, a ação governamental foi correta na medida em que atuou para modificar certas condições estruturais que impediam a aceleração do desenvolvimento. Falhou, porém, quando supôs que o aumento da disponibilidade de capital seria suficiente para fazer aumentar o ritmo de crescimento da produção e, assim, atingir o desenvolvimento. Falhou, portanto, na provisão das condições básicas de saúde e de serviços de educação compatíveis com as exigências do desenvolvimento econômico. Falhou, quando, mais tarde, optou pela quantidade, e não pela qualidade no que se refere à formação de recursos humanos e, ainda mais, quando concedeu a mais alta prioridade para o ensino superior.

A estratégia de desenvolvimento industrial sustentou-se exclusivamente na mobilização de recursos de capital e na transferência de tecnologia do exterior. Nenhuma atenção foi dada às necessidades de recursos humanos. Foram completamente ignoradas as exigências associadas às transformações qualitativas induzidas pelo desenvolvimento industrial.

A ação governamental falhou, ainda mais uma vez, ao permitir que atingisse o extremo a que chegou o desnível entre o crescimento urbano-industrial e o da produção rural.

Existe, atrás desse debate, uma grande preocupação de evitar que o Brasil prossiga na estratégia de desenvolvimento capitalista em execução, onde a opção não está entre a livre-empresa e um capitalismo autocrático bismarkiano ou, ainda, o fortalecimento de uma tendência para um sistema "fascista". Está sim, entre um capitalismo dependente como o que responde pelo desenvolvimento econômico e social do Canadá ou o capitalismo nacional como o que responde pelo desenvolvimento econômico e social da Alemanha e do Japão.

Tem sido muito grande o entusiasmo com o desenvolvimento japonês, cuja experiência é freqüentemente lembrada e sugerida como modelo para o Brasil. Ao meu ver, entretanto, o Brasil lucraria muito mais estudando a experiência canadense. Seria muito mais útil evitar os erros cometidos no Canadá, do que tentar imitar a experiência japonesa.

O principal objetivo deste ensaio é responder à seguinte questão: o fato de o Estado estar exercendo um papel preeminente no desenvolvimento econômico brasileiro significa o fracasso da iniciativa privada nacional?

Os pontos fundamentais da resposta podem ser assim resumidos:

A preeminência do Estado nas atividades econômicas está diretamente relacionada com o atraso econômico. Quanto maior esse atraso, tanto maior a participação do Estado na formação de capital e na orientação empresarial. Na formação de capital, em razão da necessidade imperiosa de construir uma infra-estrutura na qual se deve apoiar o desenvolvimento das atividades privadas. Na orientação empresarial, em virtude da necessidade de maximizar o potencial de crescimento dentro dos limites socialmente desejáveis.

Mas, não é só nas sociedades em desenvolvimento que se verifica o aumento, de forma extensiva, da participação do Estado na atividade econômica. Também nas sociedades já industrializadas a conclusão é de que o progresso tecnológico, na maioria das indústrias, requer tão grande concentração de recursos financeiros e de mão-de-obra altamente qualificada que só pode ser financiado predominantemente por grandes empresas e pelo Estado. (4) O papel do Estado está ganhando maior expressão: a) em razão do crescimento das despesas públicas; b) em virtude da crescente exigência de financiamento do desenvolvimento tecnológico; c) ante a necessidade de intervir para corrigir as conseqüências desse mesmo progresso tecnológico, principalmente na determinação de preços e renda.

Além da necessidade de corrigir as conseqüências do progresso tecnológico, há ainda que considerar o fato de, em virtude da estratégia de ação das empresas multinacionais, o capital estrangeiro propender a ser substitutivo e não complementar do capital nacional. Em conseqüência, faz-se também necessário realizar um grande esforço para que a liderança do processo de desenvolvimento econômico não se desprenda do controle nacional.

Já se vai tornando pacífico o reconhecimento de que a alteração do equilíbrio de poder econômico entre o Estado e o conjunto da empresa privada é muito mais importante do que as alterações na estrutura da indústria privada. O desenvolvimento tecnológico abalou de tal forma o equilíbrio entre o poder relativo do Estado, organizações privadas e indivíduos, que se tornou imperativa uma redefinição das funções respectivas do Governo, das empresas privadas, dos trabalhadores e dos consumidores.

No caso específico do Brasil, foi a mobilização de parcela substancial das poupanças internas para o financiamento de investimento de capital social que impediu uma participação maior da empresa privada nacional no recente processo de desenvolvimento industrial.

Seria forçar demasiadamente a realidade identificar na ação do Estado no decorrer da última década uma política intencionalmente estatizante. A preocupação do Governo brasileiro tem-se orientado no sentido de criar instrumentos para dar ao setor privado melhores condições de desempenhar o seu papel e de funcionar como fator de equilíbrio em razão do des-nível entre capitalismo nacional e capitalismo estrangeiro.

Muito embora já se tenha iniciado a fase de especialização no sistema bancário brasileiro, ainda não foi possível transferir para os bancos de investimento a ação empresarial inovadora que vem sendo exercida pelo Estado. Enquanto prevalecer, nesses estabelecimentos, a mentalidade de bancos comerciais onde eles tiveram origem, não lhes será possível exercer a importante missão de instrumento mobilizador do talento empresarial genuinamente nacional.

(4) Veja-se, por exemplo, Geoffrey Denton, Murray Forsyth, Malcolm MacLennan — "Planeación Y Política Económica en la gran Bretaña, Francia y Alemania" — México, Siglo XXI Editores, 1970, especialmente o Capítulo I.

II — OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO DA CAPACIDADE EMPRESARIAL NO PERÍODO COLONIAL

Uma das heranças do domínio português que mais marcaram o nosso desenvolvimento econômico foram as tradições feudais, marcadamente os preconceitos antimercantistas. A sociedade era constituída de três classes: a nobreza, a burguesia dos mercadores e o baixo povo.

A nobreza emergiu da terra e a aristocracia da agropecuária. O comércio, as indústrias e o artesanato não eram absolutamente atividades congnas com a fidalguia e a nobreza. O seu exercício significava perda de posição e de categoria: uma decadência! A preocupação do lucro era considerada repulsiva.

Esse feudalismo agrário constituiu a base da nossa estrutura econômica, social e política e teria perdurado, pelo menos, até 1888. Somente na segunda metade do século passado é que a idéia capitalista foi penetrando entre nós. (5).

Deve-se acrescentar a essa falta de prestígio das atividades empresariais e comerciais, o fato de, até a transferência da Corte para o Rio de Janeiro, em 1808, a Coroa bloquear violentamente o acesso às oportunidades, que considerava “lesivas aos interesses portugueses”.

Em 5 de janeiro de 1785, era decretada a extinção e desmantelamento de todas as fábricas e manufaturas em qualquer parte onde se achassem, no território brasileiro, sob a alegação de que “constituindo a verdadeira e sólida riqueza nos frutos e produções da terra as quais somente se conseguem por meio de colonos e cultivadores e não de artistas e fabricantes”.

O verdadeiro motivo, porém, era preservar o mercado da colônia, já naquela época reconhecido como economicamente superior ao da metrópole, para a indústria e o comércio de Portugal.

A ordem foi executada com extrema severidade, depois de se mandar “com o maior disfarce, averiguar o número dos teares que se achavam aqui existentes, e as pessoas que se ocupavam naqueles tecidos e manufaturas, a fim de se poder entrar neste negócio com o mais pronto e verdadeiro conhecimento”. A ação foi rápida e fulminante em todas as províncias. As fábricas foram arrasadas, os teares e utensílios confiscados e remetidos para Lisboa sem que seus proprietários recebessem qualquer indenização.

Segundo esse levantamento, somente no Rio de Janeiro, existiam 13 teares de tecidos de ouro e prata e 11 pessoas possuíam teares de tecidos de lã, linho e algodão.

Não se conhece, ainda, o volume de produção das unidades confiscadas em cumprimento desse alvará. Mas, para preocupar tanto à Coroa, pelo alarme que provocaram em Portugal, é de calcular-se que aquele surto

(5) Oliveira Vianna — “Introdução à História Social da Economia Pré-Capitalista no Brasil.” Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1958, pág. 187.

industrial deverá ter alcançado dimensões ponderáveis, pelo menos, o suficiente para que se temesse o seu desenvolvimento. É o que se conclui da representação de Pina Manique:

“Também devo outra vez relembrar a V. Ex^a quanto se faz necessário na América proibir os teares das diversas manufaturas que ali se acham estabelecidos, e cada dia vai em aumento o seu número V. Ex^a conhece muito bem as tristes conseqüências que se podem seguir a este Reino e à fazenda de Sua Majestade se se deixarem continuar e criar raízes estes dois objetos...”.

Não foi essa a única medida contra o desenvolvimento da colônia. Uma outra extinguiu a cultura canvieira no Maranhão, onde não se devia plantar senão algodão. Outra, proibia também a cultura canvieira nas regiões auríferas, onde os canaviais foram queimados e os engenhos arrasados. Outra, os portugueses que aqui tivessem adquirido certa fortuna eram proibidos de permanecer no Brasil.

Tais restrições se estendiam ao ensino, que foi deixado aos cuidados de religiosos e, por isso mesmo, se caracterizava pelo predomínio dos fins religiosos sobre os interesses da sociedade civil.

“Mantida pelas ordens religiosas, a instrução não se orientou de fato pelos rumos das aspirações do século. As casas de ensino eram, primordialmente, casas de formação sacerdotal. Aliás não seria possível imaginar que as coisas se passassem da outra forma. A obrigação de ensinar a mocidade resultava, até então, muito mais de determinações canônicas do que de régias ordenações. Parece-nos natural, portanto, que as aulas “externas” fossem raras nos estabelecimentos religiosos que se instalaram nas terras brasileiras.” (6)

A transferência da Corte Portuguesa para o Rio de Janeiro representou um acontecimento da maior importância para o nosso desenvolvimento econômico. Elevada à condição de Capital do Reino, a colônia passou a se beneficiar de todas as vantagens de uma administração altamente centralizada como era a Coroa Portuguesa.

Isso não significou, apenas, o término da sua condição de sujeição a Lisboa, mas, essencialmente, a libertação de forças que, até então, se encontravam subjugadas e comprimidas, entre as quais se destacava a capacidade empresarial.

Na sua passagem pela Bahia, D. João VI concedeu favores para o estabelecimento de uma fábrica de vidros, autorizou a organização de uma companhia de seguros, mandou construir navios, fundar fábrica de pólvora, uma fundição, abrir estradas etc. No Rio de Janeiro, autorizou a distribuição de instrumentos aos que professassem artes liberais e mecânicas e concedeu privilégios aos inventores e introdutores de novas máquinas.

(6) Sérgio Buarque de Holanda — “História Geral da Civilização Brasileira.” São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1960, Vol. 2, pág. 76.

Os mais importantes, porém, foram: 1) o alvará que revogava o de 1785 que mandava fechar as fábricas aqui existentes; 2) o que declarava o exercício do comércio como uma das profissões mais úteis ao Estado; 3) o que concedia, além da isenção de direitos aduaneiros às matérias-primas necessárias às fábricas nacionais, isenção do imposto de exportação para os produtos manufaturados no País e utilização dos artigos nacionais no fardamento das tropas reais, a outorga de privilégios exclusivos, por 14 anos, aos inventores ou introdutores de novas máquinas e a distribuição anual de 60 mil cruzados a manufaturas que necessitassem de auxílio, particularmente as de lã, algodão, seda, ferro e aço.

Criavam-se, assim, as precondições para um grande surto industrial com o que se pretendia multiplicar a riqueza nacional, promover o crescimento demográfico e dar trabalho à crescente população urbana.

Essa primeira tentativa para industrializar o Brasil foi, porém, abortada pelo famoso Tratado de Comércio, assinado em 1810 por Portugal e a Inglaterra, pelo qual ficavam assegurados aos negociantes ingleses privilégios superiores aos que eram outorgados aos portugueses, permitindo, dessa forma, àqueles ocupar e conquistar o mercado brasileiro, para aqui enviando as mercadorias represadas pelo bloqueio napoleônico. Segundo fontes mencionadas por Roberto Simonsen, a Inglaterra enviava ao Brasil, anualmente, cerca de três milhões de libras esterlinas de produtos manufaturados. (7)

"O século XIX, sobretudo em sua primeira metade, foi, no Brasil, o século inglês por excelência". (8) Há quem estime em 200 o número de firmas inglesas existentes na Capital brasileira em 1808. O fato é que as casas comerciais inglesas dominavam o comércio de importação e de exportação do Rio de Janeiro e se espalharam por todas as cidades, especialmente, Recife e Salvador. "A verdade é que bastaria para caracterizar a situação de quase colônia do Brasil, durante grande parte da primeira metade do século XIX, em face da Grã-Bretanha, o fato de, mesmo depois de proclamada a Independência brasileira, de proclamado pelo novo Império um Código Criminal, de instituído um sistema judiciário próprio, o governo britânico ter inflexivelmente recusado a reconhecer como satisfatórios os juizes consagrados pela Constituição do Império, mantendo aqui os seus especialíssimos "juizes conservadores": um privilégio extraterritorial que só desapareceria de todo em 1844. A sombra de tais privilégios é que a economia brasileira fora imperialmente dominada pela britânica; de tal modo que em 1812 o Brasil consumia vinte e cinco por cento mais de artigos ingleses do que a Ásia inteira e mais de quatro- quintos do total absorvido pela América do Sul." (9)

As indústrias que iam surgindo eram esmagadas por uma cruel competição. A nascente indústria da construção naval, por exemplo, quase foi aniquilada pelo ato que permitia ao navio estrangeiro nacionalizar-se me-

(7) Roberto C. Simonsen — "História Econômica do Brasil." São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1957, pág. 397.

(8) Sérgio Buarque de Holanda — Op. cit., Vol. 3, pág. 65.

(9) Gilberto Freyre — "Ingleses no Brasil." Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, 1948, pág. 177.

diante o pagamento de 15 por cento do seu valor! Um país todo coberto de floresta, até madeira (pinho) era obrigado a comprar dos ingleses!

Mas, se o Tratado de 1810, conforme declarava João Coelho Gomes, "abandonou o comércio nacional às suas próprias forças, que, lesadas enormemente pelo estrangeiro protegido, foram decaindo considerável e continuamente" e "condenou todos os habitantes do Brasil, que viviam do seu trabalho, a uma ociosidade forçada", o de 1814 aniquilou de vez com o comércio nacional. "Os negociantes venderam seus navios, terminaram as transações e liquidaram as casas". (10)

O regime exclusivo outorgado às manufaturas inglesas, além de sufocar o surto industrial que poderia ter surgido com a transferência da Capital do Império Português para o Rio de Janeiro, manteve reprimido, pelo menos durante 40 anos, o nosso espírito empresarial.

Impossibilitados de instalar indústrias pela presença esmagadora das manufaturas inglesas, com o comércio externo em mãos de Portugal, restava aos brasileiros a agricultura. Mas, nesta, as oportunidades foram também bastante limitadas, já que o comércio recíproco previsto no Tratado com a Inglaterra tornou-se uma ficção, pois os produtos coloniais portugueses ficaram excluídos pela proteção outorgada aos produtos que tinham origem nas colônias inglesas.

Há que acrescentar ainda um outro obstáculo à expansão da nossa capacidade empresarial:

A legislação portuguesa não favorecia a emigração para o Brasil. Muito embora constituísse iniciativa do próprio governo português a remessa de colonos, a entrada de estrangeiros era rigorosamente proibida até a vinda de D. João VI. Em um de seus primeiros decretos no Brasil, ele concedeu aos estrangeiros que se viessem estabelecer na colônia o direito a terras da mesma forma por que eram concedidas aos portugueses. De acordo com Roberto Simonsen, "a política imigratória de D. João VI tinha o intuito não só de procurar povoar o País, inoculando-lhe sangue europeu e idéias européias, como também preparar a abolição da escravidão". (11)

Infelizmente, as estatísticas de imigração são bastante precárias. Entretanto, os resultados divulgados para o período 1820 a 1919 revelam que o Brasil teria recebido cerca de 3.647.000 imigrantes europeus. Para que se tenha uma idéia do que essa cifra representa, compare-se com os 33 milhões que entraram nos Estados Unidos da América. (12)

Em resumo, toda política portuguesa baseava-se no princípio de que as colônias existiam, apenas, para enriquecer as metrópoles. Àquelas só se permitiam atividades que não fossem aconselháveis nestas.

(10) João Coelho Gomes — "Elementos de História Nacional de Economia Política." Rio de Janeiro, Tipografia, N. L. Vianna e Filhos, 1865, págs. 32 a 42.

(11) Roberto C. Simonsen — Op. cit., pág. 417.

(12) Roy Nash — "A Conquista do Brasil." São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1950, pág. 198.

A Carta Régia de 1766 que extinguiu o ofício de ourives e o alvará de 1785 que proibiu o funcionamento de fábricas e oficinas no Brasil são bastante para comprovar que os pesados encargos tributários não foram suficientes para conter o espírito empresarial nativo. Foram necessárias medidas enérgicas, violentas mesmo, para manter a capacidade empresarial nativa na agricultura e na mineração, únicas atividades permitidas. Em obediência ao alvará de 1785, mandou-se apreender e remeter para Lisboa os teares encontrados em Minas Gerais e no Rio de Janeiro.

A auto-suficiência de Minas Gerais, por exemplo, irritava a metrópole, não só porque desviava mão-de-obra das lavras de ouro, mas porque poderia arruinar "as nossas fábricas da Europa e até viria a parar a navegação", conforme declarava o vice-rei, Marquês de Lavradio. Da mesma opinião era o Governador D. Antônio de Noronha que encontrou as fábricas ali estabelecidas "em aumento considerável, que se continuasse nele, dentro de muito pouco tempo ficariam os habitantes desta capitania (Minas Gerais) independentes dos desse Reino, pela diversidade dos gêneros que já nas suas fábricas trabalhavam". (13)

Essa política rígida de sufocação do espírito empresarial nativo deu origem a um generalizado sentimento de insatisfação e inconformismo. Tal foi o sentimento de frustração provocado pelo exagerado protecionismo à Inglaterra, cujas manufaturas pagavam 15 por cento de direito aduaneiro, enquanto as portuguesas pagavam 16 por cento e as das outras nações 24 por cento, neutralizando, assim, as medidas tomadas em 1808 para fomentar o desenvolvimento econômico do Brasil, que o próprio D. João VI viu-se obrigado, menos de 20 dias depois de assinado o Tratado de 1810, a dirigir um manifesto ao Clero, Nobreza e Povo de Portugal justificando a sua atitude e procurando valorizar a política liberal:

"Para criar um Império nascente, fui servido adotar os princípios mais demonstrados de sã economia política, quais o da liberdade e franqueza do comércio, o da diminuição dos direitos das Alfândegas, unidos aos princípios mais liberais, e de maneira que promovendo-se o comércio, pudessem os cultivadores do Brasil achar o melhor consumo para os seus produtos, e que daí resultasse o maior adiantamento na geral cultura, e povoação deste vasto território do Brasil, que é o essencial modo de o fazer prosperar, e de muito superior ao sistema restrito e mercantil, pouco aplicável a um país, onde mal podem cultivar-se por ora as manufaturas, exceto as mais grosseiras, e as que seguram a navegação e a defesa do Estado."

"Não cuideis que a introdução das manufaturas britânicas haja de prejudicar a vossa indústria. É hoje verdade demonstrada que toda a manufatura que de nada paga pelas matérias-primas que emprega e que tem fora parte disto os 15 por cento dos direitos das Alfândegas a seu favor, só se não sustenta, quando ou o país não é próprio para ela, ou quando tem aquela acumulação

(13) Pinto de Aguiar — "A Abertura dos Portos do Brasil". Salvador, Livreria Progresso Editora, 1960, pág. 26.

de cabedais que exige o estabelecimento de uma semelhante manufatura.”

“Para fazer que os vossos cabedais achem útil emprego na agricultura, e que assim se organize o sistema da vossa futura prosperidade, tenho dado ordens aos governadores do Reino para que cuidem dos meios com que se poderão fixar os dízimos, a fim de que as terras não sofram em gravame intolerável . . . e a experiência vos fará ver, que aumentando-se a vossa agricultura, não hão de arruinar-se as vossas manufaturas na sua totalidade; e se alguma houver que se abandone, podeis estar certos que é uma prova que esta manufatura não tinha bases sólidas, nem dava uma vantagem real ao Estado.” (14)

A reação a esse tipo de colonialismo, a insatisfação da classe empresarial nativa a semelhante subordinação a uma potência estrangeira foram os precursores da emancipação política e da queda do Império.

A partir da segunda metade do século XVIII a vida colonial brasileira registra freqüentes manifestações de um descontentamento generalizado e por vezes angustiante, onde sentia-se o pessimismo, o desalento, o desespero e a rebeldia. O que os nativos aspiravam era, como muito bem sintetizou João Rodrigues de Brito, “a plena liberdade de cultivar quaisquer gêneros que bem lhes parecesse; de construir quaisquer obras e fábricas que julgassem convenientes para o aproveitamento de seus frutos; de os mandar vender em qualquer lugar, por qualquer caminho e pelo ministério de quaisquer pessoas de que se quisessem servir, sem ônus ou formalidade alguma; de preferir quaisquer compradores que melhor lhes pagassem; finalmente, de os venderem em qualquer tempo que lhes conviesse”. (15)

É do mesmo desejo de liberdade nas relações e atividades econômicas que surge a “Representação” entregue ao Príncipe Regente, advogando a abertura dos portos.

“Eram as caudais opulentas das forças de empresa que buscavam rasgar novos canais de produção e os veios cristalinos das forças do pensamento que tentavam disciplinar teoricamente estes anseios, vendo para além deles o despontar auroral de melhores dias para nossa gente.” (16)

Muitos brasileiros revelaram, nesse período, um audacioso espírito empresarial. A enérgica repressão portuguesa não conseguiu impedir uma insistente mobilização de inteligência, técnica e cultura científica para fortalecer, com a diversificação das atividades econômicas, o grande País que se ia formando. Dentre esses homens, um deles merece especial referência: Manoel Ferreira da Camara Betencourt e Sá. Ele foi a própria encarnação desse espírito inovador e desse dinamismo empresarial.

(14) Pinto de Aguiar — Op. cit., Anexo n.º 17.

(15) João Rodrigues de Brito — Carta de 28 de maio de 1807, em “A Economia Brasileira no Alvorecer do Século XIX”. Salvador, Livraria Progresso Editora, sem data, pág. 53.

(16) Pinto de Aguiar — Op. cit., pág. 64.

Manoel Ferreira da Camara nasceu em Vila Nova da Rainha do Caeté, freguesia de Nossa Senhora do Bom Sucesso, Capitania de Minas Gerais. Não se sabe, precisamente, a data do seu nascimento, o que deverá ter sido entre 1758 e 1764. Morreu na Bahia a 13 de dezembro de 1835.

Fez seus estudos na Universidade de Coimbra, onde formou-se em 1788. Em 1789, publicava o "Ensaio de Descrição Física e Economica da Comarca dos Ilhéos na América", memória premiada pela Academia Real das Ciências de Lisboa. Voltou para o Brasil em 1801, dedicando toda a sua inteligência e cultura ao estudo dos problemas de mineração e metalurgia.

Desde 1798, lutava pela implantação da siderurgia no Brasil, aliando-se àqueles que acreditavam ser mais barato produzir, aqui, os implementos de ferro necessários aos trabalhos de mineração. Defendia "a necessidade de estabelecer e ainda de multiplicar em países mineiros fábricas de ferro", concluindo que a industrialização do minério de ferro existente no Brasil era vantajosa para Portugal, não só em razão do lucro, que estimava entre 10 e 15%, mas principalmente porque o custo seria igual à metade do preço do similar importado, reduzindo, dessa forma, o custo da mineração do ouro. (17) As autoridades portuguesas, entretanto, temiam que a implantação de uma siderurgia constituísse o primeiro passo para a independência da Colônia.

Depois de assumir o cargo de Intendente-Geral das Minas e dos Diamantes na Capitania de Minas Gerais e Serro do Frio, passou a nutrir o desejo de materializar as suas concepções arrojadas.

Tão logo D. João VI revogou o alvará de 1785, ele voltou a insistir na necessidade de construir, na Colônia, uma grande siderúrgica. Desta vez, obteve não só permissão, como também apoio financeiro da Coroa.

Em 1809, dá início à construção da Real Fábrica de Ferro do Morro do Pilar. Essa usina, compreendia três grandes altos-fornos, quatro fornos de refino para cada alto-forno e os malhos necessários para a transformação do ferro duro em maleável e em barras. O seu plano incluía uma aquavia e uma estrada de rodagem, cruzando o Vale do Rio Doce, ligando a usina ao Oceano para que pudesse não somente atender às necessidades das minas, mas também abastecer os arsenais portugueses do outro lado do Atlântico.

A despeito da guerra passiva que lhe movia a burocracia oficial, em 1814, ele conseguiu fabricar, pela primeira vez neste País, ferro-gusa em alto-forno.

Depois que ele renunciou ao cargo de Intendente-Geral das Minas, a usina do Pilar, sem direção, entrou em decadência.

A sua influência foi marcante no aperfeiçoamento dos processos empregados na mineração. Lutou desesperadamente contra a ignorância, os

(17) Marcos Carneiro da Mendonça — "O Intendente Câmara". Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1933, págs. 60 e seqs.

preconceitos dominantes e os interesses dos proprietários de escravos, que viviam do aluguel dos cativos e resistiam, por razões óbvias, a qualquer idéia inovadora.

Essas resistências, todavia, não impediram que ele racionalizasse as lavras diamantinas introduzindo guindastes para a remoção de grandes pedras das minas, o que antes era retirado em fragmentos; o transporte mecânico de areia e terra; planos inclinados automotores; peneiras para fazer a separação do cascalho por grossura etc. Em duas oportunidades, em 1803 e em 1823, propôs a criação de uma escola de minas, o que, mais tarde, veio a ser a Escola de Minas de Ouro Preto. Até as suas chácaras eram organizadas para servir de modelo para os criadores e agricultores da região. Durante o tempo em que foi responsável pelas minas, o comércio gozou da liberdade quase ilimitada.

Ao retirar-se para a Bahia, para cuidar de seus interesses particulares, aí também o seu espírito inovador deixou marcas perenes, especialmente na organização e racionalização da produção de açúcar e na diversificação das atividades agrícolas, procurando desenvolver outras culturas como, por exemplo, a fruta-pão, jaqueira, trigo etc. Foi ele quem introduziu, ali, a raiz da araruta, cultura que veio a se transformar em um importante item das exportações do Recôncavo Baiano.

Em 1807, respondendo a um inquérito sobre as causas opressivas contra a agricultura e o comércio da Bahia, Manoel Ferreira da Camara produziu um documento de alta sabedoria e de clarividente visão do nosso futuro. Pela sua importância e atualidade, vale transcrever alguns trechos de sua carta:

“Nas cidades ouve-se falar da Lavoura; e quando muito aqueles que mais interessam nela, applicando-se ao estudo das causas que a podem promover, ou atrasar, chegam a descobrir nas Leis, e Regimentos, que lhe dizem respeito, as causas favoráveis ou desfavoráveis ao seu progresso; e posto que lhes pareça estranho, começarei por estabelecer como princípio, que tenho por muito verdadeiro, que todas as Leis, Regimentos, Bandos, Postura de Câmara, quando elles saem do recinto das Cidades, não servem senão a lisonjear a vaidade dos que governam; a obstar ao progresso da Lavoura, e Massa das produções, em que consiste a verdadeira riqueza; a semear a discórdia entre os Lavradores; e em fim só se fazem para serem iludidas, e esquecidas em pouco tempo.”

“Desta regra geral, a que conheço só duas, ou três exceções, lembrarei uma reconhecida por necessária entre nós desde o ano de 1609, quando se deu Regimento à Relação desta Cidade: quero falar da Lei feita para regular as plantações, e conservar os bosques, e matas. Nela se ordena no t.t. da ordem, que o Governador do Estado do Brasil há de ter nas causas de justiça e Relação — que terá particular cuidado de prever sobre as lenhas, e madeiras, que se não cortem, nem queimem para fazer roças, ou para outras cousas em partes que se possam escusar;

por quanto sou informado que em algumas Capitánias do dito Estado havia muita falta da dita lenha, e madeiras, e pelo tempo em diante haveria muito maior, o que será causa de não poderem fazer mais Engenhos, e de os que agora há deixarem de moer — ora se há 198 anos, quando apenas este País tinha saído da barbaridade, hav'ia já falta de lenha e madeiras; se esta falta então deu motivo a uma tão sábia, e próspera Lei a favor da Lavoura. e construções de todo o gênero, principalmente navais, que tanto auxiliam a agricultura, que diremos do estado presente? Se aquela Lei, que na verdade contraria em parte à liberdade de alguns proprietários, a benefícios de tantos, não teve cumprimento, que deveremos esperar de novas, que talvez não tenham a sabedoria daquela?"

"Assim parece exorbitantemente provado que as Leis, e Regimentos, quando restringem a liberdade dos proprietários, ainda fazendo uma das mais justas, o direi ainda necessárias exceções do direito de poder cada um fazer o que lhe parecer, e melhor lhe convier, são sempre iludidas, e de nenhum efeito."

"Mais um gênero é necessário, menos o Governo se deve embaraçar da sua produção . . . e direi ainda mais, menos convém que ele faça Regimentos, ou tome medidas para que ele se venda por menos do que realmente custa a fabricar, e a transportar, quero dizer, abaixo do seu preço natural."

"Já VV.SS. preverão que eu não entendo que faça bem a alguém, obrigando-o; e que duvido muito que por esse meio se consiga algum dia o que se pretender. Cada um deve ser Senhor de fazer o que mais lhe convier; e o que mais lhe convier é o que mais convém ao Estado e ao Soberano que tem partilha em todos os seus lucros e interesses".

"... o que interessa para que este País enriqueça é fazer com que as propriedades, e pessoas tenham a maior segurança possível . . . em não mandar para as Colônias senão Magistrados de conhecida probidade, e inteireza, e inteligência de fazer tudo quanto for possível, para que a massa das luzes, e conhecimentos se aumente; de procurar que venham para este País as plantas, de que tem vindo grande utilidade a quem as possui..." (18)

III — ESFORÇOS DE AFIRMAÇÃO DO ESPIRITO EMPRESARIAL NATIVO NO IMPÉRIO

Proclamada a independência, a capacidade empresarial nacional continuou reprimida pelo exagerado liberalismo econômico. Os tratados com a Inglaterra vigoraram até 1844, pois o Brasil foi obrigado a respeitar e honrar as obrigações assumidas por Portugal em troca do apoio da Inglaterra à nossa independência.

(18) Manoel Ferreira da Câmara — in: "A Economia Brasileira no Alvoracer do Século XIX", op. cit., págs. 149 e seg.

Naquele ano, a Inglaterra decretou um imposto de 63 shillings sobre o açúcar importado do Brasil, enquanto o de outras procedências pagariam 43 shillings. Em resposta, o Brasil decretou a famosa tarifa Alves Branco que duplicou os direitos para a maioria das mercadorias. Essa tarifa, além de representar um contragolpe à atitude inglesa, tinha por finalidade "não só preencher o deficit do Estado, como também proteger os capitais nacionais já empregados dentro do País em alguma indústria fabril, e animar outros a procurarem igual destino". (19)

Com ela, inaugurava-se um novo ciclo, no qual, sob a inspiração do livre-cambismo, o esforço empresarial nacional oscilava segundo as necessidades financeiras do Tesouro. Ao lado dos princípios liberais, predominava a mentalidade fiscal, orientada para proporcionar rendas ao Tesouro e não para fomentar a implantação de indústrias.

A despeito de sua preocupação nacionalista, a própria tarifa Alves Branco não chegou a oferecer uma proteção alfandegária satisfatória. Muito embora Alves Branco reconhecesse que "a indústria fabril interna de qualquer povo é o primeiro, mais seguro e abundante mercado de sua lavoura; a lavoura interna de qualquer povo é o primeiro, mais seguro e abundante mercado de sua indústria; e que os mercados estrangeiros só devem ser considerados como auxiliares para uma e outra, e jamais, como principais", em virtude das exigências do fisco, fora impossível estabelecer taxas que realmente amparassem a indústria brasileira. (20)

Quando a situação financeira do Tesouro era crítica, a classe empresarial tinha condições para se expandir; quando se tornava satisfatória, ela era esmagada pela concorrência estrangeira. A tarifa Alves Branco se deve o fenômeno "Mauá". As revisões de 1857 e 1860, realizadas sob pressão do comércio importador, quase que exclusivamente exercido por estrangeiros, e que se aproveitavam do fato de o sistema tributário brasileiro repousar na renda alfandegária, se deve a sua destruição.

Poucos foram os que, como Rodrigues Torres, perceberam a vulnerabilidade da economia brasileira, de base exclusivamente agrícola e em estreita dependência dos mercados estrangeiros. Na sua opinião, a ilimitada liberdade de comércio era uma ameaça à independência e ao progresso do País. Reconhecia a superioridade da indústria e do comércio como fonte de riqueza por ser a capitalização um fenômeno muito lento nos países puramente agrícolas. (21)

Enquanto, na segunda metade do século passado, o mundo todo abandonava o livre-câmbio e se entusiasmava com a proteção ao trabalho nacional, o Brasil mantinha-se fiel ao liberalismo que aprendeu com os ingleses. Talvez, em nenhum outro país a propaganda inglesa do livre-câmbio alcançou resultados tão eficientes e duradouros.

(19) Manuel Alves Branco — "Proposta e Relatório apresentados à Assembléa-Geral Legislativa na Primeira Sessão da Sexta Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado de Negócios da Fazenda", Rio de Janeiro, 1845, pág. 34.

(20) Manuel Alves Branco — Op. cit., págs. 36 e seg.

(21) Joaquim José Rodrigues Torres — "Proposta e Relatório apresentados à Assembléa-Geral Legislativa na Primeira Sessão da Oitava Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Fazenda", Rio de Janeiro, 1850, pág. 32.

Nem mesmo fomos capazes de perceber que a Inglaterra instituiu o livre câmbio em 1846, "depois de haver durante séculos se fortalecido e enriquecido à custa do mais exagerado protecionismo e até do proibitismo... A Inglaterra fez-se livre-cambista não porque o livre-câmbio exprima uma doutrina absoluta, verdadeira relativamente aos interesses económicos daquela época da vida nacional. Os interesses que aconselharam a Inglaterra a manter-se protecionista até 1846 são de natureza idêntica aos que impeliram-na para o livre-câmbio, a partir dessa data, e aos que hoje novamente atuam para fazê-la voltar a proteção". (22)

O Brasil foi um dos poucos países a não perceber isso. A Rússia e os Estados Unidos resistiram tenazmente. A França, que adotara o livre-câmbio em 1860, já em 1882 promulgava uma tarifa protetora, que reforçava em 1892. A Áustria foi liberal de 1860 a 1877, passando, a partir de então, a proteger não somente as mercadorias já fabricadas, mas também as que tinham probabilidade de vir a ser produzidas no país. O entusiasmo da Itália com o livre-câmbio acabou em 1878 quando sua tarifa passou a oferecer uma das mais vigorosas proteções. A Suíça abandonou a sua posição ultra-liberal em 1884. Finalmente, Bismark, em 1882, afirmava perante o Parlamento alemão que o livre-câmbio é o direito do mais forte e o protecionismo é a principal força propulsora do progresso económico das nações.

Diante disso, em 1904, Vieira Souto perguntava: "E é quando todos os países convictamente abrigam o trabalho nacional e defendem a riqueza pública por trás das mais possantes trincheiras do protecionismo que há de conservar-se livre-cambista o Brasil cujos produtos são, em geral, enormemente taxados no estrangeiro?" (23) Conservou-se até os anos cinqüenta, deste século!

Nem mesmo quando esgotou-se o encanto da propaganda inglesa ou quando o livre-câmbio passou a ser considerado, na própria Inglaterra, uma doutrina artificial, o Brasil decidiu proteger e defender a produção nacional.

Depois que o sistema livre-cambista deixou de ser reconhecido como instrumento de política económica internacional, o Brasil continuou liberal "para não sacrificar o interesse dos pobres consumidores"! "Os Poderes Públicos não devem auxiliar a uma só classe (a indústria), mas a todas, sobretudo a dos consumidores, que é a mais imensa", dizia o Visconde de Ouro Preto.

É interessante observar que às elites nacionais repugnava a idéia de proteger a indústria nacional contra a compelição estrangeira. Protecionismo era considerado sinónimo de proibição, de monopólio. Assim, por exemplo, se expressava o Visconde de Ouro Preto no Congresso Brasileiro de Expansão Económica em 1904: "Banida a concorrência estrangeira, dominariam elas (as indústrias nacionais) o mercado, e desde logo sentiríamos os resultados infalíveis de todos os monopólios: elevação

(22) L. R. Vieira Souto — "Apresentação do Boletim do Centro Industrial do Brasil". Ano I, n.º 1, setembro de 1904, págs. 5 e 7.

(23) L. R. Vieira Souto — Op. cit.

dos preços e inferioridade dos produtos. Só em campo, contando com clientela certa, não carecendo angariar fregueses e agradar-lhes, a indústria brasileira deixará de melhorar seus aparelhos, não cuidará de aperfeiçoar os seus produtos, de modo que ter-se-á protegido péssima indústria, em detrimento de todas as classes". (24)

Mas, o próprio Visconde de Ouro Preto se considerava "protecionista da indústria nacional". Só que, para ele, proteger a indústria nascente era "contentar-se em colocar as indústrias nacionais em condições de competirem com a concorrência estrangeira". (25) Excluir essa concorrência era considerado uma heresia.

Até na Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, idealizada por Ignácio Álvares Pinto de Almeida em 1816 e organizada em 20 de maio de 1820 para "promover por todos os meios ao seu alcance o melhoramento e a prosperidade dos diversos ramos da indústria brasileira", este era o pensamento dominante. O exame dos pareceres das várias seções em que se dividia o seu Conselho Administrativo mostra que, até mesmo nessa Sociedade, acreditava-se ser um exagero as medidas protecionistas contra a concorrência estrangeira. O pensamento dominante era de que seria suficiente colocar a indústria nacional em condição de igualdade com a estrangeira. Vejamos alguns exemplos:

Em 1872, Antônio Maria Esberard conseguiu preparar louça de barro branco e de cor mais ou menos escura e pediu, "para levar esse fabrico a largas proporções a fim de abastecer o mercado e concorrer com os produtos importados do estrangeiro, não só privilégio por vinte anos, mas também isenção de direitos de importação sobre máquinas, aparelhos e reagentes químicos".

Em seu parecer, a Seção de Indústria Fabril não julgou que as características dos produtos apresentassem qualidades iguais ou superiores ao produto estrangeiro. "Ainda assim", concluiu, "se o introdutor garantisse preços que fossem inferiores ao custo da louça semelhante importada, então, seguramente, seria ela (a indústria) de verdadeira utilidade". Mais adiante: "Os privilégios, em geral, tendem mais a paralisar as indústrias nos países novos do que a desenvolvê-las, e é sabido que toda a indústria que não pode marchar, resistindo às dificuldades que opõe a importação de produtos similares, seja embora protegida, vive sempre raquítica". O parecer foi aprovado pelo Conselho Administrativo. (26)

José de Barros Carvalhaes e João Antonio de Oliveira solicitaram, na mesma época, privilégio por dez anos para "montar e custear um estabelecimento em grande escala para o fabrico de farinha de trigo, mediante o emprego de máquinas e sistemas aperfeiçoados na Europa". O pedido foi aprovado porque eles prometiam preço inferior à farinha importada e "considerando que o produto importado, quase sempre, perde a pureza de seus princípios nutritivos nas longas viagens". (27)

(24) Visconde de Ouro Preto — "Discurso transcrito no Boletim do Centro Industrial do Brasil", Ano I, n.º 1, setembro de 1904, págs. 197 e seg.

(25) Visconde de Ouro Preto — Op. cit.

(26) "O Auxiliador da Indústria Nacional", Ano XL, n.º 6, junho de 1872, págs. 230/1.

(27) "O Auxiliador da Indústria Nacional", Ano XL, n.º 9, setembro de 1872, págs. 368/9.

Felipe Keller, mestre tecelão, estabelecido com uma pequena fábrica de tecidos de lã, linho e algodão na Freguesia de Montenegro, Província de São Pedro do Rio Grande do Sul, desejando ampliar a sua fábrica, solicitou ao governo imperial: **a)** um auxílio de 12 a 20 contos de réis para poder comprar as máquinas necessárias para reduzir a fio a matéria-prima nacional; **b)** isenção de direitos por dez anos para a importação de máquinas e matéria-prima, **“enquanto não puder exclusivamente empregar a do País”**; **c)** privilégio por vinte anos para a sua fábrica; **d)** que lhe fossem entregues tantos artífices menores, quantos pudesse empregar na aprendizagem, correndo as despesas de sustento e vestuário dos mesmos menores por conta do governo, por espaço de três anos.

A Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, com base no parecer da Seção de Indústria Fabril, julgou os produtos por ele fabricados de **“bela aparência, bem tecido, de boa qualidade e iguais aos fabricados no estrangeiro”**. . . . **“Considerando ser de reconhecida utilidade para o País e de tantas vantagens para a lavoura da Província de São Pedro, onde se cultiva a matéria-prima respectiva”**, declarou ser muito conveniente animar e explorar a indústria em questão, tornando-se o seu introdutor digno de recompensa na forma da Lei de 28 de agosto de 1830. Mas, limitou a recompensa ao privilégio solicitado; negou o auxílio pecuniário por entender que **“não pode, nem deve ser concedido pelo governo imperial, pois é notório que, no nosso País, as indústrias subvencionadas vivem sempre enfezadas e morrem sem utilidade alguma”**; julgou **“uma concessão muito onerosa e que mais aproveitará aos interesses do peticionário do que ao ensino industrial”**, as despesas com os artífices menores; e, finalmente, sugeriu que o privilégio fosse **“circunscrito aos produtos fabricados na referida Província sem, contudo, vedar-se a importação, ali, de produtos iguais fabricados em países estrangeiros”**. (26)

Cândido Antônio Pessoa de Amorim solicitou autorização para organizar a Companhia da Imperial Fábrica de Fiação e Tecidos de Lã do Rio de Janeiro, com capital de dois mil contos. Solicitou os seguintes favores: **1)** privilégio por vinte anos nos limites da província do Rio de Janeiro; **2)** isenção de direitos de importação, durante o prazo do privilégio, para lã, cardas e toda a matéria-prima necessária; **3)** isenção do recrutamento para maiores que fossem empregados nos serviço da fábrica; **4)** passagem gratuita na Estrada de Ferro Dom Pedro II, enquanto for do domínio do Estado, para todo o pessoal da companhia e para as máquinas, ferramentas e qualquer outro material destinado à mesma fábrica. Em compensação, oferecia: **a)** produzir um milhão de metros quadrados de tecidos de lã anualmente; **b)** fundar e manter uma escola noturna, na fábrica, para ensinar aos aprendizes a doutrina cristã, português, francês, inglês, aritmética, geometria, desenho linear e de máquinas; **c)** empregar somente pessoas livres, preferindo para aprendizes os emancipados.

A Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional considerou a iniciativa de grande alcance para a indústria e para a agricultura do País, acrescentando que **“privilégios para a introdução de indústria desta ordem, longe**

(26) “O Auxiliador da Indústria Nacional”. Ano XL, n.º 9, setembro de 1872, págs. 370/2.

de servirem de estorvo à marcha progressiva da atividade humana, são além de garantia para a reunião de capitais avultados, indispensáveis para o estabelecimento de uma fábrica em ponto grande, um estímulo para o aperfeiçoamento dos produtos fabricados, **que entrarão no mercado em concorrência com produtos iguais importados do estrangeiro**... "a Sociedade Auxiliadora, em desempenho de sua missão, deve animar e aplaudir os esforços do peticionário, empregando os seus bons officios para que não aborte uma empresa de tanta utilidade para o Brasil". (29)

Na petição em que Joaquim Pereira Machado se propunha a fabricar e vender campainhas elétricas, a Sociedade opinou concordando com a concessão do privilégio por dez anos, "com as cláusulas expressas de só se estenderem às províncias em cujas capitais o privilegiado tiver estabelecimento e de não embaraçar a importação e venda dos aparelhos fabricados na Europa". (30)

Na petição em que José Pereira Rego Filho pediu privilégio para introduzir no Brasil a indústria de chapéus de lã de carneiro, a Sociedade Auxiliadora reconheceu tratar-se de uma indústria já explorada em diversos países (o Brasil importava esse tipo de chapéu da Alemanha, França e Bélgica), mas nunca entre nós. A conclusão, porém, foi que "a idéia de estabelecer-se no Brasil essa indústria e digna do privilégio previsto na Lei de 28 de agosto de 1830, ficando, porém, bem expresso que semelhante privilégio é para fabricar no Império chapéus de lã de carneiro, **sem prejuízo do comércio de importação que deste mesmo produto se faz no Brasil**". (31)

Em seu relatório sobre os trabalhos no período de 16 de março de 1873 a 16 de março de 1874, a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional lamentava que "com quanto já comece a mostrar-se a iniciativa individual, a indústria não tem garantia bastante para que possa caminhar desassombrada".

Entretanto, a falta de garantia não estava na concorrência estrangeira, mas, na Lei de 28 de agosto de 1830, que regulava a concessão de **privilégios** (concessão de um direito de exclusividade dada pelo Rei) "por não mais corresponder às justas exigências da indústria nacional". (32) A questão é que a vantagem da exclusividade era concedida para produzir e não para comerciar. Com a mesma energia com que defendia o **privilégio**, ela combatia a exclusão da concorrência estrangeira que considerava ser capaz de graves inconvenientes.

No mencionado relatório, a Sociedade mostrava-se convencida de que a razão do extraordinário progresso da indústria americana e inglesa não foi a proteção tarifária, mas "muitos e muitos milhares de **privilégios** concedidos anualmente".

A crise de 1874-1875 serviu para revelar o conflito de interesses, no seio dessa benemérita instituição, entre protecionistas, representados pelo

(29) "O Auxiliador da Indústria Nacional". Ano XL, n.º 11, novembro de 1872, págs. 468/70.

(30) "O Auxiliador da Indústria Nacional". Ano XL, n.º 11, novembro de 1872, pág. 528.

(31) "O Auxiliador da Indústria Nacional". Ano XLIV, n.º 6, junho de 1876, págs. 211/12.

(32) "O Auxiliador da Indústria Nacional". Ano XLII, n.º 5, maio de 1874, págs. 201 e seg.

espírito empresarial nativo, e livre-cambistas, representados pelo comércio importador.

Na sessão do Conselho Administrativo de 5 de julho de 1876, Joaquim Alvaro d'Armada, considerando ser "da competência desta Sociedade tomar conhecimento de qualquer causa que venha direta ou indiretamente ferir algum ramo da indústria nacional, para prover de remédio, tanto quanto lhe permitem seus estatutos", submeteu à consideração do Conselho a situação das fábricas de chapéu criada pela nova tarifa, a qual equiparou a matéria-prima utilizada ao chapéu pronto. Em consequência, enquanto o preço do chapéu importado era de 6\$240, o do chapéu de fabricação nacional passou a ser de 7\$540. (33)

Na sessão de 1º de agosto, foi lido um abaixo-assinado com 382 assinaturas de artistas chapeleiros "atentos ao grave estado de abatimento a que há chegado a sua arte nestes últimos anos, devido a grande importação de chapéus acabados no estrangeiros", no qual alertavam para o fato de que o progresso da indústria de chapéu induziria o desenvolvimento de outros ramos industriais como os de peles, tintas, goma-laca, ferro, fitas de seda e de lã. Por esta razão, eram de opinião que "essa indústria, tão esperançosa, fosse protegida por aqueles que se impuseram a gloriosa tarefa de trabalhar para o progresso da Pátria". Requeriam, então, que a Sociedade Auxiliadora protegesse a justiça de sua causa perante o governo de sua Majestade Imperial. (34)

Sustentando pontos de vista opostos, as Seções de Indústria Fabril e de Comércio, reuniram, cada uma, em um parecer o seu pronunciamento sobre os seguintes assuntos:

I — Proposta do Dr. José Pereira do Rego Filho no sentido de que a Sociedade opinasse se conviria "solicitar do Governo Imperial alguma alteração da tarifa de nossas alfândegas no intuito de favorecer mais eficazmente a indústria agrícola e os ramos da indústria fabril que têm no País elementos de prosperidade e dão ou podem dar produtos de grande utilidade";

II — O requerimento de Joaquim Alvaro d'Armada;

III — O abaixo assinado dos artistas chapeleiros;

IV — Outros pedidos da mesma natureza.

No seu parecer (35) concluído a 13 de janeiro de 1877 e assinado por André Rebouças, a Seção de Comércio preocupou-se, inicialmente, em responder se conviria dar à tarifa do Império o caráter protetor.

Começa por definir "Proteccionismo" como "qualquer erro do sistema aduaneiro provocado pela velha superstição de proteger com altos direitos a indústria nacional ou mesmo incitado por um mal aconselhado espírito fiscal".

(33) "O Auxiliador da Indústria Nacional", Ano XLIV, n.º 8, agosto de 1876, págs. 281 e seq.

(34) "O Auxiliador da Indústria Nacional", Ano XLIV, n.º 8, setembro de 1876, págs. 324 e seq.

(35) "O Auxiliador da Indústria Nacional", Ano XLV, n.º 6/7, maio e junho de 1877, págs. 178 e seq.

Afirma, a seguir, que era unânime o reconhecimento que a tarifa alfandegária era puramente fiscal e que nenhuma nova circunstância aconselhava o Brasil "a deixar a longa estrada da liberdade do comércio para esgueirar-se pelos escuros, tortuosos e íngremes desvios do protecionismo".

Invocando a autoridade do Visconde de Cairú, opinava que o Brasil devia-se restringir à agricultura e à indústria extrativa por serem, no País, "as mais racionais e lucrativas" e, acreditando serem mais felizes as populações rurais do que a urbana, aconselhava ser "mais desejável promover a democracia rural do que aumentar a população operária das cidades".

A conclusão era de que "a criação forçada de indústrias urbanas, artificiais, extemporâneas, pode lisonjear a vaidade nacional, não servirá jamais para aumentar a riqueza e o bem-estar das povoações; produz infalivelmente a acumulação de braços e capitais nas cidades, e, como consequência fatal, despovoação e empobrecimento dos distritos agrícolas, aumento do pauperismo, tristemente agravado pelo alto preço dos gêneros alimentícios de primeira necessidade".

A 20 de janeiro, a Seção de Indústria Fabril concluía o seu parecer, (36) "do qual foi relator Antônio de Paula Freitas, começando por situar-se entre os sistemas em que se debatia o comércio:

"No estado atual da atividade industrial das nações, dois são os sistemas em que se debate o comércio: o liberal ou da Escola de Manchester e o protetor ou proibitivo ou dos Estados Unidos."

"O primeiro é o ideal, para o qual devem tender todas as nações cultas. Ideal porque não se pode bem compreendê-la sem supor a existência da paz perpétua e da associação universal, condições, quando menos atualmente, prematuras" . . . "No estado atual do mundo e para as nações ainda novas, a liberdade comercial, em vez dos salutaros efeitos a que está destinada, traz, ao contrário, o perigoso mal da perda completa da sua autonomia; em vez de nações livres, dá lugar a pequenos povos sujeitos à supremacia dos povos preponderantes nas indústrias."

"A associação universal só pode ser realizável quando elas tenham chegado a um mesmo grau de indústria e civilização, de educação política e poder" . . . "Por tais motivos, o sistema liberal propriamente dito não existe em país algum."

"O segundo, o protetor, é o meio mais seguro de elevar os países novos ao nível de nação preponderante" . . . "Em uma nação cujo poder industrial não está firmado, em que as indústrias apenas começam a aparecer acabrunhadas pela concorrência estrangeira, não é, de certo, o sistema liberal que lhe poderá dar vida e vigor."

(36) "O Auxiliador da Indústria Nacional". Ano XLV, n.º 3, março de 1877, págs. 100 e seg.

“É nestas bases que convém considerar o Brasil. Nação nova, rica de matérias-primas para as indústrias; lutando continuamente com a indiferença e, às vezes, o desprezo dos seus filhos; guerreada e perseguida por quase todo o mundo, exige quanto antes um rasgo enérgico de proteção.”

Invoca, a seguir, o exemplo dos Estados Unidos, cujos recursos comparavam-se com os do Brasil:

“Os Estados Unidos foram os únicos a fazerem frente ao liberalismo inglês. A proporção que a indústria inglesa ia preponderando à custa dos melhoramentos introduzidos nos processos de fabricação, eles iam elevando os direitos alfandegários e, é justamente por isso que, hoje, os produtos que saem de suas fábricas chegam a fazer concorrências até nos próprios mercados ingleses.”

Aconselha, então, ao Brasil, seguir o exemplo americano:

“Deixe-se o Brasil de escravizar-se a doutrinas que não podem ser aplicáveis senão a países avançados em poder comercial, doutrinas muitas vezes sustentadas por interesse especulativo.”

“Não é na atual Inglaterra que se encontram os melhores exemplos para o sistema comercial do Brasil; é na antiga Inglaterra, ou na história da indústria inglesa desde o seu princípio, que se descobre a marcha que o Brasil deve trilhar, antes de entregar-se aos rigores da teoria e pôr o seu futuro à mercê de experiências.”

Referindo-se à necessidade de rever a tarifa, afirmava:

“Nas coisas mais comezinhas se sente a influência maléfica da liberdade comercial e a necessidade de uma reforma capital deste sistema no Brasil. Seja, por exemplo, a indústria do alfaiate. Existem hoje (na Corte) cerca de 300 lojas de roupa feita, mais do dobro das de alfaiate: lentamente o negócio de roupa feita importada tem absorvido toda a indústria brasileira de costura; parece nada, entretanto, quantos braços de oficiais nacionais ficam desempregados por não acharem trabalho na costura, a que estavam afeitos e habituados! Quantas famílias pobres, que ganhavam na costura o pão para o seu sustento, ficam sem recursos? O que irão fazer estes braços? O que farão estas famílias? Aqueles tratarão de mendigar um emprego público, correrão para o orçamento do Estado. A diminuição dos direitos sobre roupa feita importada deu lugar a que esta pudesse ser vendida mais barata do que o produto nacional, e, então, os consumidores afluem todos para esse mercado, mas em prejuízo da indústria nacional, que se extinguirá inteiramente.”

Finalmente, a Seção de Indústria Fabril, tendo em vista as dificuldades com que lutavam as fábricas brasileiras, em face da concorrência estran-

geira, advogava uma taxa de quase 100 por cento para colocar os artigos nacionais em pé de igualdade com os estrangeiros. E concluía:

"Se ainda o Brasil não é um País industrial, é preciso que o seja, pois que a sua produção, objeto principal de sua exportação, vai continuamente encontrando novos obstáculos, devidos ou às recentes culturas dos mesmos produtos ou a aumentos de direitos nos países importadores."

Diante de semelhante argumentação, era de se esperar que essa Seção tomasse uma posição firme e decidida em favor de uma política francamente protecionista. Entretanto, nada melhor para expressar o prestígio e a força da escola liberal do que a sua posição vacilante expressa da seguinte forma:

"Exprimindo-se, porém, nestes termos, a Seção de Indústria Fabril não tem em vista o exclusivismo do sistema protetor; é a combinação dos dois que convém ter presente."

Essa hesitação demonstra que, certamente, Paula Freitas teve dificuldades junto aos seus companheiros da Seção de Indústria Fabril. Ele deve ter sido obrigado a fazer concessões para que a Seção subscrisse o seu parecer. É o que comprova o seu discurso na sessão de 13 de abril, quando, comentando o parecer da Seção de Comércio, foi contundente:

"Se o Governo Imperial ousasse pôr em prática essas disposições, o Brasil teria de tremer desde o Norte até o Sul e em breve ver-se-ia esmagado sob o peso da mais negra calamidade. Todas estas indústrias que se acham fundadas no País teriam que trancar as suas portas e o Brasil ver-se-ia reduzido simplesmente à sua agricultura."

E concluía:

"Um país que só encontra recursos na agricultura é um país cujo estado é próximo da barbaria." (37)

Dessa forma, ficava claro que não existiam condições políticas, nem psicológicas para aquele rasgo enérgico de proteção que a própria Seção de Indústria Fabril considerava um imperativo do momento.

Com efeito, na sessão de 20 de março de 1877, o mesmo Senhor Joaquim Álvares d'Armada que, em julho do ano anterior, havia solicitado a atenção do Conselho Administrativo para a grave situação da indústria de chapéu porque "sendo as fábricas de montar chapéu no Império as que mais se têm distinguido em perfeição, será grande injustiça que se lhes faz com uma tal decisão, que sem dúvida as obrigará a despedir de suas oficinas os artistas já há longos anos acostumados àquele gênero de trabalho," afirmou, comentando o parecer da Seção de Indústria Fabril, que "a indústria do País, para seu progresso e desenvolvimento, não carece de chamar em seu auxílio o odioso direito protetor. O que ela carece

(37) "O Auxiliador da Indústria Nacional", Ano XLV, n.º 5/7, maio-julho de 1877, pág. 276.

é de industriais que bem entendam da sua arte, abundância de braços e melhor sistema de trabalho.” (38)

De grande valor foi, também, o voto do Visconde do Rio Branco, então Presidente da Sociedade Auxiliadora, em favor de parecer da Seção de Indústria Fabril, na mesma sessão de 13 de abril. (39) Ele começou por lembrar que uma das primeiras medidas adotadas entre nós, em consequência dos princípios da escola liberal, foi franquear a todas o comércio de cabotagem. Em consequência, os navios brasileiros de cabotagem desapareceram, os estaleiros fecharam, e, da indústria naval, aliás, frisava, bem desenvolvida e aperfeiçoada, restava, apenas, uma recordação!

E continuava:

“Não é esta a única indústria sufocada e extinta entre nós: percorram-se as províncias, e, por toda a parte, encontraremos ruínas, despojos de indústrias aniquiladas pelo concurso do estrangeiro e pela desproteção do governo.”

Depois de referir-se especificamente à fábrica de ferro em Ipanema, perto de Sorocaba, em São Paulo, perguntava:

“Como pode uma indústria progredir entre nós, se o próprio governo, se os próprios agentes do poder público são os primeiros a desprotegê-la, a abandoná-la, dando ao País e ao mundo a mais palpitante prova de falta de patriotismo?”

E justificava a sua pergunta com mais um exemplo: existindo uma fábrica de tecidos de algodão na Corte, o Governo contratou no estrangeiro a compra de tecidos para o Exército ou a Marinha, muito embora a qualidade fosse inferior e o preço mais elevado.

Os debates, que se prolongaram até 15 de maio de 1877, foram bastante acalorados, mas terminaram sem vencidos ou vencedores. A representação finalmente aprovada e enviada ao Ministro da Agricultura, em 5 de julho de 1877, (40) apenas, expressava o grande esforço do Visconde do Rio Branco para evitar um radicalismo que poderia ter fracionado a já tradicional Sociedade: “O Brasil, pela extensão, fertilidade e opulência do seu solo, deve ser antes de tudo uma nação agrícola. Mas, a agricultura não pode existir só por si, precisa da cooperação das indústrias irmãs”. . . . “Tudo nos aconselha que é tempo de irmos alimentando e desenvolvendo gradualmente a indústria fabril ao lado da agricultura, conciliando os favores à lavoura com algum fomento e animação razoável às artes mecânicas e às fábricas”. . . . “indústrias que constituirão mercados internos para os mesmos produtos agrícolas. Não podem ser repelidas por um patriotismo esclarecido as medidas legais que tendem a colocar as indústrias, que já têm hoje sua razão de ser, em verdadeiro pé de igualdade com a concorrência dos produtos similares estrangeiros”.

(38) “O Auxiliador da Indústria Nacional”, Ano XLV, n.º 4, abril de 1877, pág. 128.

(39) Op. cit., págs. 288/9.

(40) Op. cit., pág. 327.

Terminava, assim, de forma melancólica, a primeira tentativa de afirmação nacionalista da classe empresarial brasileira. Entre os próprios empresários ficava evidente que o espírito empresarial nativo estava bloqueado, de um lado, pelos interesses agrícolas, de outro, pelos interesses de comércio importador dominado por firmas estrangeiras. A agricultura não via com entusiasmo o desenvolvimento industrial, temerosa de que se agravassem a escassez de capital e a falta de mão-de-obra. O comércio importador empunhava a bandeira da defesa do consumidor e atacava a industrialização argumentando que ela obrigava o consumidor a pagar caro o que podia comprar barato.

Os debates de 1876-1877 marcaram de tal forma as duas posições dentro da Sociedade Auxiliadora que, dez anos mais tarde, justamente a 15 de dezembro de 1886, o então Presidente, Dr. Nicolau Joaquim Moreira, confessando que o seu espírito vacilava entre o protecionismo e livre permuta, propôs o debate do seguinte tema: "Sem falar do protecionismo exagerado, nem da livre permuta, não existirão meios que favoreçam a indústria nacional na luta pela existência com a indústria estrangeira?"

O primeiro a se pronunciar foi o comendador José Maria Teixeira de Azevedo, proprietário de uma fábrica de meias e de camisas de meia, na sessão do Conselho Administrativo de 15 de janeiro de 1887. (41)

A sua fábrica produzia 180 dúzias de camisas de meia e 200 dúzias de meias, ocupando diretamente cerca de 100 pessoas, além de manter ocupadas perto de 200 famílias sob a modalidade de trabalho a domicílio. Foi instalada sob o regime da tarifa de 1874.

A reforma de 1879, entretanto, duplicou os direitos sobre o fio, sua matéria-prima, mantendo inalteradas as taxas sobre as camisas e reduzindo-as sobre as meias. "Essa irreflexão e o pouco caso com que, quase sempre, as autoridades recebem as reclamações, mesmo as mais justificadas", afirmou Teixeira de Azevedo, "produzem verdadeiras desgraças para aqueles que, na melhor boa fé, se empenham em uma indústria cuja base julgavam garantida". E concluía:

"Com a nossa escassez de dinheiro e a juros altos, com os encargos de ensinar um corpo de operários boçais, com o grande emprego de capital em máquinas que nada representam de valor para o capitalista, com o grande ônus de mandar vir do estrangeiro, à sua custa, profissionais a altos salários, com os preços elevados de toda a alimentação, com os altos aluguéis de casa e, finalmente, com o nosso clima tropical que, certamente, não incita nem convida ao trabalho, ao contrário, o repele e odeia." "Aceitar, porém, a concorrência com a Velha Europa e, nomeadamente, com a Alemanha e a Inglaterra, aonde o dinheiro é abundante e a baixo juro, operários profissionais infensos a salários reduzidos, o custo de maquinismo excessivamente baixo e representando para o capitalista sempre o seu valor, os mestres das oficinas em abundância a solicitarem empregos em condições econômicas como se observa atualmente na Europa, a vida

(41) "O Auxiliador da Indústria Nacional", Ano XL, n.º 1, janeiro de 1887, págs. 4/6.

naqueles países extraordinariamente mais barato do que a nossa e, finalmente, sob um clima que incita e convida ao trabalho; nestas condições, certamente, não há possibilidade de aceitar a contenda.”

Mas uma vez afloravam as divergências. Imediatamente o Dr. Pessoa de Barros afirmou que “tudo dependerá da perfeição do produto e não do protecionismo” e o Senhor Pinto Serqueira julgou sem razão de ser a reclamação de Teixeira de Azevedo por entender que o “protecionismo exagerado parece de todo o ponto condenado pela ciência moderna”, opinando, a seguir, que “das diversas causas que têm entorpecido e entorpecerão ainda por algum tempo o progresso da indústria, podem ser apontadas como principais as grandes distâncias entre os diversos centros de consumo e o elevado custo da mão-de-obra e essas causas só desaparecerão quando a população estiver em mais razoável proporção com a vastidão do império.” (42)

As suas correntes mantinham-se firmes em suas posições. A discussão nem chegou a entusiasmar, não repetindo a vibração que acompanhou os debates de 1876-1877. A Sociedade Auxiliadora chegou a remeter circular convidando os industriais para o debate, solicitando que opinassem verbalmente ou por escrito. Entretanto, tal foi a falta de interesse que Humphry Davy, em um artigo publicado em julho daquele ano, (43) lamentava a falta de interesse considerando “uma quase insânia se evitar a discussão frente a frente, a controvérsia dos lidadores de uma causa nobre, que envolve, sem dúvida, a tranqüilidade do nosso futuro”... “sem essa agremiação moral de lutadores aguerridos, expondo as suas idéias com a rude franqueza de quem pugna por um direito, não sabemos nós que futuro reserva o destino a essa triste, combatida, repudiada de todos, como mendiga leprosa, e que se chama indústria nacional”.

Mas, ele mesmo concordava ser racional a posição esquiva às reuniões de muitos dos nossos industriais, “tantas vezes têm sido eles ludibriados nas suas mais caras aspirações”.

O tema permaneceu na ordem de dia do Conselho Administrativo, pelo menos, durante dois anos sem despertar maior interesse.

Ainda perdurava a prevenção contra a expansão natural do espírito empresarial brasileiro. As manifestações em seu favor ainda continuavam tímidas como mostra um comentário, transcrito na edição de agosto de 1889 de “O Auxiliador da Indústria Nacional”, sobre o movimento protecionista na Inglaterra, no qual, depois de referir-se a uma resolução que a Câmara de Comércio de Manchester acabava de votar sobre a necessidade de gravar com direitos as mercadorias estrangeiras, concluía:

“Isto é o que em Manchester se escreve e o que acaba de votar a Câmara de Comércio. A teoria do consumidor substitui a mais verdadeira, a do produtor. Sacrificar o produtor ao consumidor é arruinar o trabalho nacional, fazendo passar os benefícios deste

(42) “O Auxiliador da Indústria Nacional”, Ano LV, n.º 1, janeiro de 1887, pág. 7.

(43) Humphry Davy — “Indústria Fabril: Aos Industriais da Corte e Província do Rio de Janeiro”. In: “O Auxiliador da Indústria Nacional”, Ano LV, n.º 7, julho de 1887, págs. 161/2.

para o estrangeiro; é romper o equilíbrio entre duas forças que devem marchar paralelamente; é lançar na miséria o povo mais fraco em proveito do mais forte." (44)

A despeito de condições tão adversas e do clima tão desfavorável ao espírito empresarial nativo, os empresários brasileiros procuravam aproveitar as oportunidades que as oscilações da política governamental ofereciam.

Desde a proclamação da liberdade de indústria a 1º de abril de 1808, os brasileiros jamais deixaram de aproveitar uma oportunidade que lhes permitisse depender, cada vez menos, de manufaturas estrangeiras.

Dentre os principais empreendimentos industriais pode-se mencionar os seguintes: (45)

Rio de Janeiro: uma fábrica de galões de ouro e prata fundada em 1811, duas fábricas de tecidos de algodão e seda fundadas em 1812 e mais uma no ano seguinte; uma fábrica de macarrão e outras massas também em 1812, uma fábrica de chocolate em 1813, uma fundição de metais em 1815, uma fábrica de destilar em 1816, uma fábrica de papel em 1820.

Bahia: uma fábrica de vidros fundada em 1814, uma fundição em 1815, uma fundição de ferro em 1828. A navegação a vapor chegava a essa província em 1819. Entre 1827 e 1835, nada menos de 141 novos engenhos de açúcar entraram em funcionamento nessa Província. Em 1841, chegou-se a organizar a "Companhia para a Introdução e Fundação de Fábricas Úteis na Província da Bahia". (46)

Pernambuco: em 1825, Gervásio Pires Ferreira fundava uma das maiores fábricas de tecidos da época, dispondo de máquina de 6 cavalos, 12 máquinas de fiar, 21 teares.

São Paulo: em 1813, João Marques Vieira instalava uma fábrica de tecidos com o mestre tecelão Tomás Rodrigues.

Maranhão: Spix e Martius mencionam a existência em 1820, de 22 máquinas para descascar arroz, 7 engenhos de açúcar, 115 destilarias de aguardente, 521 máquinas para descaroçar algodão, 230 teares de algodão, 27 fornos para telhas e louças de barro, 26 fornos para cal e 18 serrarias. (47)

Minas Gerais: em 1818, essa Província já produzia 1.242.343 varas de tecido de algodão, em grande parte, nas fábricas de Registro Velho e de Vila Rica. Em 1837, outra fábrica era organizada em Sabará, com 3 máquinas de aprontar algodão, 28 fusos para fio grosso e 6 teares para colchas de algodão e lã. (48)

(44) "O Auxiliador da Indústria Nacional", Ano LVII, n.º 8, agosto de 1889, pág. 182.

(45) "O Auxiliador da Indústria Nacional", Ano LVII, n.º 1, janeiro de 1889, pág. 51.

(46) Thales de Azevedo e E. Q. Vieira Lima — "História do Banco da Bahia 1858-1958". Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1969, pág. 14.

(47) Spix e Martius — "Viagem pelo Brasil", Vol. II, pág. 544.

(48) Heitor Ferreira Lima — "História Político-Econômica e Industrial do Brasil". São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1970, págs. 167, 192 e 207.

São, apenas, algumas das principais tentativas de industrialização do Brasil, depois de revogada a proibição de 1786 e que revelam o despertar da consciência nacional em relação aos problemas econômicos, tentativas, como já foi dito, anuladas pela concorrência das manufaturas inglesas.

A tarifa Alves Branco, decretada em 1844, permitiu ensaiar um novo esforço de afirmação do espírito empresarial nativo. Também essa nova tentativa teve duração muito limitada, pois, já em 1857, sob a pressão do comércio importador, começava-se a reduzir os efeitos protecionistas.

A partir de então, lutou-se para salvar as indústrias já existentes. A autonomia política sem a autonomia industrial é uma ficção pueril, dizia João Coelho Gomes. (49)

Mas, uma proteção aduaneira inadequada e o fato de os fazendeiros preferirem aplicar suas economias em apólices do governo e este acreditar que o Brasil não podia aspirar a se converter em uma nação manufatureira, terminou por frustrar esse novo impulso.

No fim dos anos sessenta, reanima-se a classe empresarial nacional entusiasmada com os lucros do café e do algodão e com os capitais desviados do açúcar. Houve quem atribuisse esse novo período de entusiasmo à guerra do Paraguai:

“Com efeito, depois da guerra do Paraguai, o espírito de associação como que se aviventou entre nós, procurou explorar diversos ramos de indústria. O espírito nacional como que superexcitado durante a guerra, procurou alimento em empresas novas e cometimentos industriais, que pareciam dever produzir melhores frutos.” (50)

Mais uma vez, prevalece a influência da indústria estrangeira. Expressando o pensamento do governo, o Ministro da Agricultura afirmava que, “convencida das imensas riquezas naturais do Brasil, a atividade nacional não deixaria de aplicar-se de preferência à fácil aquisição dessas riquezas e a cultura do solo, por toda parte fecundo e altamente remunerador do trabalho, ainda mesmo rotineiro, da lavoura, para tentar grandes empresas manufatureiras que em regra exigem avultados capitais e pessoal com especiais habilitações.” (51)

Em 1873, mais uma vez o esforço empresarial é frustrado porque a classe empresarial não possuía capital para acompanhar o progresso técnico das indústrias européias, nem proteção governamental para resistir à concorrência dos produtos estrangeiros, agora favorecida pelo desenvolvimento dos meios de transporte.

(49) João Coelho Gomes — “Elementos de História Nacional de Economia Política”. Rio de Janeiro, Tipografia de N. L. Viana & Filhos, pág. 87.

(50) Andrade Figueira — Discurso nos Anais do Parlamento Brasileiro. Câmara dos Deputados. Primeiro Ano da Décima Sexta Legislatura, Sessão de 1876, Rio de Janeiro, 1877, Vol. II, pág. 74.

(51) José Fernandes da Costa Pereira Júnior — Relatório apresentado à Assembléa-Geral Legislativa na Terceira Sessão da Décima Quinta Legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Rio de Janeiro, 1874, pág. 20.

Em seu relatório de 1882, a Associação Industrial afirmava:

"Podemos designar o ano de 1873 como a época em que o desânimo começou a abalar seriamente as falanges das nossas classes industriais. A sua iniciativa e os seus esforços quebravam-se diante da crescente importação dos produtos estrangeiros, que o desenvolvimento da navegação estrangeira de longo curso cada vez mais facilitava"... "A indústria nacional não podia deixar de ressentir-se de uma tão profunda e tão rápida transformação motivada pelos novos aperfeiçoamentos dos navios a vapor que, encurtando as viagens e cobrando fretes mais baratos, convidavam qualquer fabricante a enviar seus produtos a este lado do oceano." (52)

Mas, não era, apenas, o progresso da navegação a vapor. O desenvolvimento das comunicações internas colocou as indústrias do interior ao alcance da concorrência estrangeira. Foi, justamente, no interior, que a classe empresarial construiu suas fortalezas para resistir à indústria estrangeira, já que, ali, estavam protegidas pelo alto custo do transporte. De tal forma que, quando Pierre Denis visitou o Brasil, observou existir uma dispersão extrema da atividade industrial manufatureira, encontrando-se minúsculas fábricas até em pequenas aldeias. (53)

O empresário nacional lutou desesperadamente para sobreviver. A venda a prazo foi uma das armas utilizadas. "Se até agora as fábricas nacionais têm podido resistir à concorrência estrangeira, se ainda um sopro de vida as anima, é porque continuam a vender, mesmo a retalho, a longos e incertos prazos, a que as fábricas estrangeiras não têm querido arriscar-se." (54)

Mas, se a indústria estrangeira não se arriscava a vender a prazos longos e incertos, nem por isso deixou de contra-atacar.

Em uma série de artigos sob o título "Tudo tem a sua época", O Industrial, órgão da Associação Industrial, (55) analisou as causas do nosso atraso industrial. Começa afirmando que "embora se apregoe no Parlamento e nas praças públicas que o Brasil é essencialmente agrícola, frase que, na boca de tais pregoeiros, equivale a dizer que o Brasil não pode nem deve ser industrial, a tendência da época é para a indústria".

A seguir, demonstra que, apesar de o Brasil dispor das condições absolutamente indispensáveis para o progresso de qualquer indústria (matéria-prima abundante e a preço módico, perfeição e barateza dos produtos e existência de bons mercados) não eram, tais condições, suficientes para conduzir a indústria nacional ao grau de prosperidade desejável. Menciona, então, as causas:

"Um dos embaraços que mais entorpecem, ou antes convergem para o aniquilamento da indústria nacional, são as nossas tarifas

(52) Relatório à Assembléa-Geral da Associação Industrial, Rio de Janeiro, 1882, pág. 14.

(53) Pierre Denis — "Le Brésil au XX Siècle", Paris, 1909.

(54) Resposta da firma Lensinger & Filhos. Comissão Parlamentar de Inquérito. Terceira Sessão da Décima Oitava Legislativa, Rio de Janeiro, 1883, pág. 333.

(55) "O Industrial", Ano I, n.º 1, 21 de maio de 1881; n.º 4, 11 de junho de 1881; n.º 5, 18 de junho de 1881; n.º 6, 23 de junho de 1881; n.º 8, 7 de julho de 1881.

aduaneiras que se encarregam de tributar com direitos calculados sob a mesma razão, tanto algumas matérias-primas, como os artefatos com elas fabricados.”

“Outro embaraço que concorre grandemente para retardar o progresso da indústria é, incontestavelmente, a base tomada para cálculo dos direitos. Nem sempre as bases aceitas para a imposição dos direitos são as mais equitativas, do que resulta desastrosa concorrência aos produtos similares do País.”

“Como se não bastassem os embaraços apontados para acaunhar a indústria do País, lembraram-se ultimamente os importadores da venda de fazendas, em leilão, a longos prazos, procurando, deste modo, abastecer o mercado além das suas forças e afugentar da concorrência a indústria nacional.”

Finalmente, perguntava:

“Mas, que importa aos nossos governos que a indústria desapareça, que centenas de indivíduos, homens mulheres e crianças, que tiram dela o seu sustento, fiquem sem pão e procurem na embriaguez o esquecimento dos seus sofrimentos, ou na prostituição e no roubo os meios de satisfazer às mais imperiosas necessidades da vida, se as nossas alfândegas despejam mensalmente nos cofres do Tesouro enormes somas?”

A Associação Industrial foi a primeira tentativa de organizar um grupo de pressão para defender a sobrevivência da indústria nacional. O manifesto de constituição, (56) redigido por Antônio Felício dos Santos, certamente o maior líder que a indústria nacional já possuiu, hoje, injustamente tão esquecido, foi um verdadeiro libelo contra os que, por convicção ou por interesse, defendiam que o Brasil não podia e nem devia ser um País industrial.

Reconhecia que o isolamento em que vivia a classe industrial, desconhecidos uns dos outros, era uma das principais causas da lamentável e criminosa incúria do governo no tocante à indústria brasileira. Comentando a política deste, dizia:

“De tempos em tempos um ato desastrado dos altos poderes de Estado, com o fim de obter de pronto algumas migalhas para o Tesouro, vem ferir, talvez de morte, esta ou aquela indústria que prosperava. O clamor das vítimas raras vezes rompe o silêncio polar da indiferença pública”... “ao industrial assim lesado só resta retrair-se quase envergonhado, como um réu a quem a política providente interceptou os meios de prejudicar a comunidade.”

Em relação ao liberalismo, ainda considerado “intocável” afirmava: “A opinião livre-cambista do Brasil não se estriba somente na defectividade do estudo e na miragem da teoria: há outro ponto de apoio e mais perigoso porque mais altamente se acha. É a

(56) “Manifesto da Associação Industrial”. In: “O Industrial”, Ano I, n.º 1, 21 de maio de 1861, págs. 2-5.

vaidade, é a captação feita pelos aplausos pérfidos da opinião dos países industriais interessados em manter-nos na sua dependência como consumidores tributários de suas oficinas"... "enquanto o Brasil não se reger pelo sistema protetor, a Inglaterra continuará a explorar-nos como consumidores."

"Não é o Brasil uma simples feitoria comercial e colonial explorada pelos traficantes europeus que, com raras exceções nem se fixam em seu solo, nem se identificam com seus interesses?"

Depois de afirmar que a "concorrência que as fábricas brasileiras fazem às estrangeiras no fornecimento dos gêneros de consumo irrita o fisco", denunciava que a Câmara dos Deputados aprovara um projeto do Ministério da Agricultura sobre patentes de invenção, consignando a garantia do privilégio aos produtos industriais fabricados no estrangeiro, o que equivalia, nada mais nada menos, à concessão de monopólios de importação!

Refutando as acusações de que se advogava um regime proibitivo, alegava que a proteção solicitada era moderada, pois tarifas exageradas isolariam o País e não era isso o que desejava a indústria nacional. O que se exigia era estabilidade aduaneira.

Finalmente, defendia que, pela industrialização, o Brasil não só obteria a independência econômica, mas resolveria alguns dos seus problemas, pois atrairia para o País braços e capitais estrangeiros, ocuparia uma população urbana desocupada que poderia suscitar uma questão social, livraria o País da vulnerabilidade de uma economia monocultura e, abastecendo o mercado interno, diminuiria a importação, aliviando a balança comercial.

A solução para os constantes **deficits** orçamentários, os desequilíbrios das nossas finanças, para implantar a nossa independência econômica, não estava em empréstimos anuais para saldar as diferenças da importação sobre a exportação, nem em emissões de papel-moeda, apólices, nem em outras proteções e artifícios. O único meio era o fomento da produção, particularmente da indústria, e "adotar... medidas que diminuam a importação enquanto não se eleva a exportação. Isso importa a proteção à indústria nacional, que há de suprir grande parte da importação".

O que Antônio Felício dos Santos recomendava era uma estratégia de substituição de importação, a qual só veio a ser implantada 72 anos depois.

No editorial de apresentação de "O Industrial" ⁽⁵⁷⁾, ele reafirmaria as idéias que inspiravam o movimento em defesa da indústria nacional:

"Muito acanhado é o horizonte da política que desconhece a importância, a necessidade, mesmo, do desenvolvimento industrial em qualquer comunhão humana."

(57) "O Industrial", Ano 1, n.º 1, 21 de maio de 1881.

“A Sociedade em que se não tem ainda diferenciado distintamente o aparelho industrial, será uma organização por demais rudimentária para pretender os foros de civilizada. Um povo simplesmente agrícola e colhedor de matérias-primas naturais para alimentar a atividade industrial dos outros, destes recebendo todos os produtos e transformações da inteligência criadora, é apenas um rebanho de homens muito pouco superior ao nível dos selvagens negros da África, que já têm a insigne honra de traficar com o branco europeu.”

E concluiu:

“Um país que se projeta em enorme extensão do nosso planeta, contendo os mais variados climas e solos, todas as grandezas e opulências naturais, podendo produzir tudo, assimilar todas as raças e dar emprego vantajoso a todas as aptidões, não pode continuar a ser uma feitoria colonial.”

Nenhum exemplo expressa melhor a capacidade realizadora do empresário brasileiro e, ao mesmo tempo, sintetiza melhor a luta desesperada da classe empresarial brasileira para afirmar-se e conquistar a nossa independência econômica do que o formidável gênio realizador de Mauá.

Visconde de Mauá — Irineu Evangelista de Souza, nasceu no Rio Grande do Sul, a 28 de dezembro de 1813. Ficou órfão aos cinco anos de idade; aos nove, sua mãe o mandava para o Rio de Janeiro, para tentar a vida comercial.

Trabalhou como caixeiro, e, como remetia parte do seu salário para a sua mãe, no começo, engraxava as botas dos caixeiros mais velhos para, com o dinheiro recebido, adquirir livros que lia à noite, na própria loja ou à luz do lampeão em frente à casa.

Aos 23 anos incompletos e, quando ainda não havia completado sete anos de serviço, foi feito sócio da firma inglesa Carruthers & Cia., Importadores e Exportadores, sendo-lhe confiada a gerência um ano depois, quando o sócio-gerente retornou à Inglaterra.

Aos 33 anos já era um homem rico, senhor de uma fortuna que lhe assegurava uma renda superior a 50 contos, anualmente, se fora aplicada em títulos da dívida pública, conforme ele confessa na “Exposição aos Credores”.

Nessa época, quando muito bem poderia ter passado a usufruir as vantagens da fortuna que lhe garantira o êxito da casa inglesa por meio de um capitalismo sedentário, viu-se possuído de terrível angústia: “Traçou-se em meu espírito, nesse momento, uma luta vivaz entre o egoísmo, que em maior ou menor dose habita o coração humano, e as idéias generosas que em grau elevado me arrastava, a outros destinos, sendo a idéia

de vir a possuir uma grande fortuna questão secundária em meu espírito..." (58)

Como comerciante já pensava que o Brasil precisava de uma indústria para que o mecanismo de sua vida econômica pudesse funcionar com vantagem. Certo de que a tarifa Alves Branco inaugurava uma política eficaz de defesa e amparo da indústria nacional contra a concorrência estrangeira, e, como acreditasse que a indústria que manipula o ferro, sendo a mãe das outras, deveria constituir o alicerce da industrialização brasileira, decidiu adquirir um estabelecimento de fundição chamado "Ponta da Areia", localizado em Niterói, ao qual logo acrescenta uma seção de construção naval. Ali, produziu canos, para os serviços de abastecimento de água e gás do Rio de Janeiro, lampeões de ferro para iluminação das ruas, pontes de ferro, além de construir, em 11 anos, 72 navios.

Logo a política econômica, sob pressão do comércio e da lavoura, e, com o objetivo de evitar a elevação do custo de vida, retorna ao liberalismo. O governo declara livre de direitos a entrada de ferro batido e em obras para edificação; navios a vapor e a vela similares aos que ele construíra tiveram ingresso também livre de direitos. Como se não bastasse, o governo suspende as suas encomendas de outros produtos. Não lhe resta outra alternativa senão fechar as portas à míngua de trabalho.

Mas, Mauá não se dá por vencido. É ele mesmo quem o diz:

"A tenacidade que Deus plantou em minha alma era, porém, indomável; visitando a Europa, mais tarde, e observando nessa classe de estabelecimentos o aumento de serviço que desempenhavam os braços mecânicos impelidos pela força do vapor, resolvi fazer nova tentativa para pôr em movimento o grande estabelecimento. Vão esforço! o trabalho não rendeu, e, concluída uma canhoeira que ali se fabrica por conta do Estado, é forçoso fechar as oficinas com prejuízo avultado, além daquele que já fora suportado. Os gritos da inveja e da maledicência ficam satisfeitos, o grande estabelecimento industrial morre! A legislação aduaneira não lhe permite viver mantendo-se apenas de pequenas fábricas de consertos que têm empregado capital insignificante. Em vez de lucro, esta idéia favorita de épocas felizes que afaguei com tamanha perseverança desfalcou minha fortuna em mais de mil contos, além do prejuízo que outros interessados suportaram." (59)

Com o estabelecimento da Ponta da Areia, Mauá dava início a uma série de empreendimentos industriais, bancários, de transporte, mineração, serviços de utilidade pública, agrícolas, que marcaram toda uma época e deram um novo sentido à nossa evolução econômica. A sua importância, entretanto, não está somente no que ele pessoalmente realizou, mas, es-

(58) Mauá — "Autobiografia", Rio de Janeiro, Edições de Ouro, 1964, pág. 98.

(59) Mauá — Op. cit., pág. 109.

encialmente por representar, como muito bem afirmou Normano, (60) a encarnação do espírito de associação. Na sua mencionada exposição ele faz breve referência às suas atividades de arrojado impulsionador:

“Nem esta lista é completa, nem são aí contemplados serviços menos diretos prestados aos esforços de outros no sentido de levarem melhoramentos materiais ao País, em que não apareci, que seria longo enumerar.” (61)

Ao apresentar, em 1851, a um grupo de empresários reunidos na Praça do Comércio, o projeto de estatutos do Banco do Brasil, ele assim se expressou:

“O espírito de associação é um dos elementos mais fortes da prosperidade de qualquer país e, por assim dizer, a alma do progresso. Quando o sábio, em suas meditações, descobre os segredos da natureza, apenas nos mostra o germen: é o espírito de associação quem, desenvolvendo-o, faz crescer a árvore que mais tarde nos brinda com seus frutos sazonados; é o espírito de associação quem faz a grandeza e prosperidade da Inglaterra, pois é ele quem fornece os meios de se executarem estas obras gigantescas que, dando um valor a todos os cantos daquela nação, operam essa prodigiosa multiplicação de capitais que ali se observa. É o espírito de associação que dotou esse país, em 20 anos, com 1.600 linhas de caminhos de ferro que, atravessando todo o País, em todas as direções, leva a abundância e a barateza por toda a parte. É o espírito de associação quem dá aos ingleses os meios de comunicarem os seus pensamentos de um extremo ao outro de sua ilha, com a velocidade do raio, por meio de telégrafos elétricos: descoberta de tão poucos anos e que já dá emprego, só na Inglaterra, a mais de 70 mil contos. É o espírito de associação que faz com que os Estados Unidos, seguindo as pisadas da mãe pátria e emparelhando-a logo, maravilhem o mundo com o seu progresso.” (62)

Esse banco foi, no Brasil, a primeira tentativa de associação de poupanças para financiar o desenvolvimento industrial.

As estradas de ferro exerceram atração constante ao longo de sua vida. Ele acreditava que as ferrovias constituíam o meio ideal para expandir a produção e dilatar o mercado nacional. Segundo as suas próprias palavras: (63)

“Ninguém desconhece que o Império do Brasil patenteia aos olhos de todo o homem que contempla no Mapa-Mundi a extensão de seu território e respectiva posição topográfica, a necessi-

(60) J. F. Normano — “Evolução Económica do Brasil”, São Paulo. Companhia Editora Nacional, 1939, pág. 139.

(61) Mauá — Op. cit., pág. 102.

(62) Mauá — Op. cit., pág. 124.

(63) Mauá — Op. cit., págs. 202/3.

dade indeclinável de vias de comunicação aperfeiçoadas para que os tesouros que ele esconde em seus sertões venham auxiliar o desenvolvimento dos grandes recursos que encerra essa zona privilegiada, contribuindo assim para que a nacionalidade espalhada sobre essa superfície, alcance, porventura, em um futuro não muito distante, a posição que lhe compete no congresso das nações, isto é, o primeiro lugar."

"Com efeito, será pouca coisa fazer penetrar um caminho de ferro nos mais afastados confins do nosso território, conquistar ao deserto dezenas de milhares de léguas quadradas, levar-lhes a população, os meios de trabalhar, habilitar, enfim, os habitantes de tão remotas paragens a produzir e a consumir, concorrendo dessa forma com o seu contingente para a prosperidade e grandeza da pátria?"

Ao inaugurar a primeira que ele construiu, que um dia chegaria a Petrópolis, ele diria ao Imperador: "Esta estrada não deve parar, e se puder contar com a proteção de Vossa Majestade, seguramente não parará mais senão quando tiver assentado a mais espaçosa das suas estações na margem esquerda do Rio das Velhas." (64)

Mas, Mauá não imaginava, apenas, levar os trilhos da primeira estrada de ferro construída no Brasil até o ponto em que as águas do Rio das Velhas se juntam às do São Francisco, onde o transporte ferroviário se integraria com o transporte fluvial. Ele acreditava, por exemplo, que a estrada de ferro Paraná a Mato Grosso era "o primeiro passo para a realização da via férrea que tem de atravessar a América do Sul em época mais ou menos distante". (65) O seu plano era ligar por estrada de ferro Paranaguá a Lima, no Peru, e outra ligação de Vassouras ao Paraguai.

Enquanto os ingleses, movidos por seus interesses comerciais, pensavam em estradas ao longo do litoral com o único objetivo de mobilizar e transportar os produtos primários para os portos onde seriam transferidos para os navios, Mauá formulava projetos de penetração, convencido de que a estrada de ferro teria que ser a base da expansão e integração do mercado nacional.

Ele lutou obstinadamente por três ligações do Rio São Francisco com o litoral: do Rio de Janeiro ao Rio das Velhas, Recife a São Francisco e Salvador a Juazeiro. Os seus esforços foram anulados pelos interesses comerciais das firmas estrangeiras e pelo egoísmo da nobreza que via na ampliação da rede ferroviária um passo a mais para a abolição da escravidão.

O seu entusiasmo pela estrada de ferro terminou por vencer a sua hesitação, face à sugestão de alguns amigos, de uma estrada de ferro

(64) Mauá — Op. cit., pág. 133.

(65) Mauá — Op. cit., pág. 198.

que, partindo de Santos, galgasse a Serra do Cubatão, alcançasse Jundiá e, posteriormente, Rio Claro, região onde a cultura do café começava a desenvolver-se. Mais tarde, em sua famosa "Exposição" ele confessaria que essa estrada "influiu tão decisiva e desastrosamente nas finanças da Casa Mauá, a ponto de poder eu afirmar, pondo a mão na consciência e os olhos em Deus, que a não ser este cometimento estaria longe de qualquer probabilidade a dolorosa posição financeira em que me vejo colocado". (66)

Este homem, de nascimento humilde, educado atrás de um balcão, que se fez pelos seus próprios méritos, depois de prestar relevantes e inestimáveis serviços ao Império, incansável na dilatação das nossas fronteiras econômicas, depois de mobilizar tanta perseverança e força de vontade para fazer este País ultrapassar a fase de economia agro-estrativista, terminou falindo em consequência das sucessivas concessões aduaneiras, financeiras e políticas que o Império teve que fazer, particularmente à Inglaterra, para financiar o acréscimo da dívida pública decorrente da guerra do Paraguai e da falta de uma legislação financeira adequada, do que resultava intervenções injustas do Poder Judiciário e colocava tanto o crédito, como o capital, sob rigorosa tutela governamental.

O seu último esforço foi para que não lhe pesasse na consciência o haver causado prejuízo irremediável a alguém. Decretada a falência em 1878, era reabilitado em 1884. O seu único erro foi pensar no Brasil como uma grande potência econômica e politicamente.

Em toda a sua vida de nação independente, a ação governamental caracterizou-se pelo sacrifício dos interesses econômicos aos interesses políticos. Essa característica da sociedade brasileira tem sido o principal obstáculo ao espírito audaz do empresário brasileiro. Veja-se mais um dos eloqüentes desafios da classe empresarial genuinamente brasileira à aristocracia fundiária, escravocrata e retrógrada:

Teófilo Otoni — Teófilo Benedito Otoni, nasceu a 27 de novembro de 1807, em Minas Gerais. Estudou na Academia de Marinha do Rio de Janeiro, mas, logo abandonou a carreira naval para ingressar na vida política tomando parte ativa nos movimentos liberais.

Além da atividade política, organizou, com seus irmãos, uma firma atacadista de tecidos, granjeando posição respeitável no mundo dos negócios.

Como político sempre se preocupou com a decadência do Norte de Minas que se seguiu à exaustão dos filões auríferos. Compreendia que a recuperação daquela região dependia das condições de transporte, especialmente de uma abertura para o mar. Como as comunicações fossem difíceis pelo Sul montanhoso, a idéia de uma abertura pelo Nordeste, sugerida por ele, tornou-se uma aspiração comum.

(66) Mauá — Op. cit., pág. 168.

Descobrir o Nordeste de Minas, colonizá-lo, cortá-lo de estradas para valorizar a sua riqueza, ligá-lo diretamente ao Rio de Janeiro, através do Rio Mucuri e do oceano, criar um porto de mar para a sua província, "pois não é possível que a alfândega do Rio de Janeiro continue a ser a de toda a província de Minas", tornou-se uma obsessão para Teófilo Otoni: "Da tribuna da Câmara dos Deputados, pedi ao governo que pusesse o Norte de Minas em comunicação com o litoral do Mucuri. Estava longe de mim fazer monopólio desta idéia generosa. Mas, depois de bradar em vão seis anos, procurei realizar, como industrial o que não tinha podido conseguir como político". (67)

Dono de uma pequena fortuna, com sua casa comercial em franca expansão, a despeito do malogro da Companhia do Rio Doce, amparada por capitais ingleses — "Vamos realizar no Mucuri o que os ingleses não puderam realizar no Rio Doce", afirmava — dispõe-se a incorporar uma companhia de comércio, navegação e colonização do Rio Mucuri.

O Governo Imperial concorda em conceder-lhe os seguintes privilégios: **a)** exclusividade de navegação a vapor do porto de São José do Porto Alegre aos da Bahia e do Rio de Janeiro; **b)** exclusividade de navegação a vapor, ou de outro qualquer modo, no Rio Mucuri e seus afluentes; **c)** direito de estabelecer os fretes; **d)** direito de cobrar do governo o valor de todas as obras que houver construído, no fim de 40 anos, ou de continuar o privilégio por mais outros 40 anos; **e)** concessão de 10 léguas de testada por uma de fundo para estabelecimento de colonização.

A Assembléia Provincial, por sua vez, decreta os seguintes incentivos: **1)** permissão para abrir duas estradas do armazém superior da Companhia para a cidade de Minas Novas e outra para a do Serro e Diamantina, com faculdade de cobrar pedágio; **2)** isenção por 80 anos dos impostos provinciais; **3)** garantia, por parte do Governo, de não permitir a abertura de outras estradas que se dirigissem às margens do Mucuri, da barra do Todos os Santos para cima; **4)** construção de um quartel nas matas do Mucuri e a obrigação de, ali, conservar 30 soldados para proteger a Companhia contra os Índios.

A Companhia do Mucuri instala-se em 1851 e organiza-se, definitivamente, em 1852.

Logo na primeira expedição, Otoni percebe que havia exagero sobre a navegabilidade do Rio Mucuri. Acreditava-se ser possível 240 quilômetros de navegação fluvial sem grandes obras de engenharia, quando, na verdade, apenas 170 quilômetros do rio eram navegáveis. Mais tarde ele mesmo reconhecia:

"Se eu não tivesse aceitado as informações oficiais da Secretaria de Minas, e conhecesse, em 1851, que, em vez de 12, teria de construir mais de 50 léguas de estrada, haveria feito uma

(67) Ver Paulo Pinheiro Chagas — "Teófilo Otoni, Ministro do Povo". Rio de Janeiro, Livraria Editora Zélio Valverde, 1943, pág. 167.

emissão de 3 ou 4 mil contos, em vez de mil e duzentos. E ficaria armado com recursos bastantes para realizar a majestosa idéia, que absorveu dez dos melhores anos da minha vida, e que, ainda hoje, sorri-me." (88)

A despeito disso, em três anos, estabelece comunicações regulares entre o Rio de Janeiro e o Norte de Minas, através de uma estrada de rodagem de 170 quilômetros ligando Santa Clara à cidade que ele começou a construir, em pleno Norte, para sede de seu audacioso plano: Filadélfia, hoje Teófilo Otoni. Construiu, ainda, outra estrada ligando Filadélfia a Alto dos Bois com 96 quilômetros; outra de Ribeirão da Pedra a São Mateus com 126 quilômetros; e de Santa Clara a Leopoldina com 48 quilômetros. Além disso, concebeu um plano de ligação rodo-ferroviária entre Caravelas, Filadélfia, Minas Novas e Diamantina. Chegou mesmo, em 1858, a levantar a planta, o traçado e a local os primeiros 18 quilômetros da ligação ferroviária Caravelas—Santa Clara, sendo obrigado a desistir em virtude da reação do Governo Imperial.

A estrada Santa Clara—Filadélfia foi o eixo de um vasto plano de colonização, tendo Filadélfia como ponto de apoio. Iniciado com elementos nacionais, pois ele acreditava que competia "aos soldados do País formar a vanguarda do exército de invasão e preparar os abarrancamentos para o estrangeiro", em 1853, tem início a contratação de colonos europeus.

É justamente na colonização onde são mais graves as divergências com a política oficial. Enquanto Otoni entendia que a colonização espontânea era a única de valor e que os colonos deviam ser homens de alguma posse, pois "nos colonos procuro associados e não proletários", a recém-criada Associação Central de Colonização, organizada pelo Governo Imperial para incentivar a colonização, insistia na imigração forçada com base na mais torpe especulação e na mais absoluta falta de escrúpulo.

Os colonos selecionados pelos agentes oficiais, pouco afeitos aos serviços da lavoura, trouxeram a desordem, a intranqüilidade, e a intriga às terras do Mucuri.

Isso, entretanto, não chegou a prejudicar o florescimento da nova Colônia. Em 1858, Filadélfia já era habitada por 5.000 habitantes e a colônia já contava com 1.031 colonos europeus diretamente contratados pela Cia. do Mucuri. Em 1859, os investimentos dessa Companhia já alcançavam 1.500 contos e os dos particulares ultrapassavam 2 mil contos. Até o ano seguinte, cerca de 20 mil pessoas já se encontravam naquela região. Derrubavam-se matas, surgiam lavouras e pastagens, levantavam-se pequenas indústrias de transformação.

Mas, os recursos da Companhia tinham chegado ao fim. Já se havia feito um milagre com um capital de 1.200 contos. Somente um grande

(88) Paulo Pinheiro Chagas — Op. cit., pág. 228.

empréstimo, o qual só seria viável com a garantia do Governo Imperial, poderia assegurar a manutenção do extraordinário ritmo de desenvolvimento que a Colônia já havia alcançado.

A Cia. do Mucuri solicita ao Governo Imperial garantia para um empréstimo de 1.200 contos. Era a oportunidade que os adversários políticos de Teófilo Otoni estavam esperando. O pedido arrasta-se por quase um ano. Finalmente a garantia foi concedida.

Entretanto, tão logo o empréstimo foi levantado em Londres, o Governo Imperial confisca-o e, com o dinheiro destinado ao financiamento da prosperidade e do progresso do Mucuri, encampa a Companhia e indeniza os acionistas do capital aplicado. Era mais uma iniciativa empresarial abortada pela intolerância política.

Em circular dirigida aos acionistas em 1861, ⁽⁸⁹⁾ Otoni escrevia que "não podia admitir que um só brasileiro se houvesse empenhado na ruína da Cia. Mucuri. Não era nossa empresa um sorvedouro dos dinheiros públicos. À exceção do empréstimo malogrado, nunca pediu favor pecuniário ao governo, nem nos deu ele senão o seu apoio moral e algumas folhas de papel, em que escreveu os privilégios, e que ora rasga. Ao contrário, foi a Companhia do Mucuri que se cotizou no benefício público. Na colonização, navegação a vapor e correio, em cujo manejo a Cia. entrou conjuntamente com o governo, foi a Cia. que suportou os ônus, e as vantagens ficaram todas do lado do governo". Conclui essa circular com um breve balanço do que foi realizado pela Cia. do Mucuri em sete anos de existência!

"... a Assembléa Provincial de Minas quis associar-se às utopias do Diretor da Cia. do Mucuri"... "é o único acionista que não perde os juros do capital que me confiou. Minas ganha, além do seu capital que reembolsa:

"Mais de 50 léguas de estradas regulares, sendo, cerca de 30, de rodagem, e na opinião de um viajante ilustre, a melhor estrada do Brasil, à exceção da União e Indústria. Ganha a posse de uma linha de navegação a vapor, que liga o Rio de Janeiro às comarcas do Norte, e de que não haverá governo algum que a prive, dora em diante. Recebe, em troca de brenhas inóspitas, três importantes freguesias: Filadélfia, Capelinha e Jacuri, filhas genuínas da Cia. do Mucuri e que já contam mais de 25 mil almas. Recebe, catequizados e inofensivos, milhares de selvagens, que eram o terror dos habitantes do leste de Minas Novas. Recebe diversos núcleos de colonização européia, que importaram indústrias e capitais, e que estão ligados ao solo da província. Não posso, pois, considerar perdido o tempo que consagrei ao Mucuri, nem lembrar-me de um miserável balanço de caixa, quan-

(89) Teófilo Otoni — Circular de 18 de março de 1861. In: "Correio Mercantil", edição de 23 de março de 1861.

do a generosa província de Minas tira tão assinaladas vantagens dos meus sacrifícios.”

Com efeito, Teófilo Otoni, depois de 12 anos de trabalho penoso, durante os quais não recebeu nem os honorários de Diretor, estava pobre e gravemente enfermo vitimado pelo ódio político partidário e pelo desprezo da aristocracia às atividades empresariais. O objetivo não era, apenas, arruinar o seu idealizador, mas destruir a sua obra. O Mucuri foi abandonado.

* * *

Durante todo o período de regime colonial, não nos era dado aspirar outra condição que não a de economia agro-extrativista fornecedora de produtos tropicais à metrópole. Os empresários nunca se conformaram com essa limitação. Tudo indica que, anteriormente ao famoso alvará de D. Maria I, pelo menos uma indústria — a indústria textil — havia alcançado certa vitalidade e bem que poderia ter-se tornado o núcleo do nosso progresso industrial.

A transferência da Corte para o Rio de Janeiro representou um progresso político: o Brasil evoluiu para a condição de Reino e as circunstâncias o fizeram Capital do Império Português. Mas, economicamente, deixamos de ser colônia de Portugal para sermos enfeudados ao Império Britânico de cuja condição só conseguiríamos nos libertar na terceira década deste século.

Conforme reconhece Graham ⁽⁷⁰⁾ o processo de modernização da sociedade brasileira conseguiu dar alguns passos, de certa forma vacilantes, a despeito da presença dos ingleses, os quais passaram a controlar a economia brasileira com o objetivo de reduzir os riscos do comércio do café. Por trás da economia de exportação — a aristocracia rural — que era contra uma tarifa protecionista, o crédito industrial, a diversificação da produção agrícola e a expansão do sistema educacional estavam os ingleses, a cujo interesse comercial só interessava a monocultura do café.

É Graham, ainda, quem afirma que os ingleses são, em parte, culpados pelo fato de o processo de modernização da sociedade brasileira ter evoluído tão vagarosamente em virtude de as forças de modernização terem realizado um esforço insuficiente.

As estradas de ferro que eles construíram, custaram um preço verdadeiramente exorbitante e o traçado, orientado para os seus próprios interesses comerciais, não satisfaz às necessidades de expansão de uma indústria embrionária.

Mesmo quando já não mais era possível impedir a industrialização, as máquinas e os equipamentos que eles venderam serviram menos para construir um parque fabril eficiente do que para criar, para a sua própria indústria, um mercado permanente para peças sobressalentes. Uma das causas, senão a principal causa da falência da nossa economia açuca-

(70) Richard Graham — "Britain & the Onset of Modernization In Brazil 1850-1914". Londres, Cambridge University Press, 1966, págs. 319 e seg.

reira foi que os ingleses nos impuseram equipamentos obsoletos ou inadequados, naturalmente com a intenção de eliminar um concorrente de suas próprias colônias.

Mas, a principal ameaça à industrialização, é ainda Graham quem o diz, foi a importação maciça de manufaturas resultantes da produção em massa e a baixo custo das fábricas inglesas plenas de experiência e muito bem financiadas.

Foram, sem dúvida, os ingleses quem nos impingiram um liberalismo econômico já superado e um protecionismo ilusório expresso na proteção à indústria nacional sem excluir a concorrência estrangeira e sem prejudicar o consumidor, princípios que debilitaram qualquer esforço para a implantação de um vigoroso protecionismo e reprimiram a capacidade empresarial nativa durante todo o século passado.

A Sra. Almeida Wright ⁽⁷¹⁾ também chegou à conclusão de que "não se originou da Grã-Bretanha o impulso modernizador que alentou todo este esforço do Império, pois os serviços de transporte, iluminação e outras benfeitorias que aqui instalaram os seus capitalistas, conservaram ainda características de "investimento no além mar", controlados da matriz britânica, para lá carreando os proveitos e aqui declarando as perdas em detrimento do investidor brasileiro que tentasse associar-se a qualquer destes projetos, como aconteceu com Mauá".

Os interesses mercantis do Império Britânico solidamente estabelecidos no País, explorando a ignorância e o egoísmo da aristocracia rural, conseguiram impedir o desenvolvimento econômico e retardar o processo de modernização da sociedade brasileira.

Os empresários brasileiros, por mais adversa que fosse a situação, desde o instante em que o Inconfidente José Álvares Maciel foi à Inglaterra observar o seu desenvolvimento industrial preocupado em transferir para aqui os conhecimentos tecnológicos mais avançados, jamais deixaram de alimentar uma consciência verdadeiramente nacional sedimentada na crença de que à independência política dever-se-ia seguir a emancipação econômica para a qual a industrialização era necessária e indispensável. Desde a Inconfidência Mineira, eles sustentaram uma luta obstinada contra uma ordem colonial retrógrada e ultrapassada, certos de que ela era incompatível com um Brasil próspero e soberano. No período colonial, lutou-se para criar riqueza; no Império, pela emancipação econômica. Em razão dessa luta, a Monarquia chegou ao final, incapaz de se libertar das imposições fiscais e premida pelos interesses mercantis do Império Britânico e pelos interesses da aristocracia rural.

É uma injustiça afirmar-se que a classe empresarial nacional começou a emergir com os capitais fornecidos pela lavoura cafeeira. Empresários sempre existiram, e eles jamais deixaram de lutar com obstinação e patrio-

(71) Antônia Fernanda Pacca de Almeida Wright — "Desafio Americano à Preponderância Britânica no Brasil: 1808-1850". Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1972, pág. 245.

tismo, para afirmar-se e para despertar uma consciência nacional. O que sempre faltou foram condições favoráveis à materialização de suas idéias ou para que suas iniciativas progredissem e se afirmassem no tempo. Elas eram, quase sempre, esmagadas pela pressão do capitalismo estrangeiro ou pelo egoísmo da aristocracia rural.

Já alguém que, infelizmente, "O Auxiliador" deixou de mencionar, (72) demarcou quatro períodos de evolução industrial até 1844: o primeiro até 1785; o segundo, que terminou em 1º de abril de 1808; o terceiro, que vai de 1808 a 1824; e o quarto, de 1824 a 1844.

Dizer que foram os lucros do café que fizeram emergir a classe empresarial brasileira, é negar o esforço extraordinário daqueles pioneiros do primeiro período que provocaram tão violenta represália não tanto porque prejudicassem o desenvolvimento da agricultura e da mineração, mas, principalmente, porque o surto industrial por eles iniciado criava graves perspectivas para o parque industrial da metrópole, além de prejudicar o comércio e a navegação entre o Brasil e Portugal.

Seria negar o entusiasmo daqueles que, cessada a fase de repressão violenta, que durou mais de vinte anos, animados de intuítos renovadores, iniciaram uma maravilhosa arrancada que bem poderia ter mudado os destinos do Império Português, não houvesse sido bloqueada pelos interesses mercantis do Império Britânico. A despeito das graves conseqüências do Tratado de 1810, tem-se notícia de que, entre a chegada da família real e a nossa independência, foram instaladas, pelo menos, 22 indústrias, não considerando as tipografias, usinas de açúcar e outras "fábricas de objetos domésticos".

Seria negar, conforme vai-se demonstrar mais adiante, que, ao ser proclamada a República, já existiam 903 estabelecimentos industriais, somando um capital aplicado de 402 mil contos e 74 mil HP de capacidade instalada.

Seria negar que, em 1893, a indústria da Bahia contava com 123 fábricas, sendo 107 na Capital e 16 no litoral. Dez fábricas de tecidos e fiação totalizavam 34.634 fusos, 843 teares, 1.925 operários e produziam cerca de 6.9 milhões de metros de tecidos. Além disso, nesse ano, ainda se registravam duas outras fábricas em instalação. Das três fábricas de chapéu, uma delas ocupava 500 operários e produzia, anualmente, 900 mil unidades. Uma das duas fábricas de calçados empregava 800 operários. (73)

Seria negar a obra prodigiosa de Mauá e a emocionante epopéia de Teófilo Otoni. Seria negar todo um passado de luta, luta desesperada para manter em mãos nacionais os destinos deste País. Seria, finalmente, negar o sacrifício daqueles obstinados que montavam indústria, conforme certa

(72) Veja-se "Indústria Brasileira: Fábricas dos primitivos tempos". In: "O Auxiliador da Indústria Nacional", Vol. LVII, n.º 1, janeiro de 1889, págs. 51 a seg.

(73) Francisco Vicente Vianna — "Memória sobre o Estado da Bahia". Salvador (Bahia), Tipografia e Encadernação do Diário da Bahia, 1893.

vez afirmou Antônio Felício dos Santos, como um protesto contra os erros econômicos e as mantinham pela força de vontade e pela fé nos destinos desta Nação.

Ao cair a monarquia, o lento e contínuo aumento do mercado interno já havia criado condições bem mais favoráveis à industrialização. Entretanto, ainda predominava o pequeno artesanato. "Após mais de 60 anos de administração monárquica, o trabalho industrial, entre nós, vegetava ainda raquiticamente no estado mais rudimentar. Contavam-se os estabelecimentos fabris de alguma importância; e nem o produto desses, nem os dos pequenos industriais, dispersos em exíguo número e circunscritos à espera de suas tendas, apresentavam elemento considerável para a satisfação das nossas necessidades." (74)

Não se pode alegar que tal situação resultava de deficiência do espírito empresarial nativo. Muito pelo contrário. A causa fundamental era ter sido a capacidade empresarial reprimida, de forma enérgica e violenta, desde que aos índios, mulatos e negros foi vedada a profissão de ourives e o ensino dessa arte; que D. Maria I mandou dismantelar as indústrias existentes no Brasil; e desde o instante em que a industrialização do Brasil foi considerada danosa ao Império Britânico, ou porque certos produtos, como o açúcar, competiam com os de suas próprias colônias, ou porque prejudicavam a sua expansão comercial. Do Brasil, a Grã-Bretanha só precisava de café e de nosso mercado consumidor!

Assim também pensava Serzedelo Corrêa para quem "foi a política de abandono de nossas indústrias, de proteção a tudo o que era estrangeiro e importado, que retardou o nosso progresso material, que afastou do nosso solo a imigração de população inteligente e preparada, do operário apto e capaz, que impediu o nosso desenvolvimento industrial, e, na própria indústria agrícola, nos deixou viver no regime da rotina e do atraso".

"Não fora a política do "laissez-faire" e do livre-câmbio que o império sempre afagou em nome dos interesses do consumidor e que retardou o nosso progresso; que nos acorrentou, no comércio, ao regime dos monopólios; na agricultura, aos processos de rotina; na indústria, a só produzir o que havia de mais grosseiro e imperfeito; e o futuro da Nação, a um regime monetário que nos isola no comércio internacional; que nos depauperou, que permite todas as explorações de nosso trabalho e de nossa atividade; e outra seria a nossa força e o nosso progresso." (75)

IV — A EMPRESA NACIONAL NA REPÚBLICA

Ao ser proclamada a República, e, de acordo com Pedro Barreto Falcão, (76) que se refere às investigações do Censo Industrial de 1920,

(74) Rui Barbosa — "Relatório do Ministro da Fazenda, Obras Completas", Vol. XVIII, Tomo II, 1891. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Saúde, 1949, pág. 141.

(75) Inocêncio Serzedelo Corrêa — "O Problema Econômico do Brasil", Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1903, pág. 156.

(76) Pedro Barreto Falcão — "Evolução Industrial do Brasil" In: "Revista de Economia e Estatística; Ano 3, n.º 3, julho de 1938, págs. 259 e seq.

a indústria já formava um conjunto de 903 estabelecimentos, somando 402 mil contos de réis de capital aplicado, e 74 mil HP de capacidade instalada. Na indústria têxtil se encontrava quase 60 por cento do capital aplicado; na de produtos alimentares, 30 por cento do número de estabelecimentos, 17 por cento; na química, 9 por cento; madeira e mobiliário, 4 por cento e metalúrgica, 3 por cento. O quadro seguinte permite uma visão da estrutura daquele parque fabril:

B R A S I L

Estabelecimentos Industriais Existentes

1 8 8 9

Indústrias	N.º de Estabelecimentos	Capital Aplicado
Indústrias Têxteis	87	239.230:327\$
Indústrias de couros, peles e de outras matérias duras do reino animal	22	2.076:062\$
Indústrias de madeiras	64	15.444:587\$
Metalurgia	66	11.903:866\$
Cerâmica	87	5.011:530\$
Produtos químicos propriamente ditos e produtos análogos	86	38.184:047\$
Indústria da alimentação	268	67.249:713\$
Indústria do vestuário e do toucador	88	14.618:475\$
Indústria do mobiliário	39	2.370:040\$
Indústria da edificação	56	3.106:030\$
Const. de apar. de transp.	32	1.331:773\$
Prod. e transm. de f. físicas	3	187:000\$
Ind. Rel. Cienc. Letras e Artes	5	917:150\$
Totais	903	401.630:600\$

FONTE: Pedro Barreto Falcão op. cit. pág. 269

Era o que restava do esforço realizado durante os curtos períodos em que a política cambial funcionou como instrumento de proteção à produção interna. Era o melhor testemunho da iniciativa, da capacidade realizadora e da tenacidade do empresário brasileiro, que jamais desistiu de manter-se em situação de dignidade social e econômica perante a aristocracia rural e o capital estrangeiro.

Nessa época, a indústria era o que existia de genuinamente nacional. Ela representava a materialização do desejo ardente de emancipação econômica, da aspiração do progresso, de valorização do homem brasileiro. O comércio permanecia em mãos de estrangeiros. Segundo Serzedelo Corrêa, ainda em 1898, em cada 100 negociantes, 80 eram estrangeiros. (77)

(77) Inocêncio Serzedelo Corrêa — Op. cit., pág. 73.

Uma vez que a política do Governo Imperial sempre prestigiou a tese do "país essencialmente agrícola", era natural que o empresário brasileiro recebesse o novo regime com esperança, muito embora isso não lhe impedisse de manifestar as dúvidas obviamente nascidas de tantas frustrações e desilusões.

É o que se conclui da Representação enviada em 29 de setembro de 1890, ao Ministro da Fazenda, pelo Centro Industrial do Brasil, solicitando do Governo Provisório "medidas administrativas urgentíssimas de que precisa a indústria nacional para sua estabilidade e desenvolvimento paralelo ao da grande nacionalidade sul-americana". (78)

Nessa Representação, redigida por Antônio Felício dos Santos, o Centro Industrial alertava que "no meio atual de geral renascença, de fundadas esperanças de progresso e melhoramento de todas as classes sociais"... "se a indústria nacional ficasse indiferente subtraindo-se ao valente impulso da revolução, em breve o dia 15 de novembro seria mais um dia de decepção a ajuntar à história das heróicas ingenuidades populares como o 7 de setembro e o 7 de abril. Todas as grandes esperanças se desvaneceriam como um sonho, as alvoradas se dissipariam como fogos fátuos e o ingente esforço dos patriotas nos teria conduzido, apenas, a uma simples miragem".

"A revolução seria uma simples substituição de Pessoal político, quando muito imposta por princípios absolutos estéreis, pela filosofia abstrata, utilidade prática de uma renovação econômica e social para melhorar as condições de vida e progresso de um povo, sem fornecer-lhe os elementos de autonomia estável, independente da força armada."

"Embora republicano, o Brasil continuaria sob o regime colonial, com um povo simplesmente agrícola e colhedor de matérias-primas para a Europa"... "um povo vegetando no regime colonial, embora se diga independente, é explorado miseravelmente como bom e ingênuo freguês."

Antônio Felício dos Santos, assim, apontava a origem da instabilidade política e social do novo regime e previa a seqüência de "revoluções" que resultaria de os republicanos não compreenderem que, antes de aspirar a ser republicano, o povo brasileiro estava cansado de ser colônia e aspirava o progresso e a emancipação econômica. Como se verá mais adiante, a despeito das providências do Governo Provisório, os fatores negativos à industrialização e os mesmos obstáculos que a classe empresarial nativa tentou remover durante a monarquia, subsistiram com a mesma intensidade. O único republicano que compreendeu o verdadeiro sentido daquela Representação foi Rui Barbosa, mas logo foi vítima das pressões do comércio importador e da sociedade rural.

A certa altura, perguntava o Centro Industrial do Brasil se seriam necessárias as calamidades de uma guerra e o bloqueio de nossos portos para que se desenvolvesse a nossa indústria.

(78) Centro Industrial do Brasil — Representação ao Senhor Ministro da Fazenda. Rio de Janeiro, Tipografia Carlos Gaspar da Silva, 1890.

Depois de mencionar os exemplos da França e da Alemanha, que protegiam suas indústrias com medidas diretas e indiretas, e dos Estados Unidos, que tornavam quase proibitiva a entrada de manufaturas similares às de suas fábricas, denunciavam como a *causa principal da falta de desenvolvimento da indústria brasileira*, a cobrança dos direitos de importação em papel-moeda sujeito a constantes depreciações.

Finalmente, sugeriam “para firmar a legítima indústria nacional”... “para constituir uma base sólida às operações comerciais e estabelecer proporção razoável entre importação e exportação”: **a)** o pagamento em ouro dos direitos alfandegários; **b)** uma tarifa aduaneira sensata e honesta “que não sobrecarregue a imposição das matérias-primas, mas imponha direitos compensadores das diferenças do custo do trabalho no Brasil e nos países estrangeiros, de modo a animar a indústria nacional”.

Rui Barbosa, que no Parlamento havia se declarado “intransigentemente hostil” a qualquer proteção à indústria, que, até então, não escondia as suas preferências pelo liberalismo econômico, que tinha considerado excessivamente protecionista o projeto de revisão preparado pelo último gabinete da monarquia, (79) imediatamente reconheceu a necessidade de fortalecer a indústria, para criar uma nova classe que se opusesse ao retorno da monarquia. Apesar de suas inclinações livre-cambistas, concordou ser necessária a proteção, a fim de que a indústria nacional pudesse enfrentar a concorrência estrangeira.

Logo era decretada a cobrança em ouro dos impostos de importação, inicialmente, limitada a 20 por cento dos direitos alfandegários, passando, meses depois, para 100 por cento. Na exposição de motivos que pediu a aprovação do decreto que determinou o pagamento integral, em ouro, dos direitos de importação, (80) Rui Barbosa reconheceu que a atitude assumida pela classe industrial revelava um progresso notável na sua educação econômica e na consciência dos seus verdadeiros interesses. Confessa ter ficado profundamente impressionado com “a ampla e concludente demonstração aludida pelos industriais brasileiros em apoio da providência que solicitam nesse documento precioso, do qual não podemos resistir à tentação de extrair e apropriar ao nosso intento, estes tópicos, cheios de profunda verdade e irrefragável inteligência prática do assunto”...

Ao submeter, em outubro de 1890, à aprovação do Governo a nova tarifa, (81) Rui Barbosa afirma que “uma tarifa aduaneira não deve nem pode ser moldada em princípios de escola, em leis abstratas; ela pertence ao número dos fatos de ordem positiva que têm de obedecer, em sua execução, às questões práticas que é chamada a resolver ou regular”.

Reconhece que os livre-cambistas produziram um sistema fiscal apoiado, unicamente, sobre os direitos aduaneiros, permitindo que toda a

(79) Rui Barbosa — Op. cit., pág. 283.

(80) Ver “O Auxíllar da Indústria Nacional”, Vol. LVIII, n.º 10, outubro de 1890, pág. 228.

(81) Ver “O Auxíllar da Indústria Nacional”, Op. cit., pág. 222.

riqueza se concentrasse nas mãos dos senhores da terra, especialmente daqueles que detinham o monopólio do café; "matando a indústria e privando o País da classe industrial, que não podia medrar em tal meio asfixiante, e que tanta falta nos tem feito no mecanismo político da sociedade".

Afirma, a seguir, que "o desenvolvimento da indústria não é somente para a Nação uma questão econômica; é, mais do que tudo, uma questão política", concluindo que "a República se consolidará entre nós em bases seguras, quando o seu funcionamento repousar sobre a democracia do trabalho industrial".

Depois de sugerir que "tratamos de passar de um País exclusivamente consumidor para um País produtor", Rui Barbosa opta por "uma proteção lenta e aplicada com critério em cada caso, estudado em seus efeitos, para ir preparando a indústria nacional para poder, em época mais ou menos próxima, produzir de modo a equilibrar a balança da permuta comercial e a substituir lentamente o nosso sistema fiscal, criando as rendas internas muito mais consentâneas com os princípios da economia política do que as de origem aduaneira".

A seguir, pelo Decreto nº 947-A, de 4 de novembro de 1890, considerando que a importação líquida de matérias-primas e produtos manufaturados similares, ou que a indústria nacional já forneça ao consumo abastecendo os mercados do País, iria prejudicar esse importante ramo de atividade social e fator de engrandecimento da República, que o Governo tem o dever de proteger, o Governo Provisório da República assegurava que fossem quais fossem os termos das leis, decretos ou contratos que estabelecessem ou autorizassem isenções de direitos de importação ou consumo e de expediente, tais isenções em caso algum poderiam compreender os gêneros, mercadorias e objetos que tivessem similares manufaturados de produção nacional dos quais houvesse fábricas mantidas na República, abastecendo os mercados suficientes para o consumo de modo a ser tais gêneros facilmente encontrados dentro do País.

A classe empresarial reagiu com extraordinário entusiasmo às primeiras medidas do Governo Republicano. Nada mais eloquente do que os números apresentados por Rui Barbosa no seu relatório de 1891, segundo os quais o capital das sociedades anônimas constituídas no Rio de Janeiro sob a aliança da monarquia com a escravidão, em cerca de 66 anos, atingiu 410.879 contos; enquanto que, em três semestres de monarquia sem escravidão, alcançou 402 mil contos; elevando-se a 1.169.387 contos em onze meses de República. (82)

Mas, o mais eloquente foi que o capital das sociedades anônimas com objetivos agrícolas e industriais nos primeiros 11 meses da República

(82) Rui Barbosa — Op. cit., pág. 158.

foi quase 6 vezes maior do que o capital mobilizado durante os quase 70 anos de monarquia. Veja-se o quadro seguinte:

ORGANIZAÇÃO DE SOCIEDADES ANÔNIMAS NA PRAÇA DO RIO DE JANEIRO

Sociedades Anônimas Constituídas	Valor do Capital (1.000 contos)		
	até maio de 1888	de maio de 1888 a 15 de novem- bro de 1889	de 15 de novem- bro de 1889 a 20 de outubro de 1890
Bancos	118,5	324,0	385,6
Carris urbanos	24,6	—	—
Engenhos Centrais	7,7	1,5	14,3
Estradas de Ferro	138,9	53,5	316,1
Navegação	26,6	—	29,1
Seguros	52,5	—	2,6
Tecidos e outros	33,7	3,0	47,5
Agrícolas	—	10,5	94,5
Diversas	8,3	10,1	279,7
TOTAL	410,9	402,6	1.169,4

FONTE: Rui Barbosa. Relatório do Ministro da Fazenda, op. cit., pág. 158.

Foram, porém, as medidas em favor da indústria nacional que derrubaram Rui Barbosa. A primeira medida para o restabelecimento da política favorável aos importadores e à sociedade rural, foi a revogação da taxa-ouro, substituída por uma sobretaxa de 35 por cento paga em papel-moeda. Diante da pressão antiindustrialista, em 1897, as tarifas são drasticamente reduzidas. O desenvolvimento industrial continuava sendo reprimido pelos interesses de um comércio dominado por estrangeiros a quem só interessava a importação, uma vez que não passava de agente das indústrias estrangeiras.

Confirmava-se, dessa maneira, o sentido profético das advertências de Antônio Felício dos Santos. A República revelava-se incapaz de uma renovação econômica e social e renunciava à busca de "elementos de autonomia estável, independente da força armada". Ao contrário, aceitava, passivamente, o regime colonial, contra o qual, somente Rui Barbosa se insurgiu durante o curto período que permaneceu no Ministério da Fazenda.

Por isso mesmo, os primeiros anos do novo regime caracterizaram-se por uma lamentável confusão na orientação da política econômica resultante da descontinuidade administrativa. Em 1903, Inocêncio Serzedelo Corrêa que, no ano seguinte, seria eleito o primeiro Presidente do Centro Industrial do Brasil, entidade que resultaria da fusão da Sociedade Auxí-

liadora da Indústria Nacional e do Centro Industrial de Fiação e Tecelagem de Algodão "para cuidar dos interesses dos produtores do Brasil, amparando-os e promovendo todos os meios de sua vitalização e avigoreamento", denunciava que "devoramos os anos nas lucubrações dos conchavos políticos para vencer e dominar, ou perdermos o tempo a discutir questões doutrinárias de filosofia e deixamos sem solução os grandes problemas que se ligam ao engrandecimento de nossa Pátria, à sua emancipação do estado de colônia". (83)

Com efeito, enquanto os teóricos continuavam discutindo se o que mais convinha ao Brasil era protecionismo ou livre-câmbio, a República deixava-se cair nas malhas de uma política contraditória que, pouco a pouco, foi neutralizando o seu conteúdo verdadeiramente revolucionário. Inspirada pelo comércio importador e pela sociedade rural, a política econômica republicana retornava ao colonialismo voluntário: manter o Brasil na situação subalterna de País produtor, apenas, de matérias-primas destinadas às sociedades industrializadas, e delas adquirir todas as manufaturas necessárias ao consumo interno.

Rui Barbosa havia tentado criar condições para a construção de um parque industrial à altura do nosso potencial econômico e da capacidade e energia da classe empresarial brasileira. Mas, a própria República não foi capaz de lhe compreender. O novo e vigoroso alento que as medidas por ele tomadas no Ministério da Fazenda despertou na classe empresarial, foi sendo, gradualmente, neutralizado pelas pressões internas, hipocritamente qualificadas de defesa do consumidor nacional, e por pressões externas, cujo objetivo era impedir que, aqui, se criasse um núcleo de competição à indústria européia.

Ao compreender que o comércio importador estava se tornando impotente para reprimir a energia da classe empresarial nacional, as indústrias inglesas lançavam uma nova força repressora: os bancos. A confusão política dos primeiros anos republicanos criou condições favoráveis a uma nova forma de dependência: a financeira.

A principal característica da política econômica da República era uma constante preocupação com o equilíbrio orçamentário acompanhado de estabilidade monetária e cambial. Sobre tais objetivos, influíam, de forma decisiva, os pesados compromissos representados pela dívida externa.

Os ingleses iriam aproveitar-se dessa estratégia e da confusão política para neutralizar a enérgica reação que as medidas estimuladoras decretadas pelo Governo Provisório haviam desencadeado. Os seus instrumentos internos foram manipulados para agravar o **deficit** orçamentário e "induzir" a novos empréstimos no exterior. Criava-se um círculo vicioso: o **deficit** orçamentário aumentava; para financiamento do **deficit** recorria-se a novos empréstimos no exterior; os pesados encargos da dívida externa agravavam o **deficit** orçamentário.

Quando, em 1898, as despesas efetuadas alcançaram o dobro da receita arrecadada, sendo a dívida pública responsável por 53 por cento

(83) Inocêncio Serzedelo Corrêa — Op. cit., pág. 75.

do total das despesas do Governo Federal, este foi obrigado a negociar o primeiro acordo de consolidação da dívida externa. Para esse acordo, o Brasil teve que fazer substanciais concessões à indústria inglesa, em prejuízo do seu próprio desenvolvimento industrial. Com o auxílio dos Bancos, a indústria inglesa conseguia, finalmente, vencer a resistência da classe empresarial brasileira.

Os empréstimos brasileiros eram negociados pela Casa Rothschild. Sua opinião, que se tornou bastante influente, não era favorável a que se encorajasse a industrialização do Brasil. Já em 1892, quando o Governo de Floriano Peixoto decidiu amparar as indústrias existentes e pediu autorização ao Poder Legislativo para emitir 100 mil contos de bônus, ao portador, para "acorrer às necessidades das indústrias nacionais", Rothschild telegrafou ao Ministro da Fazenda criticando o projeto e a sua oposição foi utilizada, no Senado, como argumento contra. Com efeito, a aprovação desse projeto enfraqueceu a posição do Brasil no mercado financeiro de Londres. ⁽⁸⁴⁾

Em 1898, Campos Sales foi a Londres negociar a consolidação das dívidas. Rothschild, que ele havia defendido quando de sua intervenção na discussão do projeto de auxílio à indústria em 1892, negou-se, inicialmente, a defender a consolidação junto aos portadores de títulos brasileiros. Depois do fracasso da tentativa de um novo empréstimo na Europa continental e da intervenção do London & River Plate Bank, Rothschild concordou, mas, condicionou o seu apoio a uma carta de Campos Sales, na qual, ele pessoalmente se comprometesse com um programa de austeridade que seria a condição básica do "funding". ⁽⁸⁵⁾ O principal objetivo desse programa era reforçar a economia primária de exportação e conter a marcha do desenvolvimento industrial.

Graham ⁽⁸⁶⁾ afirma que o crescimento das casas bancárias inglesas, que passaram a constituir, inconscientemente, verdadeiras estruturas neocolonialistas, reforçou o poder econômico estrangeiro sobre o Brasil. "Certamente", é ele ainda quem o diz, "as condições que os bancos ingleses impuseram ao Brasil em 1898, em troca de um "funding loan" foi, em parte, responsável pela recessão que, logo depois, eclodiu e pelas dificuldades que, então, a incipiente indústria brasileira teve que enfrentar".

O acordo foi cumprido fielmente. A indústria nacional passou a ser considerada "artificial", sobrevivendo às custas da excessiva desvalorização cambial e de tarifas aduaneiras de efeitos protecionistas e, por ser "artificial", seria eliminada na medida que se promovesse a valorização da taxa de câmbio.

Quando candidato, Campos Sales prometia combater "esse protecionismo inoportuno", e, ao assumir a Presidência denunciava esse protecio-

(84) Richard Graham — Op. cit., pág. 102.

(85) Richard Graham — Op. cit., pág. 104.

(86) Richard Graham — Op. cit., pág. 320/21.

nismo "inoportuno e por vezes absurdo em favor de indústrias artificiais, à custa dos maiores sacrifícios para o contribuinte e para o Tesouro". (87)

Por sua vez, o seu Ministro da Fazenda, Joaquim Murinho, era, também, antiindustrialista. Quando ocupava o Ministério da Viação e Obras Públicas, em 1897, condenou o processo de industrialização e apontou como causa da crise "uma compreensão falsa do patriotismo e uma ple-tora não menos falsa de capitais". Como falso patriotismo ele entendia: "a idéa errônicamente e anti-social de que a grandeza industrial de nossa pátria depende sobretudo de nossa libertação, cada vez mais completa, dos produtos da indústria estrangeira, foi provocando a aspiração de estabelecer empresas industriais de todos os gêneros, para se conseguir realizar aquele *desideratum* pseudopatriótico". (88)

No Ministério da Fazenda, em 1908, ele voltaria a condenar o processo de industrialização alegando que "a pseudo-abundância de capitais promovera a criação de um sem-número de indústrias e desenvolveu de modo extraordinário a atividade agrícola".

E prosseguia:

"Daí o estabelecimento de indústrias artificiais"... (89) "o emprego de capitais e operários em indústrias artificiais representa um verdadeiro esbanjamento da fortuna nacional."

"O custo de produção nessas indústrias, sendo muito alto em relação ao dos que nos vêm do exterior, eleva, por meio de taxas ultraprotecionistas nas tarifas de alfândega, o preço dos produtos estrangeiros, criando assim um mercado falso, em que os produtos internos vencem na concorrência os produtos do exterior." (90)

O governo seguinte, o de Rodrigues Alves, seguiria a mesma orientação, pois este, quando Ministro da Fazenda, defendeu que o desenvolvimento industrial do País estava prejudicando a agricultura, porque estava atraindo para os centros urbanos a mão-de-obra e os capitais necessários à lavoura, queixando-se que "o dinheiro que fecundava a agricultura com sua circulação e que alimentava o crédito agrícola, embora muito mal organizado, emigrou para os centros comerciais"... "e manifesta a desigualdade de proteção que favoreceu às indústrias e aos bancos em detrimento da lavoura". (91)

E assim prosseguiria a República. Ao relatar o Orçamento da Receita para o exercício de 1913, Homero Batista, depois de analisar as tentativas protecionistas da política aduaneira, concluiu:

(87) Manuel Ferraz de Campos Sales — "Manifesto Inaugural", 15 de novembro de 1898. Manifestos e Mensagens, 1898 — 1902. Rio de Janeiro, 1902, pág. 51.

(88) Joaquim Murinho — Introdução ao Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Indústria, Viação e Obras Públicas, em maio de 1897, pág. III.

(89) Costumava-se distinguir as indústrias entre *indústrias naturais*: que tinham, no País, a matéria-prima; e *indústrias artificiais*: as que utilizavam matéria-prima importada.

(90) Joaquim Murinho — Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda. Rio de Janeiro, 1901.

(91) Francisco de Paula Rodrigues Alves — Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado dos Negócios da Fazenda. Rio de Janeiro, 1895.

"Tal é o proteccionismo criado pelas medidas tarifárias em vigor. Quem aproveita? Acaso, concorrendo ao mercado, determina a indústria nacional a redução dos preços das mercadorias? Não. Ela acompanha os preços das mercadorias similares estrangeiras. Aproveita, pois, a indústria nacional, que obtendo o produto barato, pode vendê-lo bem caro; e daí: os excessivos dividendos, as pingues bonificações com que locupletam os nossos industriais enquanto o consumidor, a grande massa da população, verga ao peso de elevados impostos e do custo desmedido das coisas, da carestia geral da vida."

Afirmava, a seguir, que o Brasil não havia transposto, sequer, a fase rudimentar do trabalho e que, na indústria, eram evidentes "a insuficiência e a imperícia", pelo que constituía "um mal favorecido pelas tarifas em vigor, um proteccionismo egoístico e exclusivista que não aproveita à comunhão, proteccionismo jamais satisfeito, um sacrifício de uma parcela da fortuna pública, em proveito de um grupo de privilegiados". (92)

Não menos contundente eram os ataques do líder ruralista Alberto Torres para quem "o desequilíbrio das sociedades modernas resulta, principalmente, da deslocação constante das populações das zonas rurais para as indústrias, do esforço produtivo para as manufaturas e para o comércio. O Brasil tem por destino evidente ser um país agrícola: toda a ação que tenda a desviá-lo desse destino é um crime contra a sua natureza e contra os interesses humanos". (93)

Vê-se, portanto, que as condições na República não eram mais propícias a um processo contínuo de desenvolvimento industrial do que tinham sido durante a monarquia. As iniciativas continuavam sendo frustradas pelos interesses ingleses, pela política fiscal e pela sociedade rural. Talvez o exemplo mais dramático da ação inglesa contra o desenvolvimento industrial brasileiro, aquele que constituiu, sem a menor dúvida, uma humilhação nacional, foi o de Delmiro Gouveia.

Delmiro Gouveia — Delmiro Augusto da Cruz Gouveia nasceu a 5 de junho de 1863, no Município de Ipu, Estado do Ceará. Seu pai, o Major Delmiro Porfírio de Farias, perdeu a vida na guerra do Paraguai antes que ele completasse cinco anos.

Aos quinze anos, depois da morte de sua mãe e do casamento da irmã, deixa a casa do padrasto para enfrentar a vida. Até os vinte anos, sabe-se, apenas, que teve empregos humildes e mal remunerados. Aparece, nessa época, como comerciário e, logo depois, como condutor de trem da Brazilian Street Railway Company, na ligação Recife—Apícuos, onde chegou a chefe de estação.

Deixou esse emprego para ser "mascate", conduzindo cargas de louças que trocava por aves e ovos na zona do Agreste. Depois, passou a corretor de firmas exportadoras de peles. Nesse comércio, quando passou

(92) Homero Batista — Parecer sobre o Orçamento da Receita para o exercício de 1913, sessão de 8 de agosto de 1912. Anais da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 1913, Vol. VII, págs. 363-364.

(93) Alberto Torres — "O Problema Nacional Brasileiro. Introdução a um programa de Organização Nacional." São Paulo, 1938, pág. 214.

a negociar em conta própria, chegou a ser conhecido como o "rei das peles".

A primeira demonstração do seu arrojado pioneirismo deu-se aos 35 anos, quando revelou-se o precursor dos centros de abastecimento que, somente agora, estão sendo reconhecidos como a solução para o abastecimento dos grandes centros urbanos. O mercado do Derbi, em Recife, com 129 metros de comprimento por 28 de largura, 18 portões, 264 compartimentos com balcão de mármore, água corrente e perfeito sistema de esgoto, foi construído por ele, com seus próprios recursos, "para fazer as colheitas chegarem direto do produtor ao consumidor, acabar com o jogo nocivo dos intermediários e açambarcadores, melhorar a vida do pobre e vender gêneros de primeira necessidade mais barato". Foi sua primeira importante inovação e sua primeira desilusão. Inaugurado em 1889, o seu CEASA era destruído dez anos depois, incendiado pela ganância dos donos de armazéns e pelo egoísmo da política local.

Aos cinquenta anos, Delmiro Gouveia tornou-se industrial. Em 1909-1910, convida uma missão americana para estudar o Rio São Francisco e a Cachoeira de Paulo Afonso com vistas ao aproveitamento para fins agropecuários ou industriais. Chega a acertar a fundação de uma grande empresa de capitais americanos e brasileiros para o aproveitamento daquela potencial hidrelétrica e levar a sua energia a todo o Nordeste, o que não se concretizou porque o então governador de Pernambuco não lhe permitiu levar a energia de Paulo Afonso a Recife.

Frustrada essa iniciativa, Delmiro Gouveia decidiu aproveitar, sozinho, o potencial de Paulo Afonso, iniciando, em 1911, a construção de uma usina de 1.500 HP. Paralelamente, começou a montar uma fábrica de linha de coser, fios e fitas. Em 1913, a usina hidrelétrica era inaugurada, levando luz e água a Pedras, cidade que ele fundou, distante 24 quilômetros. A fábrica começou a funcionar no ano seguinte com o braço e a inteligência de caboclo nordestino treinados durante a instalação.

No primeiro ano de funcionamento, a indústria já empregava mais de 500 pessoas, produzindo de 1.500 a 2.000 carretéis de linha por dia. Logo os seus produtos se impuseram no mercado nacional e avançaram para a conquista do mercado sulamericano, afirmando-se na Argentina, Chile, Peru etc. Em 1916, a produção já alcançava 22 mil carretéis diários e fazia-se necessário ampliar a usina hidrelétrica. Por ocasião do seu trágico desaparecimento, a sua organização já empregava cerca de 3.500 pessoas e a potência instalada em Paulo Afonso estava sendo aumentada para 10 mil HP. Ele continuava no firme propósito de levar a energia dessa cachoeira a Recife.

Para que se possa ter uma idéia exata da dimensão do seu pioneirismo, basta dizer que, quando o volume de carga transportada, produto e matéria-prima, exigiu a ampliação do sistema de transporte existente, ele construiu, por sua conta e risco, 520 quilômetros de estrada de rodagem e fez circular os primeiros automóveis vistos no Nordeste.

Em 1912, ele organizava a Companhia Agro-Fábrica Mercantil para "explorar, nos Estados de Pernambuco, Alagoas e Bahia, o comércio de

gado vacum, cavalari, ovino e caprino, plantio de algodão, irrigação de terras secas, força elétrica e suas aplicações em indústria fabril”.

Na organização de tão importante empreendimento, não esqueceu os aspectos sociais: escolas, assistência médico-sanitária, serviços de água e esgotos, lavanderia, bombeiro, preocupando-se, inclusive, em ministrar ensinamentos higiênicos e profiláticos aos sertanejos, fazendo obrigatório o banho diário, o uso da escova de dentes, da vassoura, do sabão, de antissépticos, punindo o hábito de cuspir ou jogar papel no chão etc. Fazia questão que seus operários se alfabetizassem, incentivando-os a frequentar os cursos noturnos e atribuindo prêmios aos que se alfabetizassem mais depressa. Ao organizar a Cia. Agro-Fabril, mandou distribuir ações aos seus empregados mais antigos, de acordo com a eficiência e dedicação de cada um.

Delmiro Gouveia pretendia desenvolver, em pleno sertão nordestino, a agricultura e pecuária com as técnicas mais modernas, inclusive a utilização das águas do São Francisco para irrigação. Importou máquinas para mecanizar a lavoura do algodão e pensava em fabricar o seu próprio adubo. Importou gado zebu e holandês, cuidando, ainda, de introduzir novas forragens.

Além da fábrica de linha de coser, já havia encomendado um projeto de uma fábrica de tecidos com 2.000 teares. Pensava, também, em fábrica de tecidos de seda vegetal, papel e cigarros. Do algodão que plantava pretendia chegar até o tecido e alimentar gado com as sementes; pensava em plantar cana para dela extrair a celulose para produzir papel; plantar fumo para vender cigarros. E, ainda não satisfeito, mandou examinar plantas locais (fibras e cactáceas) na Itália com vistas ao seu aproveitamento industrial.

Em sua luta pela redenção do Nordeste, teve que resistir tenazmente à inveja e à politicagem frutos da mentalidade retrógrada e rotineira, e, muito especialmente, às pressões do seu principal concorrente, que nunca lhe perdoou ser expulso do mercado nacional e nem se conformava em lhe entregar o mercado sulamericano, o grupo inglês Machine Cotton. Esse grupo fez tudo, primeiro, para adquirir a sua fábrica, depois, para associar-se com ele.

Foi, porém, preciso destruí-lo para destruir a sua obra. Na noite de 10 de outubro de 1917, Delmiro Gouveia foi traiçoeiramente assassinado, monstruoso atentado que, até hoje, permanece em mistério.

Em 1929, “depois de frustrados todos os esforços junto ao Governo Federal para melhor amparar a indústria de linha nacional” (do último relatório da Diretoria) capitulava a Agro-Fabril vendendo as ações para a Machine Cotton que desmantelou a fábrica e jogou-a no Rio São Francisco, exigindo, ainda, dos vendedores o compromisso de que, pelo prazo de 10 anos, a Companhia e, de cinco anos, seus sócios, não reentrariam no negócio de linha.

Era o fim da extraordinária obra de sentido econômico e social que o idealismo e a coragem de Delmiro Gouveia realizaram no Nordeste.

Órfão de pai com menos de cinco anos, menino do interior que teve que lutar para viver sozinho desde os 15 anos, por duas vezes perdeu a fortuna vítima da inveja, do egoísmo e da politicagem. Nunca esmoreceu. O que ele realizou sozinho, com um idealismo singular, com uma fé e uma confiança na inteligência e no espírito realizador do sertanejo nunca igualadas, com um critério de justiça social exemplar, só teve continuidade cinquenta anos depois e por uma nação inteira.

Ficou o seu exemplo, pois nenhuma vida sintetiza melhor o espírito empresarial brasileiro.

Nas paredes de sua fábrica mandou afixar o seguinte letreiro que é, sem dúvida, um exemplo a ser imitado:

“Jamais se poderá dizer que o produto é irrepreensível ou livre de defeito. Quem manufatura nunca está fazendo bem feito demais. Enfim, todos os dias, deve-se cuidar do melhoramento do produto.”

Nada melhor para comprovar o clima de hostilidade ao empresário nacional e de submissão aos interesses estrangeiros do que o fim melancólico da fábrica de linhas construída por Delmiro Gouveia.

Ao ser votada a Lei Orçamentária de 1926, Executivo e Legislativo reconheciam que fabricantes estrangeiros procuravam embaraçar ou prejudicar a indústria nacional. O art. 42 desta Lei estabelecia:

“**Art. 42** — Fica o Governo autorizado a restringir pela melhor forma, ou a proibir, a importação de qualquer produto estrangeiro sempre que verificar que os fabricantes, representantes ou importadores desse produto, concedendo vantagens especiais aos comerciantes que se comprometam a não vender o similar nacional, procuram embaraçar ou prejudicar a venda deste último e, assim, a indústria nacional.” (94)

No ano seguinte, o Presidente da República confirmava que fabricantes estrangeiros estavam utilizando de processo ilegítimo para prejudicar uma indústria genuinamente brasileira e para eliminar a concorrência nacional. Vale a pena transcrever os considerandos do Decreto que elevou de 2 para 10 mil réis por quilo a taxa sobre fio torcido ou linha de qualquer qualidade: (95)

“Considerando que os Poderes Públicos não podem ser indiferentes, antes têm necessidade de promover meios que facilitem o desenvolvimento da indústria do País, já auxiliando-a, com a isenção de direitos de entrada, já com outros favores que interessem à sua prosperidade, em correspondência com os interesses da economia nacional;”

“Considerando que a Companhia Agro-Fábrica Mercantil atingiu o elevado grau de prosperidade por seus próprios esforços,

(94) Lei n.º 4.984, de 31 de dezembro de 1925.

(95) Decreto n.º 17.383, de 19 de julho de 1926.

independente dos auxílios que os Poderes Públicos têm dispensado, em todos os tempos, a empreendimentos congêneres;" "Considerando que fabricantes estrangeiros de linha de costuras, conforme documentos exibidos pela referida Companhia, com o intuito de criarem embaraços a uma indústria genuinamente nacional, acarretando-lhe os maiores prejuízos, estão oferecendo e prodigalizando vantagens especiais a comerciantes que se comprometam a não adquirir, para seu comércio, os produtos similares da fábrica estabelecida e mantida pela referida Companhia;"

"Considerando que dos documentos apresentados pela Companhia se evidencia o propósito dos fabricantes estrangeiros de extinguir a concorrência nacional para, dominando o mercado, estabelecerem preços exorbitantes para seus produtos, tanto assim que os preços de venda desses produtos, nos próprios países de origem, são muito mais elevados do que os que regulam para vendas no Brasil, não obstante as despesas aditivas de fretes, seguros e impostos;"

"Considerando que, de tais fatos teve conhecimento o Congresso Nacional; e que, por isso, a Lei nº 4.984, de 31 de dezembro de 1925, que orça a Receita Geral da República para o corrente exercício, consignou disposição (art. 42) autorizando o Governo a restringir pela melhor forma ou a proibir a importação de qualquer produto estrangeiro, sempre que verificar que os fabricantes, representantes ou importadores desse produto, concedendo vantagens especiais aos comerciantes que se comprometam a não vender o similar nacional, procuram embaraçar ou prejudicar a venda deste último e assim a indústria nacional;"

"Considerando, ainda, que as providências adotadas em defesa da produção nacional não devem permitir que à sombra delas se estimule a ânsia de lucros excessivos em detrimento do consumidor;"

"Considerando, finalmente, que urge providenciar no sentido de amparar legítimo interesse da Companhia Agro-Fábrica Mercantil, o qual se relaciona com superiores interesses econômicos do País;"

Ocorre, porém, que o Governo seguinte, em virtude da falta de uma política racional de utilização do crédito externo, foi forçado, pela grave crise no mercado cambial e porque, mais uma vez, as necessidades de divisas para o pagamento das dívidas excediam os recursos próprios, a negociar um novo acordo de consolidação da dívida externa.

Outra vez, Rothschild cientificou o Governo brasileiro que os banqueiros ingleses consideravam ato de hostilidade uma barreira alfandegária contra uma importação tradicional. Obviamente, para que as negociações da nova consolidação não fossem prejudicadas, esqueceu-se a Lei nº 4.984, o Decreto nº 17.383 e abandonou-se a Companhia Agro-Fábrica Mercantil à sua própria sorte.

O crescente endividamento no exterior revelava-se um instrumento eficiente da política neo-colonialista. Os empréstimos externos contraídos em número excessivo e em condições onerosas, quase sempre sem nenhum critério de prioridade, serviam para manter os vínculos de dependência. E, na medida em que a irracionalidade da política econômica forçava a que tais empréstimos fossem pagos com o produto de novos empréstimos contraídos para esse fim, permitiam ao capital estrangeiro apor obstáculos ao desenvolvimento da empresa nacional ou eliminar as já existentes em setores que julgassem ser de seu interesse. "Em alguns casos, os investimentos diretos ingleses significaram o aumento das dificuldades para as empresas industriais nacionais competidoras sem qualquer benefício para os consumidores, como, por exemplo, quando J. & P. Coats comprou uma fábrica brasileira de fios de algodão exclusivamente para atirar as máquinas no rio." (96)

A República submeteu-se à mesma sociedade conservadora e retrógrada dos tempos da monarquia, frustrando os objetivos de renovação, as esperanças de progresso e os anseios de emancipação econômica do movimento revolucionário. (97)

O novo regime manteve o Brasil enfeudado ao Império Britânico, que continuava bloqueando toda e qualquer iniciativa que não se destinasse a produzir as matérias-primas que as suas indústrias necessitavam e que ainda não eram produzidas em suas próprias colônias ou que ameaçasse a presença de suas manufaturas em nosso mercado consumidor.

Aos empresários brasileiros continuou a faltar proteção tarifária eficiente e um sistema de crédito industrial. A política monetária continuava bloqueando o crescimento industrial enquanto os impostos interestaduais bloqueavam a expansão do comércio interno. Além disso, as iniciativas industriais eram desanimadas pelas medidas de proteção ao consumidor, (98) e por injustas acusações à indústria de ser a causadora das elevações do custo da vida.

Quando, em 1928, Roberto Simonsen defendeu o protecionismo alfandegário, na primeira reunião do Centro das Indústrias de São Paulo, o Partido Democrático reagiu da seguinte forma:

"É preciso repetir um milhão de vezes: o Brasil é um País essencialmente agrícola. O que lhe importa fundamentalmente é explorar com a lavoura, a pecuária e a mineração, os 8.500.000 quilômetros quadrados que possuímos e dos quais oitenta ou noventa por cento ainda estão desaproveitados. É apenas ridículo sacrificar o interesse dessa exploração ao de meia dúzia de indústrias do Rio e de São Paulo... Os 300 mil operários que trabalham nas indústrias de estufa do Brasil poderiam, muito

(96) Richard Graham — Op. cit., pág. 321.

(97) "Sem emancipação econômica, a independência política é uma solução que satisfaz, apenas, o amor próprio nacional, sem nos dar o bem-estar material, condição primordial da ordem e da estabilidade social". Inocêncio Serzedelo Corrêa: "O Problema no Brasil", op. cit., pág. 3.

(98) "Não é o consumidor que faz o enriquecimento das nações, o seu poder, o bem-estar de todos seus habitantes; é, sim, o produtor, é sim, o que desenvolve os meios de trabalho, o que cria e difunde", reagiria Serzedelo Corrêa (op. cit., pág. 157).

mais proveitosamente para o País, estar trabalhando nas lavouras, mais necessárias ao nosso desenvolvimento." (99)

Durante a campanha eleitoral de 1930, a indústria era apresentada como "um grupo de exploradores estrangeiros, produtores de artigos de má qualidade, responsáveis pela elevação do custo de vida". (100)

Isso demonstra a eficiência da campanha realizada pela sociedade rural e pelas firmas comerciais estrangeiras com o objetivo de criar a imagem do País essencialmente agrícola, da indústria artificial, do industrial parasita e explorador. Duas referências servirão para demonstrar a que ponto havia chegado esse antiindustrialismo.

Fonseca Telles, em São Paulo, escrevia: "se é (a indústria) nova, reclama a tarifa a pretexto de defesa, nos primeiros passos da sua vida; se é velha, implora aumentos nas taxas existentes sob o falaz argumento de que elas não correspondem às condições atuais; as primeiras são indústrias de mamadeira; as outras, que já deveriam estar desmamadas, pedem dupla ração de leite, porque o apetite decerto cresceu com a idade". (101)

No Rio de Janeiro, A. M. Bittencourt escrevia no **Diário Carioca**: "os industriais . . . em vez de empregarem o seu tempo e a sua inteligência na solução de problemas que surgem todos os dias, inevitavelmente, na indústria . . . gastavam as suas preciosas energias cercando o governo, a imprensa e o povo de argumentos capciosos, tendenciosos e falsos . . . a fim de se livrarem de "drogas" geradas pela sua incapacidade." (102)

A Revolução de 1930, não significou qualquer mudança nessa mentalidade antiindustrial, faltando à sua liderança a consciência de que o processo de industrialização era o caminho mais eficiente para realizar transformações estruturais na sociedade. Muito embora ela tenha posto fim à hegemonia da sociedade cafeeira, não significou, entretanto, a ascensão do setor industrial ao poder.

A Aliança Liberal conclamava a classe média urbana contra a suposta incompetência e corrupção dos industriais, que sobrecarregavam o Brasil com tarifas elevadas. (103)

Como afirma Dean, Getúlio Vargas procedia de um Estado em que a indústria era politicamente sem importância e nada em sua educação econômica lhe dera a entender que a industrialização do Brasil fosse assunto urgente. Em sua plataforma de candidato, ele se confessou favo-

[99] Citado por Boris Fausto em "A Revolução de 1930". São Paulo, Editora Brasiliense, 1972, pág. 33.

[100] Boris Fausto — Op. cit., pág. 38. Entre as páginas 29 e 50 encontra-se uma minuciosa análise do antiindustrialismo nos momentos que precederam a Revolução de 1930 e evidências de que o comportamento político dos líderes desse movimento revelava uma atitude de indiferença, senão de hostilidade, às reivindicações específicas dos industriais.

[101] Boris Fausto — Op. cit., pág. 38. Entre as páginas 29 e 50 encontra-se uma minuciosa análise do antiindustrialismo nos momentos que precederam a Revolução de 1930 e evidências de que o comportamento político dos líderes desse movimento revelava uma atitude de indiferença, senão de hostilidade, às reivindicações específicas dos industriais.

[102] Warren Dean — "A Industrialização de São Paulo". São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1971, pág. 153.

[103] Warren Dean — Op. cit., pág. 196.

rável à proteção das indústrias que utilizavam matérias-primas nacionais e contra as "indústrias artificiais, que fabricam com matérias-primas importadas, aumentando o custo de vida em benefício de indústrias privilegiadas". (104) O fato é que, conforme observou Skidmore, Vargas evitou, pelo menos até a 2ª Guerra Mundial, comprometer-se de forma inequívoca com um programa de desenvolvimento industrial. (105)

De acordo com Fausto, (106) o comportamento político dos líderes desse movimento revela uma atitude de indiferença, senão de hostilidade, às reivindicações específicas dos industriais. Lindolfo Collor nunca revelou maior simpatia pela indústria. Oswaldo Aranha, ao ser empossado no Ministério da Fazenda, afirmaria ser "contrário à intervenção do governo na vida comercial do País, para valorizar o produto e manter indústrias fictícias".

Com semelhante orientação, não é de surpreender que o Governo Revolucionário estabelecesse como seu objetivo não a diversificação das atividades econômicas, mas a reconstrução do mercado externo. A Câmara Inglesa de Comércio julgava que se poderia "inferir dos pronunciamentos feitos por muitos dos novos governantes que existe um reconhecimento generalizado de que o bem-estar geral e o futuro do Brasil reside no desenvolvimento da exploração agrícola, pastoril e mineral e não no estabelecimento de uma estrutura industrial que só pode existir sob o patrocínio de uma tarifa abusiva. (107)

Os primeiros atos do Governo Revolucionário foram de tal forma desalentadores, que os empresários decidiram participar da Revolução Constitucionalista de 1932. (108)

Da Revolução de 1932 ao golpe de Estado de 1937, os empresários nacionais continuaram enfrentando os seus tradicionais adversários: os fazendeiros, os comerciantes importadores e o governo.

A Federação das Indústrias de São Paulo (109) denunciava "um suposto antagonismo entre os interesses da lavoura e os da indústria alimentado, de um lado, pelos interesses de indústrias estrangeiras que visam, numa preocupação imediatista, conquistar, à **outrance**, os nossos mercados internos e, de outro lado, pela ignorância de muitos elementos nacionais que se não apercebem das inevitáveis ações e reações, existentes entre todas as atividades dentro de um mesmo país, com fundas e recíprocas repercussões sociais". Nesse mesmo documento, afirmava mais adiante:

"É preciso que se incuta no espírito de cada brasileiro esta verdade, já sedição nos povos que conseguiram um elevado grau

(104) Warren Dean — Op. cit., págs. 195 e 196.

(105) Thomas E. Skidmore — "Política in Brazil, 1930-1964". New York, Oxford University Press, 1967, pág. 45.

(106) Boris Fausto — Op. cit., págs. 40 e 41.

(107) Warren Dean — Op. cit., pág. 196.

(108) Sobre a participação dos empresários no movimento de 1932 ver especialmente Clóvis de Oliveira, "A Indústria e o Movimento Constitucionalista de 1932", São Paulo, edição CIESP-FIESP, 1956.

(109) Roberto C. Simonsen — "Evolução Industrial do Brasil e outros estudos". São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1973, págs. 92 e 93.

de enriquecimento: a indústria manufatureira é apenas uma etapa no desdobramento do trabalho que manipula os produtos originários da terra e que visa, como toda e qualquer outra atividade útil, satisfazer as necessidades do homem."

"A observação dos povos progressistas demonstra que a diversificação das atividades industriais e a ampliação das chamadas indústrias de qualidade concorrem, mais do que qualquer outro fator, para melhor apurar as qualidades produtoras do homem, e, portanto, incrementar a capacidade do ganho individual, escopo social que se confunde, evidentemente, com os altos interesses da nacionalidade."

Os industriais paulistas continuavam insistindo que o mercado interno deveria constituir, por excelência, a base estimuladora do desenvolvimento industrial, pois mesmo a conquista de mercados externos para os nossos produtos manufaturados só poderia ser alcançada, de forma estável, se a produção repousar em um forte desenvolvimento da economia interna.

Insistiam, também, que "a instabilidade de orientação em matéria econômica, como em qualquer outra, é talvez, o maior fator do cerceamento do nosso progresso" e que "com o hábito de copiar os sistemas e doutrinas alienígenas, sem o conveniente estudo das nossas condições econômicas, introduzimos no Brasil a lenda do encarecimento da vida pelo protecionismo aduaneiro", concluindo que "se, ao invés do protecionismo fiscal, tivéssemos adotado um sadio protecionismo industrial, as nossas indústrias estariam hoje muito mais desenvolvidas, o padrão de vida médio bem superior ao nível atual e a nossa moeda bem menos desvalorizada". (110)

Assim, o talento empresarial nacional continuava sendo estrangulado pela falta de proteção aduaneira adequada, por uma política econômica instável e vacilante, pela falta de estímulo à mobilização de capitais, e, sobretudo, pela falta de aprovação social para a atividade empresarial.

Com o "Estado Novo", abandonava-se o liberalismo político e econômico. A sua implantação foi atribuída à transformação econômica que já ocorrera e que ainda precisava ser estimulada. (111) Entretanto, muito embora os seus objetivos fossem industrialização, nacionalismo econômico e bem-estar social, o fato é que não conseguiu desencadear um processo de industrialização, muito embora a classe empresarial tivesse sabido aproveitar o colapso das importações durante o período de guerra.

Ao terminar o conflito, observava-se que os incentivos que o governo havia oferecido tinham sido ineficazes e voltava a preocupação com a concorrência estrangeira. Nesse clima realizou-se, em 1944, o Primeiro Congresso Brasileiro da Indústria no qual se recomendou uma planificação econômica nacional abrangendo problemas industriais, agrícolas, comerciais, bem como sociais e econômicos de ordem geral. Reconhecia-se

(110) Roberto C. Simonsen — Op. cit., especialmente "Possibilidades da Expansão Industrial Brasileira e anexo", págs. 70 e seq.

(111) Warren Dean — op. cit., pág. 225.

que o Estado, longe de interferir diretamente pelo comando no campo econômico, deveria acentuar a sua influência no sentido de **criar condições que assegurem a permanência do desenvolvimento das atividades privadas.** ⁽¹¹²⁾

Durante o primeiro governo democrático, tentou-se o retorno ao liberalismo econômico, o que foi impedido pela rápida exaustão das reservas cambiais acumuladas durante a guerra e pelo conseqüente agravamento do **deficit** do balanço de pagamentos.

Em seu Relatório Anual de 1946, o então Ministro da Fazenda alegava que a ineficácia das providências postas em prática para combater a inflação tornava imperativa a adoção de medidas de caráter permanente visando, além do combate à inflação, a expansão econômica e a reforma tributária. A expansão econômica seria estimulada pelo afastamento de todos os obstáculos criados à produção, distribuição e circulação das riquezas; e pela assistência financeira organizada em moldes clássicos. ⁽¹¹³⁾

Mais adiante afirmava:

“Aproxima-se o momento em que os esforços devem convergir para o fortalecimento da iniciativa privada, o que tornará possível a recuperação das atividades produtoras. O que se verificou, entre nós, com as intervenções do poder público no campo da atividade particular, foi a escassez de mercadorias de primeira necessidade, ao mesmo tempo que o abuso do crédito facilitava a especulação em torno dos estoques.”

“O retorno às normas do livre comércio, baseado em política econômica observadora da liberdade de iniciativa, recomporá o que foi destruído, criando clima de confiança propiciadora do aumento da produção, principalmente a primária, pois que nela se baseia a nutrição de uma população em aumento constante.” ⁽¹¹⁴⁾

A industrialização voltava a ser condicionada ao problema do comércio exterior e aos interesses do consumidor:

“Articulados o problema do comércio exterior e o da industrialização do País, o último deve ser resolvido sem que se imponham sacrifícios ao consumidor interno” ... “Há um termo médio de conciliação entre os interesses dos diversos ramos da produção entre si e nas suas relações com o mercado interno. Não atende ao bem-estar coletivo criar e proteger indústrias dando-lhes caráter de monopólio.”

E, mais adiante:

“A defesa dos interesses da economia de consumo, comportando estabilidade de preços e formação de nível compatível

(112) Roberto C. Simonsen — *op. cit.*, págs. 102 e seg.

(113) Ministério da Fazenda — Relatório do Ministro Pedro Luiz Corrêa e Castro, Exercício de 1946. Rio de Janeiro, Imprensa Oficial, 1946, págs. 8 e 9.

(114) Ministério da Fazenda — Relatório do Ministro Pedro Luiz Corrêa e Castro, Exercício de 1946. Rio de Janeiro, Imprensa Oficial, 1946, págs. 155 e 156.

equivale a um plano de reconstrução, pois a produção passou a constituir atividade de caráter social.”

Finalmente:

“Sem dúvida, a melhoria das condições do mercado interno depende muito da recuperação do movimento importador. É da essência da economia latino-americana, e o Brasil nesse conjunto está integrado, certa concentração de esforços na exportação de matéria-prima e de gêneros alimentícios, bem como na importação de ampla variedade de artigos manufaturados e de comestíveis industrializados.” (115)

Em estudo recente, Annibal Villela e Wilson Suzigan (116) sustentam que a política econômica, ao longo do período 1889-1945, se não restringiu, pelo menos não propiciou o crescimento econômico. Não houve, até 1945, um conjunto coordenado de medidas capazes de incentivar o desenvolvimento industrial. A industrialização nunca foi objetivo básico da política econômica governamental. Ao contrário, a defesa dos interesses do café, a implementação de políticas de contenção e uma exagerada preocupação com os interesses do consumidor freqüentemente contribuíram para inibir o desenvolvimento industrial a longo prazo. Mas, como a evolução da política econômica brasileira caracterizou-se por buscas e freqüentes mudanças de orientação, em alguns casos, a produção interna se beneficiava dessas oscilações, como por exemplo, da proteção decorrente das desvalorizações cambiais. As mesmas razões que determinaram o fracasso de Mauá, restringiram o desenvolvimento industrial brasileiro, pelo menos, até o final da década de vinte.

Na verdade, até os anos cinquenta, a política econômica brasileira era inconsistente, formulada sempre para solucionar problemas específicos que emergiam de um desenvolvimento espontâneo. Reflexa e dispersiva, caracterizava-se pela improvisação, não chegando, nunca, a constituir um conjunto coerente com prioridades conscientemente definidas.

A partir da Revolução de 1930, a industrialização sempre constituiu o principal objetivo. Contudo, conflitos e vacilações, tanto na formulação, como na execução, neutralizavam os esforços nesse sentido.

Um dos principais exemplos dessa inconsistência foi a idéia de estimular a industrialização através do controle das importações. Muito embora, pelo princípio da similaridade, ficasse praticamente proibida a importação de um produto comprovada a existência de similar nacional em condições de substituir o importado em qualidade e quantidade, esse mecanismo ficava neutralizado pela política cambial excessivamente conservadora.

No pós-guerra, as medidas de estímulo à industrialização chocavam-se contra aquelas que, para moderar a inflação interna, liberavam

(115) Ministério da Fazenda — Relatório do Ministro Pedro Luiz Corrêa e Castro, Exercício de 1946. Rio de Janeiro, Imprensa Oficial, 1948, págs. 157 e 172.

(116) Annibal Villanova Villela e Wilson Suzigan — “Política do Governo e Crescimento da Economia Brasileira: 1889-1945”, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973, especialmente, o Cap. II.

o sistema comercial, satisfazendo a demanda reprimida durante os anos de guerra. Uma das características dessa política liberal foi a manutenção de uma taxa de câmbio fixa (18,32 cruzeiros antigos por dólar de 1946 a 1953) a despeito da velocidade da taxa de inflação (11 por cento ao ano nesse período).

Em 1948, estabeleceu-se o controle de câmbio através de restrições quantitativas. Mas, como o critério de controle era muito vago, a taxa de câmbio continuava supervalorizada e a tarifa alfandegária mantinha a sua base em valores específicos, ao que se deve acrescentar a corrupção administrativa, o sistema de controle quantitativo não chegou a constituir uma solução.

Quando, na década de cinquenta, começou-se a pensar seriamente na formulação de uma política de desenvolvimento industrial, esbarrou-se, ainda, com os seguintes obstáculos: **1)** a tarifa alfandegária, mais de ordem fiscal que a econômica, não oferecia qualquer defesa econômica para a indústria nacional; **2)** a diferença entre o valor interno e o valor externo da moeda nacional, à taxa de câmbio vigente, tornava mais interessante importar do que fabricar no País; **3)** os empresários temiam não só que as vacilações da política econômica resultassem em tratamentos desiguais, com vantagens conferidas a competidores como, especialmente, depois de se instalarem, viessem a ser expulsos do mercado pelos produtores estrangeiros. A concorrência de produtos estrangeiros continuava a constituir não só um obstáculo à expansão do parque fabril, mas, especialmente, um grave perigo para as empresas que se instalaram estimuladas pelas dificuldades dos anos de guerra.

Pela primeira vez em nossa história, formulou-se uma estratégia de desenvolvimento industrial, a qual pode ser assim resumida: **a)** o sistema de taxas múltiplas de câmbio encorajava o desenvolvimento industrial de forma extensiva na medida em que acelerava a substituição de importações com o objetivo de liberar divisas para as importações consideradas indispensáveis, estimulava a importação de bens de capital e intermediários e transferia renda do setor exportador para o setor industrial; **b)** a "Lei do Similar", a partir do advento do sistema de taxas múltiplas, conferia eficiente grau de proteção à indústria nascente; **c)** através de incentivos de ordem cambial, fiscal e creditício, o governo orientava os investimentos para as indústrias de bens de capital e de bens intermediários.

Com base nessa estratégia, as forças propulsoras do desenvolvimento industrial foram as seguintes: **1)** a substituição de importações, que permitia a incorporação de novas técnicas e de novos produtos ao processo produtivo; **2)** a política cambial como mecanismo de transferência de recursos do setor rural para o setor industrial; **3)** o capital estrangeiro como principal fonte de financiamento dos investimentos industriais; **4)** a inflação como mecanismo de transferência de recursos do setor privado para o setor público.

Duas razões explicam uma participação menos expressiva da empresa nacional nesse processo.

Em primeiro lugar, a aplicação eficiente do “princípio da similaridade”, na medida em que tornava proibitiva a importação, levou as empresas estrangeiras a passar da distribuição do produto estrangeiro para a montagem, ou da montagem para a manufatura local. A política de nacionalização (no sentido de uso de componentes e de matérias-primas nacionais) a curto prazo funcionou como um “tratamento de choque” para aqueles que ainda permaneciam indecisos frente à idéia de se instalarem no Brasil. Na medida em que a eficiente proteção tornava praticamente impossível a importação e uma vez que o Brasil já era considerado um dos mais promissores mercados do hemisfério sul e, por isso mesmo, a melhor localização em relação a um possível mercado comum latino-americano, as empresas estrangeiras não hesitavam em garantir, em alguns casos até em aumentar, a sua participação no mercado nacional.

Em segundo lugar, o Governo teve de enfrentar a seguinte opção: ou mobilizava as poupanças internas para apoiar a expansão da empresa nacional e deixava a infra-estrutura em mãos estrangeiras, o que encontrava resistência no próprio capital estrangeiro já receoso das consequências políticas, sobretudo dos movimentos nacionalistas; ou utilizava os recursos nacionais para construir a infra-estrutura que o desenvolvimento econômico estava exigindo, criando, dessa forma, uma base firme e permanente para a emancipação econômica, apoiando o desenvolvimento industrial, nessa fase inicial, no capital e na empresa estrangeira.

A escolha, como não podia deixar de ser, recaiu na segunda alternativa. De outra forma, não teria sido possível dar um impulso capaz de neutralizar, de uma vez por todas, as forças conservadoras que se opunham à modernização da sociedade brasileira.

O dualismo empresa estatal e empresa de capital estrangeiro não resultou de falta de capacidade empresarial, mas das limitações dos recursos financeiros nacionais e da necessidade imperiosa de, simultaneamente, construir a infra-estrutura na qual se devia apoiar o desenvolvimento econômico e expandir o parque fabril através de um processo acelerado de substituição de importações.

Era imperioso porque uma análise retrospectiva mostrava que, quem se dispusesse a impulsionar este País para a sociedade industrial teria de fazê-lo saltar em um prazo bem curto, pois, do contrário a tentativa seria frustrada, como tantas outras já tinham sido, pela falta de continuidade administrativa e pela defesa de interesses constituídos. Por isso, o desenvolvimento industrial teria que ser levado, em prazo bem curto, a um ponto irreversível.

A mobilização de parcela substancial dos recursos nacionais para o financiamento de obras de infra-estrutura impediu que a empresa nacional tivesse uma participação maior no desenvolvimento industrial durante os últimos vinte anos.

A nova política teve três linhas de ação:

A primeira, a ação empresarial direta do Governo, que não se explica pela transferência de características schumpeterianas ao Estado nacional, mas pela necessidade de manter os serviços de infra-estrutura sob controle nacional e por razões de segurança nacional. Não há porque considerar a intensificação dessa ação em conflito com a profissão de fé privatista dos governos mais recentes. Essa ação empresarial tem-se concentrado em setores absolutamente indispensáveis ao próprio desenvolvimento da iniciativa privada e sem os quais não teria sido possível a intensa expansão econômica dos últimos vinte anos. De outro lado, mesmo abstraindo a necessidade de manter sob controle nacional, a produção de energia e de combustíveis e os serviços de transporte e de comunicações, é bastante duvidoso que tivesse sido possível mobilizar, no setor privado nacional e estrangeiro, os recursos necessários para empreendimentos como Paulo Afonso, Três Marias, Furnas, Urubupungá, Itaipu, bem como para o sistema nacional de telecomunicações.

A segunda, a ação sobre os preços, onde se pode identificar um conflito: ao mesmo tempo que o mecanismo de subsídios estimulava a ação empresarial, os mecanismos de controle de preços marcavam o conteúdo político e demagógico através do falacioso argumento de defesa do consumidor. Atrás da hipocrisia "de não sacrificar o interesse dos pobres consumidores" vem se escondendo, desde o século passado, um resistente desapeço pela classe empresarial. Antes ele foi utilizado para manipular a tarifa alfandegária segundo os interesses da indústria inglesa. A partir da redemocratização do País, esse desapeço passou a se utilizar dos mecanismos de controle de preços, acusando a indústria de responsável pela inflação.

A terceira, a ação sobre a formação de capital, na fase inicial, como já se disse, orientada fundamentalmente para os investimentos de infra-estrutura, o que limitou a sua contribuição à expansão da empresa nacional.

Não se pode comparar a presença do capital estrangeiro no desenvolvimento industrial dos últimos vinte anos, à submissão a que se submeteu a monarquia e a primeira República. Desta vez, ela resultou menos de uma atitude submissa do que de uma decisão consciente de utilizá-lo, o mais intensamente possível, para reduzir, no tempo, a fase de transição de economia agroextrativista para economia industrial.

A história demonstra que o nosso atraso econômico não resultou da falta de capacidade empresarial. Muito pelo contrário, capacidade empresarial sempre existiu, mas foi mantida reprimida até a primeira metade deste século, antes pelos interesses de Portugal, depois da nossa independência, pelos interesses comerciais do Império Britânico.

A classe empresarial nunca se deu por satisfeita com a independência política. Defendeu com obstinação que o Brasil só seria uma nação soberana quando conquistasse a emancipação econômica e que somente pela industrialização se obteria a independência econômica.

Lutou heroicamente para que o Brasil deixasse de ser "uma feitoria comercial e colonial explorada pelos traficantes europeus", contra o primarismo da sociedade rural que defendia ter o Brasil por destino ser um País agrícola. Rebelou-se patrioticamente quando a República curvou-se à velha aristocracia rural, frustrando os seus objetivos fundamentais.

Já se disse que o desenvolvimento econômico de um país é o resultado dos sucessos e dos fracassos de seus empresários. A luta dos empresários brasileiros pela emancipação econômica deste País é uma das mais belas páginas da nossa história. A sua tenacidade, à sua obstinação, ao seu pioneirismo e ao seu patriotismo se deve a grande Revolução Brasileira: a profunda transformação na sua estrutura econômica e no seu sistema social.

Esse processo revolucionário, todavia, ainda não está concluído. Essa mesma classe empresarial que nunca aceitou o caráter semicolonial e semifeudal da nossa sociedade, certamente não aceitará uma posição secundária no processo de desenvolvimento econômico brasileiro. Ela nunca foi nativista. Mas, também, não aceita que o capital estrangeiro ultrapasse os limites de uma conveniente participação complementar.

Depois de uma resistência cega e inflexível, durante mais de um século, à aliança do capitalismo internacional com a aristocracia rural, que impedia a todo o custo o nosso desenvolvimento econômico, a classe empresarial, certamente, não descansará enquanto não reconquistar a liderança da Revolução Industrial Brasileira.

Não se deve acreditar que o empresário brasileiro esteja perdendo o seu espírito renovador e o seu fervor revolucionário e que venha a se acomodar face aos resultados até aqui alcançados, desistindo da liderança do processo social.

Ele entende que as condições agora são outras. Surpreendido pela velocidade que atingiu o processo de industrialização, ele vive, neste momento, uma fase introspectiva. Ele sente a necessidade de preparar-se, de armar-se para enfrentar um novo desafio.

O problema não é mais a proteção da indústria nacional contra a concorrência estrangeira. O conflito não é entre empresa privada e empresa estatal. Esse desafio são as relações econômicas entre a empresa nacional e a empresa estrangeira; é a afirmação da empresa nacional frente a empresa multinacional.

Neste ponto, é de toda conveniência esclarecer que, a despeito da luta desigual, da perfídia e até da violência utilizada pelas empresas estrangeiras, não predominava, entre os empresários brasileiros, o sentimento nativista.

Eles reconheciam que um país novo como o Brasil necessitava de capital, da técnica e do empresário estrangeiro para progredir e para alcançar um nível de civilização mais elevado.

Os empresários nacionais não concordavam com a discriminação em favor de tudo que era estrangeiro; não aceitavam a condição de inferioridade e, muito menos, o desprezo com que eram tratados pelas autoridades; rebelavam-se contra a dominação "de fora", "contra o absentismo que nos corrói", conforme afirmava Serzedelo Corrêa. Mas eles tinham profunda admiração pelos estrangeiros que, para aqui, se transferiam em definitivo.

Esse nacionalismo pode ser resumido nessas palavras do mesmo Serzedelo Corrêa:

"No dia em que o poder monetário estrangeiro tiver se apossado da maior parte dessa poderosa fonte de produção, sem que aqui os detentores dela vivam definitivamente e empreguem os lucros de sua exploração, sem que tenham completa e absolutamente nacionalizado as suas pessoas, a sua família, o seu capital e os seus lucros, nesse dia teremos apertado de modo inquebrantável os elos da cadeia que nos acorrentará ao poste da escravidão colonial." (117)

Logo depois da Revolução de 1930, isto é, em 1931, por imposição do Senhor Rothschild, um perito inglês, o Senhor Otto Niemeyer, visitou o País para avaliar a nossa capacidade de pagamento e recomendar medidas que assegurassem a regularidade dos serviços da dívida externa.

Nessa época, já se observava um conflito entre os interesses financeiros e comerciais dos ingleses em relação ao Brasil. A Casa Rothschild defendia a redução do nível de importação quer por meio de direitos alfandegários mais elevados, quer pela utilização compulsória de matéria-prima nacional. De outro lado, a Câmara de Comércio Inglesa pressionava para que a revogação da tarifa aduaneira fosse uma pré-condição para a manutenção da assistência financeira ao País. (118)

Em seu relatório, (119) Niemeyer reconhecia que "uma confiança exagerada na emissão de notas, empréstimos dispendiosos no estrangeiro para fins de valor econômico duvidoso e despesa pública excessiva produziram uma situação de inflação financeira, para corrigir a qual pouco foi feito, dela provindo natural e inevitável tendência para a depressão do câmbio".

Lembrava, mais adiante, que "nunca será demais repetir que a reconstrução financeira do Brasil, como de qualquer outro país, depende de duas bases fundamentais: 1) a manutenção do equilíbrio orçamentário pelas autoridades administrativas, isto é, a redução das despesas anuais à receita anual (excluindo os empréstimos) e 2) a estabilização da moeda".

Mas, para os objetivos deste ensaio o que é relevante salientar é que ele depois de reconhecer ser "de muita necessidade que o Brasil

(117) Inocêncio Serzedelo Corrêa — Op. cit., pág. 79.

(118) M. de P. Abreu — "The Niemeyer Mission: An Episode of British Financial Imperialism in Brazil", Working Papers n.º 10. Center of Latin American Studies, University of Cambridge, pág. 35.

(119) Edgard Carone — "A Segunda República". São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973, págs. 103 e seq.

evite empréstimos estrangeiros excessivos ou não remunerativos" sugeriu como pontos relevantes que se encorajasse a aplicação interna de capitais pelos próprios brasileiros e, o que considerava mais importante ainda, que se encorajasse a colocação das economias dos brasileiros em indústrias brasileiras.

Isso era o que um inglês sugeria, no momento em que a sociedade conservadora voltava a condenar a industrialização porque: 1) encareciam, com manifesto abuso, o padrão de vida em favor unicamente de alguns felizes industriais, sem vantagem para a Nação; 2) perturbavam as nossas relações internacionais, expondo-nos a represálias contra os nossos produtos de exportação; 3) diminuían as rendas aduaneiras, sem compensação de impostos pagos pela indústria protegida; 4) desviavam o operariado nacional do campo para os aleatórios trabalhos industriais das cidades.

V — O FUTURO DO EMPRESÁRIO NACIONAL

Um dos aspectos do desenvolvimento econômico brasileiro mais discutidos nos últimos tempos é o da concentração das grandes empresas nas mãos do Governo e do capital estrangeiro. O Estado controla setores vitais como energia elétrica, combustíveis, comunicações, siderurgia etc. Os bancos estatais fazem uma ativa concorrência aos bancos nacionais privados. As indústrias mais dinâmicas — a automobilística, a mecânica pesada, a de material elétrico etc — estão praticamente em poder de empresas estrangeiras. Em toda a economia brasileira a grande empresa genuinamente nacional constitui a exceção e não a regra.

Nessas circunstâncias, e no atual estágio de desenvolvimento econômico, já se pode identificar uma tendência à marginalização da empresa privada nacional? Justifica-se essa inquietação com o futuro da empresa nacional? É verdade que as economias de escala, um imperativo do progresso tecnológico, são inacessíveis à pequena e a média empresa nacional? Só se pode construir grandes empresas com capitais estrangeiros ou estatais?

O desenvolvimento econômico é, considerado de um modo geral, o resultado da ação dos seguintes fatores: taxa de retorno dos investimentos, taxa de poupança e de formação de capital, volume dos salários e ordenados pagos, taxa de crescimento da população, recursos naturais existentes etc. Raramente se inclui, entre esses fatores, o esforço para melhorar os métodos de produção, o talento e a acuidade da classe empresarial.

As teorias do desenvolvimento econômico apresentam as seguintes deficiências:

Primeiro, elas limitam a explicação à disponibilidade de **capital** e de **trabalho**, não levando em consideração a natureza e a qualidade dos fatores de produção, que se sugere seja uma conseqüência indireta dos investimentos. Disso resulta que toda estratégia é centralizada na

acumulação de capital fixo. O desenvolvimento econômico, assim, resultaria da maximização do capital "per capita".

Segundo, elas condicionam as perspectivas de industrialização ao menor preço relativo que o trabalho pode ter em relação ao capital e à dificuldade de substituir mão-de-obra abundante por capital escasso.

Terceiro, a suposição de que o baixo preço do fator trabalho é o grande estímulo para a industrialização.

Essas teorias deixam a impressão de que o desenvolvimento econômico é um processo automático e que a formação de capital fixo é suficiente para liberar as forças dinâmicas do progresso.

Na realidade, porém, o desenvolvimento econômico decorre das reações da sociedade frente aos riscos a assumir e aos resultados a alcançar. O processo de industrialização caracteriza-se pelas tensões existentes entre a situação real das atividades econômicas e os obstáculos que se opõem ao desenvolvimento industrial, de um lado, e as expectativas que o desenvolvimento industrial faz emergir, de outro.

Essas tensões são mais violentas e os choques bem mais dramáticos porque as políticas de desenvolvimento econômico se concentram na acumulação de capital fixo e não consideram as atividades verdadeiramente básicas e essenciais: o aperfeiçoamento da capacidade empresarial, a expansão do trabalho qualificado e o incremento do conhecimento técnico e científico.

Na segunda metade do século XIX, a Europa continental se desenvolveu a uma velocidade sem precedentes. As forças propulsoras desse extraordinário desenvolvimento foram: a) melhoria das condições de transporte; b) novas fontes de energia e de matérias-primas; c) aumento vertiginoso da oferta de moeda. Mas, conforme salienta Landes, acima de tudo estava a resposta de uma criativa classe empresarial a essa combinação de oportunidades de longo prazo e de facilidades de curto prazo. ⁽¹²⁰⁾

A causa fundamental do fracasso de certos programas de desenvolvimento ao nível nacional ou ao nível internacional, como foi o caso da Aliança para o Progresso, está na falta de interesse pela qualidade do fator humano e pelo papel desempenhado pelos agentes do desenvolvimento. Esses programas não consideram o aperfeiçoamento das capacidades dos membros da população para exercer atividades promotoras do desenvolvimento, nem se preocupam em estimular a capacidade empresarial nacional, ou melhorar a qualidade da força de trabalho ou aumentar o nível de conhecimento técnico e científico.

Observa-se, atualmente, nos países industrializados, grande interesse em aproveitar-se do baixo nível de qualificação — e conseqüente baixo nível de salários — dos trabalhadores dos países em desenvolvimento, esquecendo-se egoisticamente de que, dessa forma, se impede a criação

(120) David S. Landes — "The Unbound Prometheus". Cambridge, Cambridge University Press, 1969, pág. 201.

de capital humano, retarda o desenvolvimento cultural e aumenta a dependência tecnológica.

No que diz respeito à capacidade empresarial, parte-se sempre da suposição de que uma das características do subdesenvolvimento econômico é a falta de talento empresarial, e procura-se compensá-la com a ação empresarial do próprio Estado e a atuação de empresários estrangeiros. Quanto mais aguda a escassez de talento empresarial, mais marcante a presença direta do Estado nas atividades econômicas e maior a participação de estrangeiros no processo industrial. Mas há exagero nessa generalização. Nem sempre a questão é de falta de talento empresarial. Melhor seria considerar que, nas sociedades pré-industriais, existe uma preferência natural pelos investimentos em terras, no comércio ou em bancos comerciais. Em terras, porque é tradicionalmente mais seguro e porque é o que dá prestígio social. No comércio e em bancos comerciais, porque se acredita que comprar e vender e emprestar dinheiro são as atividades que oferecem as melhores perspectivas de rentabilidade, depois das atividades agropastoris. Nessas sociedades, a indústria apresenta um tipo particular de incerteza muito diferente dos riscos das atividades agrícolas, comerciais ou bancárias.

Faz-se necessário, portanto, corrigir essa suposição. Nas sociedades pré-industriais não falta talento empresarial. O que falta é interesse dos homens que possuem capital e tirocínio empresarial pelas atividades industriais onde os riscos são substancialmente diferentes daqueles encontrados na agricultura, no comércio e no empréstimo de dinheiro.

Se, de um lado, não se pode negar que falta ao empresário da sociedade pré-industrial disposição para enfrentar os riscos da atividade industrial, por outro lado, também é verdadeiro que essa timidez resulta de: **a)** debilidade financeira frente ao volume de recursos quase sempre requerido pelos projetos industriais; **b)** falta de informações que lhe permitam visualizar, além dos riscos da atividade industrial, uma rentabilidade superior ou igual à que ele está seguro de encontrar na agricultura, no comércio ou em transações bancárias. Algumas vezes, as informações não chegam nem a ser suficientes para vencer a timidez própria do ambiente pré-industrial.

A principal restrição que se pode fazer aos modelos de desenvolvimento econômico conhecidos é que eles não descrevem a atividade mais essencial do processo: a promoção direta ou indireta da expansão dos agentes do desenvolvimento, isto é, o aprimoramento das faculdades, das características e das aptidões individuais que alargam o campo das atividades promotoras do desenvolvimento econômico. Nenhum deles, até agora, levou em conta que o aperfeiçoamento da capacidade e da acuidade da classe empresarial nacional e a sua preparação para ingresso na sociedade industrial são um imperativo do próprio desenvolvimento econômico.

Em síntese, os principais obstáculos ao desenvolvimento industrial são os seguintes: **a)** dimensão do mercado; **b)** reduzida capacidade financeira das empresas; **c)** baixa qualidade dos recursos humanos, com-

preendendo capacidade gerencial, ignorância e baixo nível de educação, os dois últimos obstáculos poderosos à formação de mão-de-obra especializada e de técnicos eficientes; d) falta de aprovação social para a atividade empresarial.

Dimensão do mercado — Fazem trinta anos que o Professor Rosenstein-Rodan apontou a pequenez do mercado, resultante do nível de renda **per capita** e do baixo poder de compra dos consumidores dos países subdesenvolvidos, como o principal obstáculo ao desenvolvimento econômico. E argumentava que, uma simples fábrica, instalada isoladamente, mesmo quando usa os mais eficientes métodos de produção, pode fracassar em virtude da pequena dimensão do mercado. Como solução, recomendou a instalação simultânea de um certo número de fábricas para produzir diferentes produtos de modo a criar, por meio dos novos empregos, um poder de compra adicional capaz de expandir as dimensões do mercado. (121)

Scitovsky entende que uma economia pode ser considerada muito pequena, tecnologicamente, quando as dimensões do seu mercado não asseguram a absorção da produção de uma fábrica de determinado produto operando a plena capacidade e pelos processos mais eficientes; e, economicamente, quando não assegura as condições competitivas necessárias para estimular a eficiência e economia. (122)

O mercado pode ser pequeno devido à baixa renda real **per capita** e a população reduzida, ou ainda, porque, em virtude da baixa densidade demográfica, a economia não se encontra integrada, funcionando como "ilhas" econômicas por falta de um sistema de transporte eficiente, motivo por que a produção tem por base a demanda local. É justamente por esta última razão que um país das dimensões continentais do Brasil teve, na dimensão econômica do seu mercado, a principal causa do atraso no desencadeamento do processo de industrialização.

A dimensão do mercado é o principal obstáculo à instalação de indústrias que operem com razoável grau de eficiência e rentabilidade, impedindo-as de alcançar a plena capacidade e o ponto mínimo de custo unitário.

Esta é outra maneira de apresentar o círculo vicioso da pobreza: a dimensão do mercado limita os investimentos; o mercado não se expande por falta de investimento. Fábricas mais eficientes requerem um mínimo de capacidade, mínimo que, na maioria das vezes, transcende os limites da dimensão econômica do mercado. Por isso mesmo, uma parcela considerável das preocupações durante o desenvolvimento está concentrada, exatamente, na busca de interação entre o aumento da capacidade de produção (investimento) e a criação de demanda (expansão do mercado).

(121) P. N. Rosenstein-Rodan — "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe". In: "Economic Journal", junho-setembro de 1943.

(122) T. Scitovsky — "International Trade and Economic Integration as a mean of overcoming the disadvantages of a small nation". In: "Economic Consequences of the Size of Nations", E. A. G. Robinson, editor, New York, 1960.

Capacidade Financeira das Empresas — O grande problema do desenvolvimento econômico é que a renda **per capita** dos países sub-desenvolvidos é baixa demais para permitir poupança e o mercado pequeno demais para justificar investimento. É comum ouvir-se que “um país é pobre porque tem pouco capital e não pode acumular capital porque é pobre”.

Entretanto, é forçoso reconhecer, trata-se menos de escassez de capital do que de incapacidade de mobilizar o capital existente para o grande esforço necessário ao desencadeamento do processo de desenvolvimento econômico. Primeiro, porque parcela substancial das poupanças é realizada pelos proprietários rurais que, nem sempre, estão dispostos a investir na indústria; segundo, porque as empresas devem ter uma determinada dimensão mínima para que sejam mais ou menos eficientes. Na maioria dos casos, esse investimento mínimo necessário é superior à capacidade financeira individual e não existe um mercado de capital organizado capaz de complementá-la.

Na fase inicial do processo de desenvolvimento econômico, procura-se superar essa escassez de capital com recursos orçamentários (incentivos fiscais), poupanças forçadas e capital estrangeiro. Na medida em que avança o processo de industrialização, as fontes de financiamento vão se deslocando. Os incentivos fiscais tendem a ser substituídos pelos financiamentos dos bancos de investimento; as poupanças forçadas pelos lucros reinvestidos e por poupanças voluntárias provenientes de outros setores. De tal forma que, na fase final, o desenvolvimento industrial vai-se apoiar na renda auferida pelos empresários antes de iniciar o negócio, nos lucros reinvestidos pelas próprias empresas industriais e na criação de crédito pelo sistema bancário.

No Brasil, esse processo de substituição foi violentamente prejudicado pela velocidade de expansão do nível de preços. A alta crônica dos preços impediu que a empresa privada nacional atingisse níveis ótimos de eficiência e dimensões compatíveis com o progresso tecnológico e com o vertiginoso ritmo de desenvolvimento econômico do País.

Por causa da inflação, o setor privado foi obrigado a abandonar inúmeros projetos que, pelas suas proporções, tinham prazo de maturação relativamente longo. A COSIPA é um exemplo. Imaginada como um empreendimento inteiramente privado, em virtude de revisões orçamentárias impostas por uma inflação acelerada só se concretizou depois de passar para o controle do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico.

Outra causa da debilitação da empresa privada nacional, foram os lucros fictícios de balanço. As depreciações calculadas com base nos custos históricos dos equipamentos e instalações e a falta de provisão para manutenção de capital de giro faziam com que os lucros fossem até considerados extraordinários quando, na verdade, representavam prejuízos reais. (123) Vale acrescentar que as empresas estrangeiras não so-

(123) Para maiores detalhes, consultar, por exemplo, Mário Henrique Simonsen: “Aspectos da Inflação Brasileira”, Rio de Janeiro, edição mimeografada.

freram esse desgaste porque mantinham uma contabilidade em cruzeiro e outra em moeda estrangeira. Aos lucros ilusórios devem-se acrescentar distorções que tornavam frágil a estrutura financeira, como a superimobilização e o excessivo endividamento a curto prazo. Foram essas distorções que impediram a certas empresas de sobreviver à política de estabilização monetária iniciada em 1964.

Qualidade dos Recursos Humanos — É cada vez maior o número daqueles que reconhecem que o atraso econômico é menos uma resultante do baixo nível de poupança do que do baixo nível de qualificação e de conhecimento que, de fato, limita a capacidade de organizar uma estrutura capaz de absorver, em investimento, o capital existente. Com efeito, a essência do desenvolvimento são transformações qualitativas, as quais não dependem da alteração do número de participantes, mas do nível de qualificação dos recursos humanos. Eis a questão: quando se adquire consciência da importância dessas transformações qualitativas, as preocupações com os investimentos em educação são de ordem quantitativa.

Não se tem consciência de que a formação de uma força-de-trabalho industrial é um processo difícil e demorado, o qual não depende, somente, de uma distribuição ótima dos recursos disponíveis entre investimento em bens de capital e no aprimoramento das habilitações humanas, mas, essencialmente, grau de eficiência com que este último funciona.

É comum os investimentos em educação serem utilizados para a expansão quantitativa do sistema educacional sem qualquer relação com as exigências do processo de desenvolvimento econômico. Como não se realiza qualquer esforço para ajustar o perfil educacional às exigências de recursos humanos de uma sociedade industrial que está emergindo, surgem três problemas que vão agravar, ainda mais, as tensões do desenvolvimento: 1) conflito entre expressiva abundância em algumas ocupações e dramática escassez em outras; 2) o desperdício de recursos já escassos na expansão do sistema educacional, em virtude da deterioração da qualidade do pessoal egresso das escolas e da preparação de pessoas que não encontram emprego nas atividades em que se diplomaram; 3) a falta de mão-de-obra qualificada como principal obstáculo à assimilação da tecnologia transferida do exterior e, portanto, ao incremento do conhecimento técnico e científico.

A independência tecnológica é resultado da acumulação de experiência e da eficiência do sistema educacional. Este deve ser orientado para o atendimento das exigências de recursos humanos do processo de desenvolvimento, para a introdução de novas técnicas de produção e para a difusão dessas novas técnicas por todo o sistema econômico.

Mas, quando se fala de qualidade dos recursos humanos, também se deve incluir o talento empresarial e a capacidade gerencial.

Já se disse que, nas sociedades pré-industriais, não falta talento empresarial, mas interesse dos homens que possuem capital e tirocínio

empresarial pelas atividades industriais. Valem considerações mais detalhadas sobre esse assunto, visando demonstrar que o País não se resente da falta de empresários, mas das deficiências de suas elites empresariais.

O crescimento da renda **per capita** requer a substituição de técnicas menos eficientes por outras mais eficientes, isto é, o aumento da produção por unidade de trabalho; a criação e utilização de novos produtos e de novos materiais; a descoberta de novos mercados; a criação de novas formas de organização; a criação de novas qualificações profissionais; a acumulação de novos conhecimentos. Enfim, o desenvolvimento econômico não é um complexo processo de profundas transformações em todas as atividades econômicas e sociais.

Quanto maior a taxa de desenvolvimento econômico desejada, maior a quantidade de empresários requerida, e esses empresários têm que ser dinâmicos, inovadores, capazes de confiar em novas combinações de fatores de produção e na promoção de novas idéias.

Cabe, aqui, distinguir a atividade empresarial rotineira, qual seja a coordenação e direção de um negócio bem delimitado, no qual as componentes da função de produção empregada são bem conhecidas e operam em um mercado bem limitado e claramente definido, da atividade empresarial inovadora, isto é, a criação e direção de um negócio em que os mercados não estão bem delimitados, nem claramente definidos, e as componentes mais importantes da função de produção não são bem conhecidas. O que caracteriza o empresário inovador é a sua habilidade em identificar e preencher as deficiências do mercado, em obter e utilizar **inputs** ainda não comercializados e, finalmente, a sua capacidade de exercer influência na vida política no que se relaciona com suas atividades econômicas.

Redlich sugere separar a atividade empresarial em três funções diferentes: **a)** o capitalista, que fornece os recursos financeiros; **b)** o administrador ou gerente, que supervisiona e coordena as atividades produtivas; **c)** o empresário propriamente dito, que formula a política e toma as decisões. ⁽¹²⁴⁾

O que distingue a função gerencial da função empresarial é que, enquanto a primeira significa superintender e supervisionar as atividades da unidade de produção, zelar para que os processos e as técnicas de produção sejam combinados em proporções adequadas ao volume da produção e tomar decisões de rotina em questões de mercado e preços, a missão da segunda é localizar novas idéias e transformá-las em atividades lucrativas, não permitir que a unidade de produção caia na rotina, formular as políticas e tomar as decisões. A função empresarial não significa, simplesmente, organizar uma empresa, mas, essencialmente, uma fonte permanente de política e de desenvolvimento, uma vez que o empresário não se satisfaz apenas em "criar" uma empresa, mas se preocupa permanentemente em alimentá-la com novas idéias, em ajustar a

(124) Fritz Redlich — "The Business Leader in Theory and Reality". In: "American Journal of Economics and Sociology", n.º 8, 1948-1949, págs. 223/24.

unidade produtiva a contingências imprevistas. Em outras palavras: para um empresário, mais importante do que "criar" uma empresa é mantê-la em expansão.

Não obstante na função empresarial se encontrem três funções diferentes, quanto mais baixo for o nível de desenvolvimento, mais essas funções se confundem em uma só pessoa. Além disso, a dimensão e simplicidade das atividades econômicas não requerem nada além da função gerencial, pelo que, nas sociedades pré-industriais a atividade empresarial rotineira se confunde com a função gerencial.

O número e a qualidade dos empresários não são, apenas, a causa do desenvolvimento econômico, mas, também um produto do desenvolvimento. A habilidade criativa, a ação inovadora precisam de oportunidades para emergir.

Uma das características do baixo nível de desenvolvimento econômico é a intensa participação de pequenas unidades de produção no processo produtivo. Na medida em que o País se desenvolve, essas pequenas unidades vão perdendo posição relativa para outras maiores e mais complexas. Em consequência, as diferentes funções empresariais passam a ser desempenhadas por diferentes pessoas. A função capitalista passa à alçada do sistema bancário, e na proporção em que avança o processo de desenvolvimento, os bancos se especializam: bancos comerciais, bancos de investimento etc.; a função gerencial passa a ser missão de especialistas: gerente de produção, gerente de venda, gerente de compra, gerente de pessoal, tesoureiro etc.; finalmente, ao empresário cabe a função empresarial na sua essência.

É essa transformação que os modelos de desenvolvimento têm ignorado. Preferem simplificar o problema, classificando-o de escassez de capacidade empresarial. Na verdade, não se trata de escassez, mas de falta de experiência. A questão não é de talento empresarial mas de capacitação gerencial para exercer a moderna administração empresarial.

Torna-se sumamente importante compreender que, nas empresas nacionais, mais grave do que a debilidade financeira, é a falta de experiência na administração de unidades de produção em grande escala e a falta de qualificação para administrar grande volume de recursos físicos e grande número de homens.

Colocada a questão em termos de escassez de capacidade empresarial, obviamente a empresa estrangeira surge como a única fonte de talento empresarial e a ação empresarial do Estado como solução para a atividade empresarial inovadora.

Essa solução não estaria sendo questionada se ela fosse conscientemente complementar e não relegasse ao esquecimento a tarefa fundamental de estimular o volume e a intensidade da atividade empresarial genuinamente nacional. Afinal, "só se pode alcançar a maturidade econômica quando uma cadeia de atividades econômicas diversificada e multifuncional se desenvolve em mãos de empresários nacionais". (125)

(125) Arthur H. Cole — "The Entrepreneur". In: "American Economic Review", Vol. LVIII, n.º 2, maio de 1968, pág. 63.

É um erro imaginar-se o empresário inovador como um aventureiro, jogador, preocupado exclusivamente com o lucro. Nenhum empresário decide em um clima de incertezas ou de conjecturas. Por outro lado, não se deve pensar que o desenvolvimento econômico exige que todos sejam aventureiros. O que é essencial é que exista um número adequado de pessoas com idéias inovadoras, inclinadas à experimentação de novas técnicas, novos produtos e novas formas de organização, com coragem suficiente para desafiar opiniões formadas ou interesses estabelecidos.

O que caracteriza o empresário inovador é a vocação para determinar e executar decisões estratégicas fora dos trâmites costumeiros e com o mínimo de informações disponíveis. "Tal como a ação militar precisa ser empreendida em uma determinada posição estratégica, mesmo que todos os informes possivelmente passíveis de busca não estejam à disposição, assim também, na vida econômica, a ação tem que ser realizada sem elaborar todas as minúcias do que se há de fazer. Aqui, o bom êxito de tudo depende da intuição, da capacidade de enxergar as coisas, de modo tal, que depois comprove ser isto verídico, muito embora não se o possa aplicar no momento, e de perceber o fato essencial, afastando-se os não-essenciais, ainda que não se possa dar conta dos princípios mediante os quais isto se realiza". (126) Assim como um general não lança suas tropas em uma aventura, também o empresário necessita de um mínimo de informações porque, em suas decisões, há uma "racionalidade consciente".

Durante o período de substituição de importações, a falta de informações não permite aos empresários nacionais vislumbrar as novas perspectivas que se vão abrindo no setor industrial. Somente aqueles que já estão familiarizados com o mercado são capazes de avaliar, com base nas escassas informações disponíveis, tais perspectivas.

As empresas estrangeiras que já supriam o mercado passam a produzir, no País, o que já vendiam, desde que seja de seu interesse manter o mercado conquistado. A nova fábrica é instalada diretamente, ou através de quem as representava. É assim que uma parcela dos industriais tem origem no comércio de importação.

Dessa forma, ao ter início o processo de industrialização, não apenas falta ajuda ao empresário nacional para vencer a fase de transição da pequena unidade produtiva à produção em grande escala, como também não lhe é permitido o acesso às informações que possam atrair a sua atenção e estimular a sua acuidade empresarial.

Falta de aprovação social para a atividade empresarial — David McClelland (127) reuniu uma farta documentação para comprovar que o desenvolvimento da capacidade empresarial depende fundamentalmente da força que move o empresário e que essa força não é o desejo de lucro, mas a motivação para a conquista. As sociedades com alto nível de motivação para a conquista são as que produzem os empresários mais

(126) Joseph A. Schumpeter — "Teoria do Desenvolvimento Econômico". Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura, 1961, pág. 116.

(127) David C. McClelland — "The Achieving Society". Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand, 1961.

dinâmicos, e, em conseqüência, as que atingem as mais elevadas taxas de expansão econômica. (128)

O que caracteriza um empresário é a sua capacidade de tomar decisão em um clima de incerteza, isto é, a sua disposição para assumir riscos. Tal disposição não é alimentada por ambições pecuniárias. Muito pelo contrário. Conforme observou Bert Hoselitz (129) uma forte motivação para obter lucro não é suficiente. Uma pessoa para se tornar empresário deve ter uma personalidade bem diferente daquela que só deseja acumular fortuna.

Marcos Gasparian (130) mostra que, nos anos trinta, o industrial brasileiro só sentia alegria durante a montagem de u'a máquina nova. Operários e patrões se uniam no mesmo entusiasmo quando novas máquinas eram adquiridas e montadas. A despeito de todas as dificuldades, de todas as incertezas, o lucro obtido era empregado na ampliação da própria indústria. Por quê? Qual a razão desse entusiasmo? "Não era o interesse de ganhar mais e, sim, uma vaidade de ser industrial de projeção, o orgulho de ser uma parcela do engrandecimento da Nação, porque, em última análise, o patrimônio era do País".

A motivação para a conquista requer um ambiente social favorável e atitudes políticas estimuladoras. De acordo com Hoselitz (131) "the creation of a "climate for entrepreneurship" depends on the one hand on establishing social institutions which make possible objectively the exercise of independent individual enterprises, and on the other on allowing the maturation and development of personalities whose predominant orientation is in the direction of productivity, working, and creative integration".

Segundo Staley e Morse, (132) o desenvolvimento de uma vigorosa classe empresarial requer uma ação firme em duas áreas: primeiro, o ambiente social deve assegurar estabilidade, uma adequada recompensa para as iniciativas empresariais e um eficiente mecanismo de preços que reflita, com exatidão, as necessidades econômicas da sociedade; segundo, um programa de ajuda ao pequeno empresário para: **a)** ajudar o empresário a superar suas deficiências administrativas e gerenciais; **b)** facilitar o acesso aos conhecimentos de mercado e tecnológico; **c)** aperfeiçoar as instituições de forma a beneficiá-lo com melhor qualidade e com inputs mais baratos.

Para Gustav Papanek, (133) o empresário deve acreditar que a mudança é possível, e que ela pode ser feita pelos indivíduos. Ele deve estar motivado para realizá-la. Um número expressivo de empresários só dei-

(128) David C. Mc Clelland — "The Achieving Society". Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand, 1961, pág. 205.

(129) Bert F. Hoselitz — "Sociological Aspects of Economic Growth". New York, The Free Press of Glencoe, 1962, pág. 151.

(130) Marcos Gasparian — "O Industrial". São Paulo, Livraria Martins Editora, 1973, pág. 57.

(131) Bert F. Hoselitz — op. cit., pág. 154.

(132) Eugene Staley and Richard Morse — "Modern Small Industry for Developing Countries", New York, Mc Graw-Hill, 1965, especialmente o cap. 13.

(133) Gustav F. Papanek — "The Development of Entrepreneurship". In: "Entrepreneurship and Economic Development". Peter Killley. New York, The Free Press, 1971, pág. 318.

irão o estado potencial para o de empresário atuante se os obstáculos não-econômicos que eles enfrentam não forem muito graves. Que obstáculos são esses?

Na administração da Lei deve prevalecer critérios impessoais e de eqüidade; o governo deve ser eficiente no que diz respeito à garantia da segurança pessoal e da propriedade; requer-se, também, eficiência da infra-estrutura social; formação de recursos humanos, desenvolvimento da agricultura, aproveitamento dos recursos naturais, transporte, energia, comunicações e serviços de utilidade pública; finalmente, a tranqüilidade política e a paz social são absolutamente indispensáveis para a programação dos investimentos e para a continuidade da ação empresarial.

* * *

A industrialização não é um fim. É um meio para acelerar o processo de desenvolvimento econômico e para efetivar as profundas transformações estruturais. Tais objetivos somente poderão ser alcançados na medida em que se oferecer oportunidades crescentes para a participação ativa do elemento nacional no processo.

A empresa estrangeira deve ser utilizada para iniciar o processo de industrialização e, sobretudo, para estimular a competição e a imitação, para aumentar as oportunidades de assimilação de novas tecnologias e de novas técnicas de administração e gerência, enfim, para aperfeiçoar a capacidade empresarial nacional.

Os investimentos estrangeiros podem afetar o equilíbrio entre a produção manufatureira e a disponibilidade de recursos da economia e entre as várias indústrias, porque as decisões de investir das empresas estrangeiras tendem a refletir as leis e as prioridades industriais de economias e governos estrangeiros, as quais nem sempre são compatíveis com as prioridades e os objetivos nacionais.

O objetivo das empresas estrangeiras é a conquista do mercado nacional para a sua produção. Durante a fase de substituição de importações é possível a coincidência de objetivos. Mas, concluída essa fase, quando a economia requer mais dinamismo e eficiência, nem sempre os objetivos dessas empresas coincidem com os nacionais. A sua orientação para o mercado nacional está em contraposição com a necessidade de diversificar as exportações; enquanto elas continuam pressionando o balanço de pagamentos com a importação de matérias-primas, os recursos naturais permanecem inexplorados a despeito das amplas possibilidades existentes no mercado internacional; quando o desenvolvimento industrial passa a depender de maior eficiência, elas continuam com a sua ineficiência protegida pela tarifa alfandegária ou pela própria situação deficitária do balanço de pagamentos que afastam qualquer risco de competição estrangeira no mercado nacional.

Além disso, muito embora, no caso brasileiro, por força da Consolidação das Leis do Trabalho, as empresas estrangeiras sejam obrigadas a aceitar a participação do trabalhador nacional, o que, sem dúvida, foi

decisivo para elevar o nível de qualificação da mão-de-obra nacional, com raríssimas exceções — e justamente por falta de um instrumento coercitivo — elas não realizaram, nem estão realizando, o mínimo esforço para desenvolver as qualificações e aperfeiçoar a competência da classe empresarial nacional. Elas não estão sendo complementares, mas substitutivas. Seria essa tendência recomendável?

Não há, no momento, exemplo mais ilustrativo do papel da empresa estrangeira no desenvolvimento econômico nacional do que o do Canadá. (134)

Os investimentos estrangeiros desempenham importante papel no desenvolvimento econômico do Canadá nos últimos 25 anos. Entre 1946 e 1967, o valor dos investimentos americanos aumentou de 5 bilhões para 28 bilhões de dólares e o total dos investimentos estrangeiros de 7 para 35 bilhões de dólares. O grau de propriedade e de controle da atividade econômica por empresas estrangeiras é, nesse país, muito mais elevado do que em qualquer outro país industrializado do mundo.

Aproximadamente 60 por cento da indústria manufatureira é controlada por estrangeiros. Em algumas indústrias, como a de derivados de petróleo e de borracha, mais de 90 por cento é de propriedade de estrangeiros; em outras, como química, material de transporte e fumo, a proporção é de mais de 80 por cento. Cerca de um terço do total das atividades comerciais está em poder de empresas estrangeiras (cerca de 30 por cento do comércio atacadista e 20 por cento do comércio varejista). Finalmente, 10 por cento da riqueza nacional está em poder de não-residentes.

Na primavera de 1970, o Governo Canadense nomeou uma Comissão para estudar a situação dos investimentos estrangeiros no país, recolher dados, estudar fatos e propor uma política de investimentos estrangeiros.

Em seu relatório, publicado em fins de 1972, a Comissão Gray reconheceu que as empresas estrangeiras tornaram mais fácil o acesso ao capital, à capacidade empresarial, à competência gerencial, a novas tecnologias e a sua participação foi decisiva para o crescimento da produção da renda, do emprego e das receitas públicas.

Reconheceu, também, que os investimentos estrangeiros criaram problemas graves, tão graves que, a despeito do grande esforço realizado para superá-los durante os últimos dez anos, eles continuam insolúveis e, o que é mais sério, devem assumir proporções ainda maiores nos próximos anos se não forem tomadas providências verdadeiramente efetivas e urgentes.

A principal razão porque esses problemas estão assumindo proporções dramáticas é que a expansão das empresas estrangeiras está sendo financiada, cada vez mais, com capital obtido dentro do próprio Canadá. No período 1946-1960, do total de fundos mobilizados para a expansão das empresas estrangeiras, apenas 25 por cento provieram do exterior.

(134) As informações que se seguem têm por base um estudo recentemente editado pelo Governo do Canadá, conhecido como o Relatório da Comissão Gray, publicado com o título "Foreign Direct Investment in Canada", Ottawa, Information Canada, 1972, especialmente os Capítulos 1 e 2.

No período 1960-1967, os recursos mobilizados no estrangeiro caíram para 19 por cento. Isso significa que o crescimento das empresas estrangeiras está se apoiando cada vez mais firmemente nos lucros não distribuídos, na depreciação e nos recursos obtidos no mercado de capital canadense.

Uma das conclusões da Comissão Gray: os investimentos estrangeiros são a única razão porque o Canadá não tem sido capaz de desenvolver uma economia eficiente, produtiva, bem equilibrada e inovadora, em condições de enfrentar a competição internacional, não somente no estrangeiro, mas, principalmente, no mercado nacional. Eles fizeram do Canadá uma economia marginal e mutilada.

A experiência canadense é bastante ilustrativa de que um país, por maior que seja a disponibilidade de recursos naturais, qualquer que seja o nível de desenvolvimento cultural de seu povo, não alcançará a maturidade, nem a independência econômica, enquanto uma parcela substancial de suas atividades econômicas permanecer em poder de empresas estrangeiras.

Isso, entretanto, não significa que seja fácil solucionar o problema da participação da empresa estrangeira no desenvolvimento econômico. Como muito bem afirma o relatório Gray "se os investimentos estrangeiros, apenas, criassem problemas, a solução seria fácil: bastaria impedir o seu ingresso. A questão é que eles representam um complexo de custos e benefícios, ambos extremamente difíceis de quantificar em termos econômicos, sem falar na dificuldade de avaliar o impacto social, cultural e político". (135)

Esse mesmo relatório demonstra, ainda, que a ênfase em um desenvolvimento econômico acelerado faz emergir importantes **gaps** em virtude de a demanda normalmente exceder à oferta de recursos nacionais humanos e não-humanos. Na economia canadense, alguns desses **gaps** estão sendo eliminados com recursos provenientes do exterior, não em virtude de quaisquer desvantagens no que diz respeito aos recursos nacionais, mas em razão de deficiências na política econômica e/ou nas instituições nacionais que impedem o país de melhor aproveitar os seus recursos potenciais. Dentre essas deficiências, menciona que os governos canadenses sempre procuraram atrair capital estrangeiro para realizar os objetivos nacionais. . . "rather than looking to public ownership as some countries have done to fill needs not met by domestic private interest" e que a política de incentivos sempre funcionou em bases não discriminatórias para investidores canadenses e não-canadenses. (136)

Por tudo isso, o que a experiência canadense ensina é que não se conseguirá minimizar os custos, nem maximizar os benefícios do investimento estrangeiro com uma política de **laissez faire** em relação ao capital estrangeiro, sobretudo se não forem criadas condições para que ele se mantenha na condição complementar e nunca substitutiva do capital nacional.

(135) Op. cit., pág. 7.

(136) Op. cit., págs. 40 e 41.

Isso significa que, para aumentar a eficiência da economia brasileira, a fim de possibilitar a elevação deste País ao nível de potência mundial, faz-se absolutamente necessário estimular o desenvolvimento de uma vigorosa, eficiente e criativa classe empresarial genuinamente brasileira.

Uma política de desenvolvimento econômico não deve ser avaliada, apenas, pela sua contribuição para aumentar o Produto Nacional Bruto, mas, essencialmente, pelo seu efeito positivo ou negativo sobre as instituições que devem operar a capacidade produtiva. Não se pode julgar uma política econômica eficiente e, a despeito de uma elevada taxa de crescimento econômico, não se procura aperfeiçoar a capacidade de produção, expandir e melhorar a capacidade empresarial nacional. Para se alcançar um ritmo de desenvolvimento econômico firme e auto-sustentado é necessário: **1)** expandir o tamanho do mercado; **2)** obter economias internas através da produção em grande escala; **3)** obter economias externas através da instalação de indústrias tecnicamente interdependentes; **4)** sustentar um vigoroso movimento empresarial genuinamente nacional para que seja possível às empresas nacionais liderar o processo de desenvolvimento econômico e assegurar a realização dos objetivos nacionais.

Como estimular o volume e a intensidade da atividade empresarial nacional?

Em primeiro lugar, fazem-se necessárias duas medidas:

Uma, concentrar esforços para reduzir o **gap** educacional e cultural entre os empresários estrangeiros e nacionais, pois, do contrário, o estrangeiro tende a permanecer isolado. Isto poderia ser realizado através do aprimoramento qualitativo dos cursos de administração de empresa, do desenvolvimento de cursos intensivos para administradores e gerentes e, principalmente, pela substituição da administração familiar pela profissional.

É de justiça reconhecer que é justamente nessa área onde as providências oficiais estão mais adiantadas. Dentre estas, três merecem uma referência especial:

A primeira, é o **Fundo de Modernização e Reorganização Industrial**, principal instrumento da política de fortalecimento da empresa nacional, criado para financiar a reorganização e a modernização de setores e empresas industriais brasileiras, com vistas à melhoria de eficiência e conseqüente aumento do poder de competição das empresas.

O objetivo fundamental do FMRI é a implantação de uma política tecnológica e de **management** que permita à empresa nacional modernizar-se e operar em escala de produção adequada.

Para tanto, pretende-se ajudar a empresa brasileira a adquirir poder de competição, desenvolvendo progressivamente o maior número possível de empresas viáveis, capazes de enfrentar a competição econômica e tecnológica, internacionalmente. Os esforços convergirão no sentido de alcançar as seguintes metas:

- 1) elevação da escala de produção, da eficiência operacional das unidades industriais, mediante fusão, reorganização técnica e administrativa e modernização de suas instalações, de forma a torná-las capacitadas a competir em qualidade e preço nos mercados interno e externo;
- 2) estímulo à formação de conglomerados industriais, com o objetivo de alcançar melhorias de eficiência administrativa e gerencial, fortalecendo o poder de negociação dos grupos empresariais privados mais atuantes e, em conseqüência, sua capacidade de competição.

A segunda, é o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), uma sociedade civil, sem fins lucrativos, constituída pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e Associação Brasileira de Bancos de Desenvolvimento (ABDE), com o objetivo de elaborar um programa de sentido prático, de forma a suprir o pequeno e médio empresário, seja ele industrial, comerciante ou prestador de serviços, de todas as formas de assistência de que ele necessite, quais sejam:

- a) assistência para prestação de serviço de organização empresarial em todos os seus aspectos, notadamente o tecnológico, econômico, financeiro e administrativo;
- b) assistência para formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal técnico-administrativo e de dirigentes de empresas;
- c) assistência para a realização de pesquisas no campo das Ciências Sociais e outras, relacionadas com a organização e as atividades das empresas;
- d) implantação de um sistema brasileiro de assistência à pequena e média empresa.

A terceira, é o recente Programa Nacional de Treinamento de Executivos, que tem por objetivo fundamental a modernização da empresa nacional. Reconhecendo que grande parte das empresas nacionais não está, através de sua alta administração, capacitada a visualizar, com rapidez, as novas perspectivas que lhe estão sendo abertas e consciente de que as metas brasileiras de desenvolvimento econômico não podem aguardar a formação de novas gerações de profissionais de Administração, nesse programa, deu-se prioridade ao treinamento e modernização das atuais lideranças empresariais.

O Programa Nacional de Treinamento de Executivos pretende ajudar aos empresários a absorverem novos métodos de gestão e de controle, pelo que deverá influir em três áreas:

- 1) a de dirigentes e executivos, visando a propiciar àqueles que já participam da vida empresarial, conhecimento dos novos horizontes abertos pelas técnicas de administração, através de métodos de instrução variados, que lhes aumente a capacidade e a quali-

dade de tomada de decisão e desenvolva uma visão global da empresa, entre outros;

- 2) a área de pós-graduação, com o objetivo de formar professores, consultores e profissionais habilitados a difundir as técnicas modernas;
- 3) a área de graduação, estímulo à criação de escolas de administração de empresas de alto nível, o que será feito com um conteúdo de modernização semelhante ao cogitado para a área de pós-graduação.

Essas providências que, indiscutivelmente, representam um esforço elogiável para a organização e reorganização do sistema empresarial brasileiro, bem como para reduzir o **gap** educacional e cultural entre os empresários nacionais e estrangeiros, deveriam ser completadas com uma outra medida não menos significativa: estender à administração das empresas estrangeiras a política de nacionalização do trabalho, com o que se ampliariam as possibilidades de o empresário nacional adquirir melhor experiência administrativa, absorver novas técnicas de administração e gerência e, por outro lado, melhor integrar a empresa estrangeira nos objetivos nacionais.

É preciso impedir que as empresas estrangeiras se isolem da comunidade nacional e se tornem exageradamente presas à sua origem. Uma vez que os investimentos estrangeiros representaram, e ainda vão representar por muito tempo, um papel importante no desenvolvimento econômico brasileiro, tornou-se imperativo, primeiro, um grande esforço para que a liderança do processo não se desprenda do controle brasileiro; depois, explorar todas as alternativas que possam contribuir para reduzir ao mínimo os custos desses investimentos e extrair deles o máximo de benefícios. Dentre esses benefícios destaca-se a possibilidade de utilizar as próprias empresas estrangeiras para aprimorar as faculdades, as características e as aptidões individuais da classe empresarial brasileira.

Em segundo lugar, os bancos de investimento devem compreender que, mais importante do que o financiamento, é a orientação, a assistência técnica nas questões administrativas e gerenciais. Esses bancos devem encarar como sua principal missão a manutenção de um serviço de extensão industrial, que proceda como os serviços de extensão agrícola na zona rural, para fornecer assistência técnica, administrativa, comercial e industrial. A eles cabe, ainda, realizar as pesquisas para localizar novos empreendimentos e divulgar os resultados para atrair empresários potenciais. E, como o principal obstáculo é o risco, deverão assumir parte da responsabilidade do pioneirismo, participando do capital a investir.

Cabe aos bancos de investimento importante papel na melhoria dos métodos administrativos das empresas brasileiras, sobretudo, em termos de seleção de investimentos, mensuração de custos e de melhoria dos níveis de produtividade.

A experiência histórica revela que, na medida em que se vai reduzindo o atraso econômico, a ação direta do Estado vai sendo substituída

pelos bancos de investimento. O desenvolvimento brasileiro não é exceção.

Como decorrência de seu atraso econômico, a industrialização brasileira teve início sob a tutela direta do Estado. Por outro lado, ao iniciar o processo, o sistema bancário era constituído, basicamente, dos bancos comerciais e do Banco do Brasil, que desempenhava as funções de Banco Central, agente financeiro do Governo, banco de investimento e banco comercial.

À medida que avançava a industrialização, foram se verificando duas mudanças:

De um lado, a transferência, para o sistema bancário, da ação empresarial do Estado. A primeira manifestação dessa tendência foi a criação, em 1952, do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, com o objetivo de reequipar e fomentar a expansão da economia nacional, estando autorizado a conceder empréstimos diretos e empréstimos conversíveis em ações, fazer subscrição direta de ações, operações de **underwriting** e conceder aval às operações de crédito.

Surgiram, depois, os bancos de desenvolvimento, os quais, com o BNDE, passaram a constituir o mecanismo de ação empresarial do Estado. A partir de então, o Estado passou a participar de atividades empresariais por intermédio desses bancos. Enquanto o Tesouro Nacional controla diretamente a Companhia Siderúrgica Nacional, fundada em 1941, o BNDE controla a USIMINAS, que começou a produzir em 1962, e a COSIPA, que iniciou suas operações em 1963, para mencionar, apenas, o exemplo da indústria siderúrgica.

De outro lado, o sistema bancário passou a especializar-se: bancos comerciais, sociedades de crédito e financiamento, bancos de investimento, sistema financeiro habitacional, banco central etc.

Confirma-se, assim, o que já havia sido observado no desenvolvimento econômico da Europa. Quanto maior o atraso ao ter início o processo de industrialização, mais significativa a ação do Estado na formação do capital e na orientação empresarial. A proporção que se vai reduzindo o atraso, a ação direta do Estado vai sendo substituída pela ação dos bancos de investimento. ⁽¹³⁷⁾

Durante o reinado de Napoleão III, a indústria francesa recebeu um poderoso impulso através da ação dos bancos de desenvolvimento industrial. Os bancos de investimento desempenharam um papel verdadeiramente transcendental na história econômica da França, da Alemanha e de outros países europeus. Os bancos alemães, austríacos e italianos mantinham estreitas relações com as empresas industriais. Os alemães, por exemplo, acompanhavam uma empresa industrial desde o seu estabelecimento até a sua liquidação, partilhando de todas as suas vicissitudes. Através dos conselhos de supervisores, eles adquiriam tamanha ascen-

(137) Alexander Gerschenkron — "Atraso Econômico e Industrialização". Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, págs. 192 e seqs.

dência sobre as empresas industriais, que chegavam a exorbitar do controle financeiro para alcançar as decisões de direção e administração, eliminando, dessa forma, as deficiências de talento empresarial. (138)

Infelizmente, no Brasil, os bancos de investimento surgiram sob a inspiração de que o desenvolvimento econômico é um simples processo de acumulação de capital e sob o domínio da mentalidade típica de banco comercial. Não se compreendeu que a esses bancos cabe, simultaneamente com a mobilização de capital, desenvolver o talento empresarial nacional.

Na medida em que os bancos de investimento forem se libertando da mentalidade de bancos comerciais onde tiveram origem, a eles irá sendo transferida a ação empresarial inovadora que antes vinha sendo exercida pelo Estado. A fase de transição poderá ser substancialmente reduzida desde que eles adquiram consciência da importância de sua missão como instrumento mobilizador do talento empresarial genuinamente nacional. A eles cabe adotar uma atitude mais schumpeteriana: dar menos importância às garantias reais (preocupação herdada dos bancos comerciais) e maior atenção ao homem de muita visão e muita ousadia.

Em terceiro lugar, uma outra forma de estimular o talento empresarial é o fomento ao desenvolvimento da pequena e da média empresas.

Nos últimos tempos, o problema da pequena e média indústria tem sido discutido com base no preconceito de que somente as grandes empresas são capazes de sustentar o desenvolvimento industrial. A questão da dimensão das empresas industriais tem sido colocada nos seguintes termos: a) que a pequena e média empresa tem seus dias contados no processo de desenvolvimento brasileiro; b) que a pequena e média empresa constitui um setor retardatário e que, por isso, representa um problema de ordem social e não econômica; c) que somente empresas grandes, senão gigantes, podem sustentar uma elevada taxa de desenvolvimento industrial.

Essa é uma posição errada e que necessita ser revista. A pequena e a grande empresa não são substitutivas, mas complementares. Basta observar que os Estados Unidos da América contavam, em 1959, com quatro a cinco milhões de pequenas empresas e estimava-se que, todos os anos, surgiam cerca de 400 mil novas, enquanto 300 mil deixavam de existir. (139) Nesse mesmo país, as pequenas e médias indústrias, por essa mesma época, empregavam 27% de todos os operários e produziam 23% do valor total da transformação industrial. Na Alemanha Ocidental

(138) Alexander Gerschenkron — "El Atrazo Económico en su Perspectiva Histórica", Barcelona, Ediciones Ariel, 1958, págs. 27 e seq.

(139) Roland I. Robinson — "Financiamento da Pequena Empresa Dinâmica", Cadernos de Organização do Trabalho, Lisboa, Livraria Clássica Editora, 1970, pág. 9.

a sua importância relativa é igual, mas, no Japão, elas empregam 56% da mão-de-obra e produzem 34% do valor da transformação industrial. (140)

Um **Symposium** realizado pela O.E.C.D., em 1967, concluiu que, a despeito das dificuldades que as pequenas e médias empresas experimentaram em se ajustar às profundas e rápidas mudanças estruturais verificadas no imediato pós-guerra, elas ainda desempenhavam e continuariam desempenhando ainda por muito tempo, importante papel na economia dos países desenvolvidos. A segunda revolução industrial e a revolução da automação não impedirão as pequenas e médias empresas de viver e prosperar graças à especialização e a subcontratação.

Em relação ao papel dessas pequenas unidades nos países em desenvolvimento, a conclusão final foi de que elas devem assumir um papel de mais alta importância no desenvolvimento econômico desses países por constituírem, no futuro imediato, um eficiente instrumento de desenvolvimento econômico e social. (141)

A maneira mais eficiente de estimular o talento empresarial nacional é o fomento ao desenvolvimento da pequena e média empresa, pois, nelas, é que se forja o empresário nacional. Ainda recentemente, em um estudo comparado da indústria e comércio em alguns países em desenvolvimento, seus autores chamaram a atenção para o perigo das medidas administrativas fortemente discriminatórias contra a pequena e média empresa e em favor das grandes empresas, porque elas desencorajam a capacidade empresarial nacional. (142)

Na literatura econômica encontram-se diversos exemplos sugerindo que, qualquer que seja a política de promoção da pequena e média indústria, a mais alta prioridade deve ser dada à melhoria da competência gerencial.

Jonathan Boswell, em recente estudo sobre o desenvolvimento e o declínio das pequenas empresas na Inglaterra, (143) chegou à conclusão de que as principais causas do declínio dessas empresas são: **1) problemas de mercado; 2) fatores tecnológicos; e 3) limitações da capacidade gerencial.**

Um estudo da O.E.C.D. já mencionado (144) mostra que, no Canadá, os problemas gerenciais respondem por 80 por cento do fracasso das

(140) Frederico J. O. Robalinho de Barros e Rui Lyrio Modenesi — "Pequenas e Médias Indústrias. Análise dos Problemas, Incentivos e sua Contribuição ao Desenvolvimento". Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973, pág. 29.

(141) O.E.C.D. — "Promotion of Small and Medium-Sized Firms in Developing Countries through collective actions". Paris, 1969, págs. 299/300.

(142) Little, Scitovsky e Scott — "Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study". Londres, Oxford University Press, 1970, pág. 211.

(143) Jonathan Boswell — "The Rise and Decline of Small Firms". London, George Allen & Unwin Ltd., 1973, especialmente o Capítulo 8.

(144) O.E.C.D. — "Problems and Policies Relating to Small Medium-Sized Businesses". Paris, 1971, pág. 12.

pequenas e médias empresas; e, no Japão, a incapacidade gerencial é a principal causa do fracasso dessas pequenas unidades, o que se eleva a mais de 10 mil casos por ano.

Uma pesquisa recente do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA) do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, ⁽¹⁴⁵⁾ chegou à conclusão de que a reduzida capacidade administrativa dos dirigentes das pequenas e médias empresas, tornando-as infensas a métodos modernos e a sistemas mais eficientes de administração, pecando, sobretudo, pela excessiva centralização administrativa, compromete consideravelmente a dinâmica de funcionamento dessas empresas.

Afirma, ainda, a pesquisa do IPEA, que uma das mais cruciais dificuldades desses tipos de empresa está na área financeira. Tendo que competir nas mesmas faixas das grandes, em termos de financiamento, são discriminadas pelo sistema de seleção, com base nas informações cadastrais, por oferecerem menores garantias de crédito.

A isso deve-se acrescentar a carga tributária que lhes é imposta. Não se trata, porém, de defender alíquotas diferenciadas para grandes e pequenas empresas. A questão é que, de um modo geral, as pequenas e médias empresas têm dificuldades em acompanhar as diversas alterações da legislação econômica e fiscal. Devido à complexidade das leis e de suas freqüentes alterações, e por falta de melhor orientação, as pequenas e médias empresas ficam sujeitas a pesadas multas, acrescidas de juros e correção monetária.

Não resta a menor dúvida de que, para desenvolver-se, a pequena e média empresa precisa de capital acima da poupança do proprietário e de sua família, e que o acesso aos mercados monetário e de capitais é um poderoso obstáculo.

Não somente o acesso, mas, também, o custo do capital é muito elevado. Além de ter de lutar para não permanecer à margem do mercado de crédito, ele tem que se esforçar para conseguir que o custo do capital seja inferior às esperadas taxas de rentabilidade do investimento.

Mas, daí até considerar o acesso ao capital de risco e a questão da garantia real para empréstimos a longo prazo como o principal ponto de estrangulamento da pequena e média empresa, a distância é muito grande.

O fundamento básico da ajuda à pequena e média empresa é a criação de uma classe empresarial genuinamente nacional. É por essa razão que as dificuldades de origem não financeira ganham em importância.

É difícil acreditar que, no Brasil, os problemas gerenciais sejam menos importantes do que são nos outros países. Aqui, como em todos

(145) Frederico J.O. Robelinho de Barros e Rui Lyrio Modenesi, op. cit.

os países, o pequeno empresário não recebeu qualquer formação metódica. Mesmo admitindo que ele disponha de algumas qualidades que são inatas: o bom senso, espírito de justiça, capacidade de liderança, iniciativa e engenhosidade, é a formação metódica que vai ajudá-lo a resolver os problemas de direção, delimitar tarefas e atribuir responsabilidade. Além disso, muitas vezes é a incapacidade de vender ou de controlar os custos que conduz a perda de disponibilidade financeira.

No caso específico do Brasil, há que acrescentar que, até bem pouco tempo, os empresários não tinham por que se preocupar com eficiência e produtividade uma vez que a inflação lhes permitia transferir os aumentos de custo ao consumidor através do aumento contínuo dos preços. Por outro lado, era fácil aumentar a margem de lucro através da sonegação fiscal.

Nas condições atuais, a permanência da pequena e média empresa no mercado depende essencialmente da compreensão de que a sua sobrevivência está condicionada ao lucro e ao desenvolvimento. Porém, não mais o lucro fácil da inflação ou da sonegação fiscal, mas o lucro resultante de maior esforço de venda e de maior eficiência das técnicas de produção e de gerência; não mais o desenvolvimento ilusório da inflação, mas o desenvolvimento real sustentado na relação **custo x lucro x investimento**.

Mas, não é esta a única razão pela qual a necessidade da adoção imediata da mentalidade da "educação contínua" deve merecer uma prioridade maior. A desatualização da pequena e média empresa é, atualmente, um risco bem maior do que o acesso ao mercado de crédito, uma vez que, antes do acesso ao crédito, os pequenos empresários necessitam possuir flexibilidade para acompanhar e adaptar-se às mudanças tecnológicas.

O progresso tecnológico requer um fluxo constante de informações atualizadas. Como proteger a pequena e média empresa da rápida obsolescência criada pelo rápido avanço tecnológico de modo a assegurar a sua eficiência e competitividade? Como fazer com que os proprietários das pequenas e médias indústrias considerem as mudanças tecnológicas como oportunidades e não como ameaça?

Acrescente-se a esses problemas a questão dos desníveis tecnológicos entre Estados e até dentro de um mesmo Estado. A principal característica do desenvolvimento industrial brasileiro não é o dualismo pequena e média x grande empresa. É a heterogeneidade de situações que predomina dentro de um mesmo ramo industrial quanto ao nível tecnológico e à eficiência da empresa.

Um dos aspectos mais essenciais da política industrial é a difusão dos conhecimentos técnicos através da indústria. A introdução de inova-

ções tecnológicas deve procurar não somente elevar o nível de tecnologia e produtividade das grandes indústrias, mas, ao mesmo tempo, a elevação persistente da tecnologia e da produtividade das pequenas e médias.

Nenhum modelo de expansão e de modernização das pequenas e médias indústrias pode ser considerado satisfatório se não prevê um sistema de transferência de conhecimento e de assistência técnica, através do qual seja possível diminuir progressivamente essa heterogeneidade tecnológica e integrar a pequena e média indústria no complexo científico e tecnológico nacional.

Tão importante quanto o apoio financeiro, é canalizar, para a pequena e média indústria, de forma permanente e sistemática, todo o acervo de conhecimentos técnicos e científicos e de experiências pessoais já acumulado no País. Mais do que um mecanismo de garantia complementar, faz-se necessário um sistema de expansão industrial para promover o aperfeiçoamento da capacidade gerencial, a difusão de conhecimento e de técnicas e fornecer assistência técnica para a transferência de **know-how** e para a eliminação de processos tecnológicos já ultrapassados.

Em relação ao crédito bancário, a questão não é, apenas, da segurança e da garantia real que essas pequenas unidades podem oferecer. Duas outras questões não podem ser esquecidas:

A primeira, é que a dimensão das operações das pequenas e médias empresas significa, para os bancos, custos administrativos mais altos. É indiscutível que, nas economias em desenvolvimento, as pequenas empresas só conseguem financiamento em condições muito onerosas.

A segunda, é o fato de, como já foi mencionado até agora, os bancos de investimento, no Brasil, ainda não terem adquirido consciência de que a sua missão não se limita à mobilização de capital, mas inclui, também, desenvolver o talento empresarial nacional.

Para que as pequenas e médias empresas possam funcionar como instrumento mobilizador do talento empresarial genuinamente nacional, faz-se absolutamente necessário: **a)** aumentar a disponibilidade de capital de risco; **b)** induzir os bancos de desenvolvimento e de investimento a julgarem as potencialidades dessas pequenas unidades com base na viabilidade da idéia proposta, nas perspectivas de desenvolvimento do mercado, na eficiência da capacidade empresarial e na competência gerencial.

Em quarto lugar, seria da mais alta importância rever os mecanismos de incentivos fiscais no sentido de reforçar a sua ação como instrumento de capitalização das empresas nacionais e de estímulo ao talento empresarial genuinamente nacional e à inovação.

Finalmente, é preciso compreender que o simples desejo de lucro, por si só, não é bastante para provocar e sustentar um vigoroso movimento empresarial. É necessário que esse desejo seja reforçado pela crença de que o empresário está servindo a uma causa de grande significação e que o ambiente social seja favorável a atitudes que induzam os indivíduos a assumir riscos.

Vale recordar que foi uma fé quase religiosa na democracia e na livre empresa que sustentou o esforço e a confiança dos empresários americanos e que o nacionalismo tem provado ser uma extraordinária fonte de energia alimentadora do esforço empresarial nos Estados Unidos da América, na Alemanha e no Japão.

O grau de aprovação social com que conta a atividade empresarial afeta favoravelmente o seu volume e a sua qualidade. A falta de prestígio das atividades empresariais e comerciais é, sem dúvida, um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Os sucessos, o poder e a importância da classe empresarial nacional devem ser prestigiados pela opinião pública.

Um dos objetivos deste estudo foi demonstrar que os interesses mercantis do Império Britânico solidamente estabelecido no País e explorando a ignorância e o egoísmo da aristocracia rural reprimiram, de forma enérgica e violenta, a capacidade empresarial brasileira.

Aos empresários nacionais não faltaram, apenas, medidas protetoras contra a concorrência da indústria estrangeira, nem um sistema de crédito industrial, mas, sobretudo, condições favoráveis à materialização de suas idéias ou para que suas iniciativas progredissem e se afirmassem. Qualquer iniciativa fora da agricultura era esmagada ou em nome dos interesses dos consumidores, ou porque perturbavam as nossas relações internacionais, ou ainda, porque desviavam o Brasil do seu "destino evidente": ser um País essencialmente agrícola.

Não seria justo dizer que esse quadro não sofreu qualquer alteração nos últimos vinte anos. Da mesma forma que seria exagerado otimismo reconhecer que a situação existente é inteiramente favorável ao desenvolvimento de um rigoroso movimento empresarial genuinamente nacional.

A começar pela negação da existência de talento empresarial capaz de conduzir o processo de desenvolvimento. A partir dessa visão pessimista, vale enfatizar: a ação das empresas estrangeiras não está sendo complementar, mas substitutiva. A esse pessimismo, junta-se um clima de desconfiança e de reserva contra as intenções dos empresários.

Outra demonstração da falta de aprovação social para as atividades empresariais são os movimentos periódicos de mobilização da opinião pública contra os empresários com o objetivo de esconder as verdadeiras causas da inflação. Quase sempre, tais movimentos constituem o ponto

culminante de uma crise resultante da falta de planejamento, da improvisação e de medidas contraditórias na formulação da política econômica. No final, os gestores dessa política não hesitam em sacrificar os objetivos de produção aos interesses dos consumidores. Continuamos sendo um País **consumidor!**

É de toda conveniência restabelecer a confiança no espírito empresarial brasileiro. Para tanto, seria recomendável a organização de um processo de divulgação dos êxitos da classe empresarial brasileira a fim de tornar conhecida a sua competência, para que tais exemplos sirvam de estímulo a novas capacidades latentes, e com vistas à valorização popular da empresa brasileira.

VI — CONCLUSÕES

O desenvolvimento econômico não é um simples processo de acumulação de capital. Ao contrário, é um complexo processo de profundas transformações em todas as atividades econômicas e sociais, no qual a formação de capital é uma das causas básicas. As outras duas são: a melhoria da qualidade dos recursos humanos e a introdução de inovações tecnológicas.

Como melhoria da qualidade dos recursos humanos entendem-se as transformações qualitativas na estrutura da força de trabalho e a melhoria do talento e da acuidade da classe empresarial. E as inovações tecnológicas ocorrem através da introdução de novos produtos, de novos processos de produção e de novas técnicas de administração e gerência.

As políticas de desenvolvimento econômico concentram-se na acumulação de capital fixo e não consideram as atividades verdadeiramente básicas e essenciais: o aperfeiçoamento da capacidade empresarial, a expansão do trabalho qualificado e o incremento do conhecimento técnico e científico. De um modo geral os planos de desenvolvimento não consideram o aperfeiçoamento das capacidades dos membros da população para exercer atividades promotoras do desenvolvimento, nem se preocupam em estimular a capacidade empresarial nacional, ou melhorar a qualidade da força de trabalho ou aumentar o nível de conhecimento técnico e científico.

Como afirma Peter Kilby, "in modern growth theory, any contribution of entrepreneurship is typically contained in a catch — all residual factor. This latter residual, variously termed "technical Change" or "coefficient of ignorance", includes, among other things, technology, education, institutional organization, and entrepreneurship". (146)

(146) Peter Kilby — "Entrepreneurship and Economic Development". New York, The Free Press, 1971, pág. 2.

A principal preocupação deste estudo foi demonstrar que, em nenhum momento da nossa história, faltou capacidade empresarial a este País. A verdade é que o talento empresarial nacional sempre esteve reprimido por pressões externas e pelos interesses da aristocracia rural. Basta lembrar que, ainda nos primeiros anos da década cinquentista, um Ministro da Fazenda afirmava na Federação das Indústrias de São Paulo "que não eram bem vistas no exterior as ambições brasileiras de industrialização". (147) Não muito antes, outro Ministro da Fazenda defendia que o destino econômico do Brasil, País essencialmente agrícola, estava em intensificar a exportação de matérias-primas e gêneros alimentícios e a importação de artigos manufaturados e alimentos industrializados! (148)

A despeito disso, a classe empresarial brasileira não se subjugou aos interesses coloniais de Portugal, nem se cansou de lutar para manter-se em situação de dignidade social e econômica perante a aristocracia rural e o capital estrangeiro, nem de expressar a sua inconformidade com a nossa situação de País consumidor.

Durante a fase de substituição de importações, faltou ao empresário nacional ajuda para vencer a fase de transição da pequena unidade produtiva para a produção em grande escala, nem lhe foi permitido o acesso às informações que pudessem atrair a sua atenção e estimular a sua acuidade empresarial.

A terceira conclusão é de que, desde o extraordinário exemplo do Intendente Câmara, o Brasil não se ressentiu da falta de empresários, mas de competência gerencial. Mais grave do que a debilidade financeira, é a falta de experiência na administração de unidades de produção em grande escala e a falta de qualificação para administrar grande volume de recursos físicos e grande número de homens.

Alguns estudos em outros países confirmam que capacidade empresarial não constitui problema para os países em desenvolvimento. Peter Kilby (149) é de opinião que se deve rejeitar as teorias da presença binária ou da ausência de capacidade empresarial e concluiu também que "the various activities required of the industrial entrepreneur are individually reinforced or impeded by prior techno-economic traditions and social structure factors... in late modernizing economics, the critical entrepreneurial inputs are related to achieving and maintaining efficient production, in contra-distinction to innovation or marketing activities".

Esse mesmo autor relaciona nove estudos do problema de capacidade empresarial na Ásia, África e América Latina, e, em nenhum deles, menciona-se a escassez de capacidade empresarial. Quatro concluíram

(147) Marcos Gasparian — "O Industrial" — São Paulo, Livraria Martins Editora, 1973, pág. 70.

(148) Ver nota 113, Capítulo IV.

(149) Peter Kilby — op. cit., págs. 29 e 30.

que o principal ponto de estrangulamento do desenvolvimento industrial encontra-se na área de tecnologia e gerência; um mencionou a eficiência gerencial, e outro engenharia industrial e aperfeiçoamento tecnológico.

O capital estrangeiro e a empresa estrangeira revelaram ser eficientes na transferência de capital, de novos processos e de novas técnicas de produção e, por força de Lei de nacionalização do trabalho, na elevação do nível de qualificação da mão-de-obra nacional. Mas, não revelaram a mesma eficiência no que se refere às qualificações do empresário nacional, isto é, no aprimoramento da atividade empresarial genuinamente nacional.

Considerando que um país só pode alcançar a maturidade econômica quando uma cadeia de atividades econômicas diversificada e multifuncional se desenvolve em mãos de empresários nacionais, como estimular o volume e a intensidade da atividade empresarial nacional? Recomendou-se o seguinte:

- 1) concentrar esforços para reduzir o **gap** educacional e cultural entre os empresários estrangeiros e os nacionais, para impedir que o empresário estrangeiro permaneça isolado;
- 2) estender à administração das empresas estrangeiras a política de nacionalização do trabalho, com o que se ampliariam as possibilidades de o empresário nacional adquirir melhor experiência administrativa, absorver novas técnicas de administração e gerência e melhor integrar a empresa estrangeira nos objetivos nacionais;
- 3) os bancos de investimento devem compreender que, mais importante do que o financiamento, é a orientação e a assistência técnica nas questões administrativas e gerenciais. A eles cabe um importante papel na melhoria dos métodos administrativos das empresas brasileiras. Simultaneamente com a mobilização de capital, cabe-lhes desenvolver o talento empresarial nacional;
- 4) o fomento ao desenvolvimento da pequena e média empresa é a maneira mais eficiente de estimular o talento empresarial nacional;
- 5) rever os mecanismos de incentivos fiscais no sentido de reforçar a sua ação como instrumento de capitalização das empresas nacionais e de estímulo ao talento empresarial genuinamente nacional e à inovação;
- 6) a falta de prestígio das atividades empresariais é, sem dúvida, um obstáculo ao desenvolvimento econômico. É fundamental que o ambiente social seja favorável a atitudes que induzam os indivíduos a assumir riscos.

O INTERVENCIONISMO BRASILEIRO:

RAÍZES HISTÓRICAS E PERSPECTIVAS

(ou o Estatismo é um determinismo?)

Prof. R. A. AMARAL VIEIRA
da Universidade Gama Filho

SUMARIO: Introdução. 1. Tendência ao centralismo e ao intervencionismo de par com o liberalismo econômico; 1.1 Uma crítica: o federalismo; 2. Uma aparente contradição: o livre-cambismo num Estado intervencionista; 2.1 A experiência brasileira; 3. As raízes de nosso intervencionismo; 3.1 Intervenção incipiente; 3.2 O início: a substituição das importações; 3.3 Esforços de guerra; 3.4 O segundo governo Vargas; 3.5 A consolidação do sonho industrial; 4. O intervencionismo brasileiro; 5. Intervenção do Estado mediante o planejamento governamental; os diversos planos; 6. O Estado que se sucede a 1964; 7. O futuro imediato do Estado brasileiro; 8. A tendência do intervencionismo no mundo; Bibliografia.

INTRODUÇÃO

Em economia como em política, não há milagres, e os modelos são escassos. Partindo dessa verdade curial — embora pouco lembrada — este ensaio haveria de ser, e o é, incômodo: analisa a realidade brasileira, pelo menos é este seu escopo, de um ponto de vista crítico, metodologicamente descompromissado, frio na medida em que economia e política podem ser tratadas friamente.

Lembrando Russell — um crítico cáustico e lúcido das chamadas verdades graníticas de nossa civilização — este ensaio, ao pôr em dúvida o otimismo exacerbado de parte de nossa população intelectualizada, ao discutir metas previamente atingidas, questionar estatísticas futuras já assentes, não pode desejar ser, para essas camadas, ensaios populares. “E, se não são populares, devem ser, então, “impopulares”.

Sabe o autor que não há questões econômicas puras; elas transbordam para o político. O economista em função de governo é, freqüentemente, um político, por mais que almeje, mesmo sinceramente, a posse do tecnocrata e sua falsa, embora decantada, impassividade, frieza e ausência diante das variáveis sociais que perturbam as reflexões nossas, pobres mortais. Sabe o autor que o político guarda indestrutíveis relações com o econômico, que o condiciona. Por isso, este ensaio não é quer político quer econômico, para ser, a um tempo, econômico-político. A análise da formação de nosso Estado é muitas vezes uma análise econômica, enquanto a análise de nossa formação econômica é fundamentalmente uma análise política de nossa história recente.

A economia e a política, assim, não estão reduzidas ao estabelecimento de percentagens em colunas estatísticas. Sem desprezá-las — não obstante caiba discussão sobre a qualidade das informações estatísticas disponíveis — procurou-se o fundo da questão, muitas vezes escamoteado, mas ainda a única fonte segura para a interpretação do presente e a sempre perigosa antecipação do futuro, mesmo próximo.

A realidade brasileira tanto econômica quanto política não está desligada do mundo onde tem raízes. Seu comportamento, e daí a tentativa de interpretação, está intrinsecamente ligado, senão dependente, da realidade da América Latina, da realidade hegemônica dos Estados Unidos e, mais remotamente, do destino da civilização ocidental e do regime político-econômico que a caracteriza: o liberal-capitalismo. Dentro desse contexto há liberdade de ação, evidentemente, mas essa padece de restrições inquestionáveis. Não se deve concluir daí que não existe, para nós, a possibilidade de construção de uma história própria. Claro que essa possibilidade não só existe como está ao nosso alcance. O que se afirma, ao contrário, é que, no quadro atual, a interdependência tanto econômica quanto política é uma evidência que os subdesenvolvidos, entre os quais nos inserimos, não têm o direito de ignorar.

Se há o reconhecimento dessa interdependência, deve haver, igualmente, a firme decisão de buscar opções válidas, compatíveis com a nossa formação de nação e Estado. Rompe-se, desta forma, com o raciocínio linear próprio dos economistas — principalmente dos que desconhecem os estudos históricos — ao mesmo tempo em que se procura alternativas para as dicotomias que caracterizam nossa vida presente: anarquia *versus* ditadura, liberalismo *versus* estatismo, estatismo *versus* privatismo etc. Entendemos que o futuro deste País não será, necessariamente, uma expressão linear seja de seu presente, seja de seu passado recente.

A crise do Ocidente — na qual os reflexos do boicote do petróleo constituem simples aspecto — materializam o que há muito os analistas lúcidos anteciparam contra a incredulidade dos simplórios: o fim da era da abundância e do desperdício. Iniciamos a civilização da escassez e com ela tem início o declínio econômico e político do gigante do norte. Os que estão ao sul precisam, mais do que nunca, de *engenho e arte*, e muita lucidez para corresponderem às tarefas urgentes do novo presente.

Estará sendo montado, em nível internacional, um novo baile da Iha Fiscal?

O que será o Brasil a partir daí é obra de futurologia, ainda que, projetando o presente, possamos ter uma idéia do que nos aguarda, e, portanto, daquilo que já nos incumbe fazer. Mas a tarefa presente do ensaísta é mais simples: apresentar nossa epopéia recente, pôr em leque a formação do nosso Estado e dos principais problemas que afligem seu presente para ensejar, ao cientista político, a busca de **nosso caminho**, compatível com **nosso** experiência. Em outras palavras, insistimos no ponto de vista de que nossos cientistas sociais, mormente os economistas, e nossos homens de Estado precisam dedicar-se ao estudo da história nacional. É preciso lançarem-se todos aos nada sedutores — estão fora de moda — textos vernaculares de nossa historiografia, fonte única para a construção de um modelo, desde que os milagres são obra de feiticeiras e não de cientistas. Sirva de lição a experiência recentíssima com o “encantamento” de nossa elite diante do **milagre japonês**. A fabulosa nação post-industrial não resistiu, sequer, à simples ameaça de racionamento de combustível. Nação sem controle sobre as fontes de energia, nação sem autonomia sobre seu processo industrial não pode ter a pretensão de apresentar-se como potência. (*) Em suas pegadas seguem a Inglaterra, a Alemanha Federal, a França e o resto da Europa. O fim do Velho Continente como potência já é iminente e pouco lhe restará fora da confederação de Estados, única forma com que fazer face às duas superpotências. A esse cenário, ao clube cada vez mais restrito dos “grandes”, poderão chegar mais algumas poucas nações, a China sem dúvida, e o Brasil, na dependência do que fizerem hoje seus dirigentes.

As páginas seguintes tentam levantar o pano à cena, contribuindo com a análise da formação do Estado brasileiro.

1. Tendência ao centralismo e ao intervencionismo de par com o liberalismo econômico

Constrastando com a formação histórica da maioria dos Estados americanos, a tendência presente de nossa vida política confirma as origens de nossa organização, fundada no binômio centralismo-intervencionismo, quase sempre associado a um governo forte, se bem que legal. O autoritarismo governamental em nosso País jamais esteve ligado à origem do poder: monárquico ou republicano, representativo ou coroando sucessos militares ou insurreições populares, o exercício do governo conheceu as mais diversas formas, desde a mais liberal até às manifestações de exacerbado autoritarismo.

Se o autoritarismo não chega a constituir-se tônica característica de nossa prática administrativa, o centralismo político-administrativo e a cres-

(*) Russell, Bertrand. *Ensaio impopulares*. Companhia Editora Nacional. Trad. de Brenno Silveira. São Paulo, 1956, p. 5

Por exemplo: com sua economia voltada para a exportação, tornou-se virtualmente escrava das exportações, e assim, à mercê da política americana de importações; a crise americana de que resultou a imposição da sobretaxa de 10% sobre as importações representou para o Japão uma redução, em suas exportações (e por consequência em sua produção interna) em nada menos de 30%. O mesmo, noutras proporções, se deu com a Alemanha Federal.

cente hipertrofia do poder estatal representam, todavia, sua marca mais indelével.

Desde a formação colonial — com o hiato mal sucedido da experiência com as capitanias hereditárias — nossa prática foi sempre voltada para a organização unitária e o governo central. Assim foi com os governos gerais, com o Vice-Reinado, com o Primeiro Império e as Regências, com o Segundo Império e a República. O painel de toda essa evolução mostra a construção unitária da sociedade brasileira liderada pela sede do governo central, que sempre reuniu em torno de si o poder decisório, político, econômico e administrativo. Por todas essas razões, o Federalismo entre nós foi uma importação mecanicista sem raízes em nossa formação histórica, pelo que jamais vingou. Vigeu até aqui artificialmente, imposto pelos textos legais, sem refletir em nenhum momento qualquer compromisso com a realidade. Invertendo, por exemplo, a formação federalista americana, na qual se inspirou, a adesão ao Federalismo se fez com a divisão política de um Estado unitário desde a origem. O artificialismo da fórmula sem compatibilidade com nossa vocação política criou o mostrengo da República Federalista, formada por províncias que jamais se sentiram autônomas e jamais desejaram essa independência.

O próprio unitarismo de nossa cultura, reunindo a nação em torno dos mesmos princípios, dos mesmos valores e da mesma liderança, funcionou como anteparo às aspirações federalistas. O desequilíbrio econômico-financeiro do País depositou nas mãos do Governo central o poder do arbítrio nacional, com o controle prático das economias regionais, em face da penúria dos orçamentos estaduais. Maior patrão, maior cliente, maior fornecedor, maior comprador, era o Governo central também o fiador político, seja escolhendo os mandatários, seja exercendo o poder de depuração depois de inaugurado o processo representativo.

Já na República, a Revolução de 30 reagiu à famosa política dos governadores, representando em segundo turno o fortalecimento do Governo central contra a federação combalida, e a reinstalação do Governo forte e autoritário que se estenderia até 1946. O hiato representado pelo período da redemocratização que vai de 46 a 63 parece assim um episódio em nossa história.

1.1 Uma crítica: o Federalismo

Uma revisão histórica mostra, à saciedade, a construção unitária do Estado brasileiro, à qual já nos referimos, de par com a tendência ao governo central e forte. A tradição do Império, como vimos, é unitarista, embora se fizesse, ao lado da campanha republicana, a propugnação por um Estado federal. Se alguns monarquistas defendiam a adoção do federalismo nas bases da experiência americana que os inspirava — caso que foi das pregações de Nabuco e Rui Barbosa, entre outros — é fora de dúvida que a Federação aparecia no cenário da peleja política como uma forma a mais de combalir o poder imperial. A Federação, esperavam seus adeptos, fortaleceria as províncias em detrimento do governo central e, conseqüentemente, subtrairia das mãos do Imperador soma considerável de poder.

A adoção federalista (Decreto nº 1), jamais representou quer uma aspiração nacional, quer o coroamento natural de sua formação política. Era mesmo um instituto alheio às preocupações doutrinárias da classe política, que desconhecia os fundamentos do federalismo. Vingava como um transplante em país de tradição unitária; mesmo a experiência do legislativo provincial jamais representou uma dose considerável de descentralização política, até porque o modelo que inspiraria a redação do Decreto nº 1, a experiência americana, partira de uma evolução histórica que percorrera às avessas a construção do Estado brasileiro, pretensamente descentralizado pela Federação. Já o Estado americano encontrara na Federação a forma de associação de estados tradicionalmente autônomos.

Até sua implantação, a Federação fora tratada entre nós com superficialidade, por monarquistas e republicanos. Os primeiros vendo em sua adoção uma solução para a crise política brasileira dentro da Monarquia; os republicanos simplesmente enxergando nessa nova forma de governo mais um entrave ao centralismo representado pelo Império que procuravam apagar. De qualquer sorte, afigura-se-nos uma postura de incrível ingenuidade política a veleidade federativa sobre as bases de um sistema de índole centralizadora, como a Monarquia.

A Federação que não logrou salvar o Império terminou por infiltrar-se na República, carente de amadurecimento, manipulada por técnicos pouco versados em seu mecanismo. “Quando se deu o ato republicano de instituição do sistema federativo, as províncias foram declaradas “soberanas” por decretos tecnicamente errôneos dos federalistas da Proclamação da República, menos versados talvez em teoria federativa que os da Constituição de 1890-1891 e, portanto, sem nenhuma lição teórica daqueles fatos desenrolados na guerra civil dos Estados Unidos, país que, por um paradoxo, lhes serviu de modelo ao projeto federativo e onde os adeptos da causa vitoriosa foram às armas justamente para provar que não há nem é possível haver Federação de estados soberanos e, portanto, aptos à secessão”.⁽¹⁾ O enxerto de que resultou a implantação federativa pela República se fez ao arrepio da tradição brasileira e encimada de vícios que comprometem, até aqui, sua pureza doutrinária. De saída, aos estados criados pela federação republicana falecia a capacidade autodeterminativa, a face mais importante da doutrina federalista.

A Federação, por fim, esbarrava num obstáculo até aqui inafastável, o vício do Executivo forte, a tradição que uniu ao Estado unitário o governo central e forte, autoritário mesmo. Com a Federação, excluídas algumas exceções episódicas, esse vício tem-se agravado de tal sorte que o **Executivo forte** parece hoje constituir-se uma característica histórica inalterável. Presentemente, essa tendência se observa na formação do poder em todo o mundo, agravada na América Latina graças à contribuição dos problemas econômicos e políticos fermentados pelo subdesenvolvimento. De fato, Executivo forte é a característica de governo dos Estados Unidos, da União Soviética, da China, da França etc. Executivo forte é a marca do governo do Brasil, do Paraguai, da Bolívia, do Peru e, agora, do Chile. Nesses países (a relação pode ser muito mais extensa, incluindo Espanha, Portugal, Grécia, Cuba e todos os países socialistas, e quase todos os países subdesenvol-

vidos), a par do Executivo forte, pode-se assinalar a tendência para a formação de governos claramente militares (Peru, Chile, Grécia, Brasil) ou custodiados por militares (União Soviética, Estados Unidos e França, entre os grandes, Uruguai, Argentina, Portugal, Egito, entre os pequenos).

No caso brasileiro, o Executivo forte, que, além de absorver as prerrogativas do Legislativo, em inumeráveis vezes limitou a ação do Judiciário, não é um mero acidente das duas últimas décadas, mas uma inclinação que nos acompanha desde os primeiros passos do Império. "Tivemos, assim, Executivo forte para fazer a Independência, forte também para consolidá-la, não menos forte para golpear a Constituinte, em 1823, e de vocação sempre forte, quando objeto de contestação no decurso das crises que traumatizaram a comunhão política do País. Aí sua fraqueza ocasional foi sempre pretexto para levantá-lo depois copioso de forças e carregado de onímodas prerrogativas, conforme tem acontecido até aos nossos dias. Assim na Abdicação, na Maioridade, na República, na Revolução Liberal, no Estado Novo, na Redemocratização, no suicídio de Vargas, na renúncia de Jânio Quadros, na deposição de Goulart, servindo todos esses momentos históricos de marcos com que assinalar uma inclinação pendular do País para o advento do Executivo forte. Aqueles episódios ou antecederam ou sucederam a estados passageiros de fraqueza e abatimento e desorganização política, logo ultrapassados pelo estabelecimento da autoridade, dotada de instrumentos fortes de ação executiva." (2) Cabe incluir entre os exemplos de "fraqueza ocasional", pretextando o ressurgimento fortalecido do Estado, a crise que dominou a última fase do governo Costa e Silva, de que resultou a imposição do Ato Institucional nº 5.

O federalismo da primeira República praticamente desconheceu ingredientes financeiros e econômicos e, mesmo institucionalizado, jamais se apartou do combate pela domesticidade do Poder Executivo. Foi sempre um federalismo de índole exclusivamente política, no qual mesmo a guerra interna das tarifas "foi antes uma controvérsia jurídica à face de uma correta aplicação do texto constitucional do que propriamente um conflito econômico de vasta potencialidade política, como o que de último estala no federalismo contemporâneo, com o País se repartindo economicamente em regiões." (3)

Presentemente, entre os múltiplos fatores antifederalistas criados pelo governo central está a política tributária que asfixia ainda mais as economias regionais em proveito quer da União, quer dos Estados mais fortes, como é o caso do imposto de circulação de mercadorias, instrumento a mais no esvaziamento dos Estados consumidores, vale dizer praticamente a Nação, em proveito dos Estados produtores (Rio e São Paulo). Mas o Estado brasileiro não é apenas esse. É também um Estado no qual o desnível das economias regionais aniquila toda e qualquer possibilidade de autonomia econômica da maioria absoluta dos Estados, cujos recursos, por outro lado, continuam sendo esgotados pela sangria financeira proporcionada tanto pela tributação quanto pelo controle do sistema bancário e creditício que, com suas bases em apenas dois ou três Estados da Federação, transforma-se no desaguadouro de todas as reservas do País. Esse desnível, que tende a agravar-se no plano estadual e no plano regional, desmente a possibilidade

de uma Federação e, ainda, fortalece e justifica a intervenção da União na economia e política regionais. (4) Nenhuma economia regional, exceção feita a São Paulo, pode, hoje, subsistir à **outrance** do poder central. Para completar, por razões políticas e econômicas, o Estado brasileiro é crescentemente intervencionista e planejador, um estado centralizador que, se não tiver detida sua marcha, descambará inevitavelmente para um “Estado unitário monolítico, desenvolvimentista, tecnocrático, autoritário, superintendente dos objetivos econômicos permanentes, que nada deixaria ocioso ou autônomo às esferas intermediárias”. (5)

Nesse panorama, não há como falar em Federação. Até por que mesmo os fundamentos ideológicos da Federação, o liberalismo à frente, esboroam-se diante da realidade do Estado moderno, não só centralizador e intervencionista, mas também antiliberal. “De último, o conceito de federalismo, se o traduzirmos na linguagem clássica da sociedade liberal, tende a desvanecer-se. Os fatos fizeram ontem a teoria federativa (sociedade do “laissez-faire”), os fatos estão hoje a desmanchar essa teoria (sociedade do intervencionismo estatal). Breve, ou a palavra federação estará riscada do vocabulário político ou nos chamados países federalistas uma Constituição ousada já não terá necessidade de empregá-la, a menos que saiba utilizar aquele termo com respeito a uma estrutura organizada de Estado que nada tenha a ver com a doutrina dos compêndios nos quais leram outras gerações, atormentadas de problemas diferentes e movidas de distintas preocupações políticas”. (6)

1.2 Uma aparente contradição: o livre-cambismo num Estado intervencionista

Uma das formas de exercício do poder central foi a intervenção da União no domínio econômico, suprimindo nossa economia, promovendo a atividade econômica em vários setores para os quais não se mostravam suficientes os recursos particulares ou habilitado o empresariado. É fora de dúvida, todavia, que essa intervenção nem sempre se fez com vista à defesa do interesse nacional, pois inúmeras decisões de âmbito governamental, ao longo de nossa história, mais especialmente até 1950, podem ser indicadas como responsáveis pelo retardamento de nosso surto industrial. Sem pôr de lado os óbices externos ao nosso desenvolvimento, e os empecilhos da economia internacional que atingiram até a condução de nossa política interna, o que é exaustivamente estudado em outro capítulo, forçoso é reconhecer que o Estado federal assumiu, mormente a partir da Revolução de 30, uma posição de maior importância no conjunto de nossa economia. Mas é preciso ressaltar que esse intervencionismo, se em alguns casos ameaçou extrapolar os limites estreitos do liberalismo econômico, exerceu-se numa função supletiva.

A ação da economia privada, ressalvados alguns poucos casos ligados mais a questões políticas como a segurança nacional, nem sempre teve seu desenvolvimento obstaculizado pela ação estatal. Na verdade a intervenção do Estado caracterizou-se mais por seu supletivismo, criando condições para a ação privada ou substituindo-a quando não se mostrava capaz de arcar com os investimentos. Em grande número de casos o Estado, cessado o in-

pério de sua intervenção, retirou-se da ação direta, entregando aquele setor para a economia privada, sempre que esta se mostrou em condições de substituí-lo. Exemplos dessa ordem são oferecidos, entre outros, pelas indústrias siderúrgica e automobilística. Se o Estado exerceu o seu dever de pioneirismo com a Companhia Siderúrgica Nacional e a Fábrica Nacional de Motores, não protegeu esses investimentos com o monopólio; ao contrário, criou todas as condições para a implantação posterior da iniciativa privada. Dessa forma a ação do Estado, a partir do Plano de Metas (1956-1960), tem sido, até aqui, uma intervenção não apenas pioneira e decisiva para o nosso desenvolvimento, mas, principalmente, uma ação modernizante que, em muitos casos, antecipando-se à ação privada, a tem liderado.

Cabem aqui algumas observações sobre o caráter do intervencionismo brasileiro. Essa intervenção nada tem de socializante desde que se parta do pressuposto, que é o nosso, de que o Estado liberal fundado na ausência de intervenção no domínio econômico é hoje uma ficção. Entendemos, a um tempo, que milita a razão com Alexandre Parodi quando afirma que "todo regime estatal implica um mínimo de intervenção nas atividades econômicas dos indivíduos", (*) enquanto se nos afigura relíquia histórica a formulação originária de Adam Smith, para quem (1776) a **liberdade natural** impunha tão-somente três deveres ao Estado: "primeiro, o dever de proteger a sociedade da violência e da invasão por outras sociedades independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade da injustiça e da opressão de qualquer outro membro, ou o dever de estabelecer uma adequada administração da justiça; em terceiro lugar, o dever de erigir e manter certas obras públicas e certas instituições públicas que nunca será do interesse de qualquer indivíduo ou de um pequeno número de indivíduos erigir e manter; porque o lucro jamais reembolsaria as despesas para qualquer indivíduo ou número de indivíduos, embora possa frequentemente proporcionar mais do que o reembolso a uma sociedade maior." (**)

Esse Estado liberal já está sepultado, com todos os frutos do individualismo filosófico e político do século XVIII e da Revolução Francesa. O que se vem construindo em substituição, desde o século passado, é um Estado frequentemente intervencionista, cuja ação na sociedade se abre como um leque, ao ponto de Von Mises chegar a afirmar que "o acontecimento mais importante na história dos últimos cem anos foi a substituição do liberalismo pelo estatismo". Não precisamos decretar a falência do liberalismo substituído pelo estatismo, desde que o próprio regime capitalista descobriu forças e energias para adaptar-se a esse Estado social e intervencionista que se constrói com mais força a partir da I Guerra Mundial. A formulação keynesiana de combate às grandes depressões representa, a propósito, a racionalização e os fundamentos da doutrina de que um Estado organizado — eventualmente um grupo de Estados — pode estabilizar, estimular e dirigir o rumo de sua economia sem apelar para a ditadura econômica e sem substituir um sistema baseado na propriedade por um sistema de poder ostensivo. O aparecimento da **Teoria geral do emprego, juro e dinheiro**, de Keynes (1936), ofereceu o fundamento doutrinário, de origem liberal-clássica, da moderna filosofia de intervenção estatal no domínio econômico visando suprir as forças econômicas que, ao contrário do que supunham os escritores

clássicos, não possuíam a autocapacidade de restabelecer o equilíbrio econômico, numa posição de ocupação plena.

O Estado social emergente não é, assim, um Estado socializante, nem representa uma solução fora do capitalismo, embora o estatismo a que está obrigado para promover o desenvolvimento do país possa, amanhã, ser um instrumento viabilizador de qualquer solução socialista.

Na opinião de Paulo Bonavides, o Estado social representa uma transformação superestrutural por que passou o antigo Estado liberal. Diz ele:

“Seus matizes são riquíssimos e diversos. Mas algo, no Ocidente, o distingue, desde as bases, do Estado proletário, que o socialismo marxista intenta implantar: é que ele conserva sua adesão à ordem capitalista, princípio cardeal a que não renuncia.”

Daí compadecer-se o Estado social no capitalismo com os mais variados sistemas de organização política, cujo programa não importe em modificações fundamentais de certos postulados econômicos e sociais.

A Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, o Portugal salazarista foram “Estados sociais”. Da mesma forma, Estado social é a Inglaterra de Churchill e Atlee; e os Estados Unidos, em parte, desde Roosevelt, a França, com a Quarta República, principalmente; o Brasil, desde a Revolução de 30.

Ora, evidencia tudo isso que o Estado social se compadece com regimes políticos antagônicos, como sejam a democracia, o fascismo e o nacional-socialismo. E até mesmo, sob certo aspecto, fora da ordem capitalista, com o bolchevismo!

Todo Estado, em sua essência e substantividade, é poder, como diz o publicista alemão Forsthoff. Não se pode encobrir esse fato, nem se deve ignorá-lo. As formas como esse poder se manifesta ou a maneira como ele se distribui, estas, sim, diferem, conforme se trate do poder de um, de vários ou de todos. No Ocidente, esse poder político repousa numa estrutura econômica capitalista. No Oriente socialista, a base se modificou e é essa modificação que justifica o corte dicotômico entre o sistema político ocidental, que mantém a sobrevivência da burguesia, com o seu poder e a sua influência de classe já atenuados.

Ora, na atenuação dessa influência ou no domínio que a burguesia outrora exerceu incontrastavelmente é que se distingue também o Estado liberal do Estado social.

Quando o domínio daquele era completo, quando ele tinha em si virtualmente intacto o poder político, viveu a idade saudosa do liberalismo.

A medida, porém, que o Estado tende a desprender-se do controle burguês de classe, e este se enfraquece, passa a ser ele, consoante as aspirações de Lorenz von Stein, o Estado de todas as classes, o Estado fator de conciliação, o Estado mitigador de conflitos sociais e pacificador necessário entre o trabalho e o capital.

Nesse momento, em que se busca superar a contradição entre a igualdade política e a desigualdade social, ocorre, sob distintos regimes políticos, importante transformação se bem que ainda de caráter superestrutural. Nasce aí a noção contemporânea do Estado social.

“Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede o crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área da iniciativa individual, nesse instante o Estado pode com justiça receber a denominação de Estado social.” (9)

A distinção entre o Estado liberal e o social é fundamentalmente econômica e se mede pelo intervencionismo. Sem qualquer comprometimento político ou ideológico, Estado social é aquele em que predominam os interesses sociais sobre os individuais, no qual o desenvolvimento econômico é o primeiro compromisso do Estado. Não é sem razão que essa é a característica contemporânea das nações subdesenvolvidas, nas quais o Estado exerce a função de catalizador do desenvolvimento.

Nos países subdesenvolvidos a ação do Estado se fez, cedo, mãos dadas o intervencionismo ao planejamento econômico, que o capitalismo keynesiano iria recolher do socialismo e que hoje é um lugar comum mesmo nas sociedades de economia de mercado, como a nossa. Gunnar Myrdal, a propósito, tem expressado que o termo economia planejada contém uma crassa tautologia, pois a palavra economia por si só implica a disposição de meios disponíveis para alcançar um fim ou objetivo. E lembra que a intervenção estatal nos países ocidentais não foi o resultado de uma decisão consciente de planejar — diríamos nós de uma opção político-ideológica — mas geralmente precedeu ao planejamento. A ordem natural, afirma o economista sueco, foi a intervenção abrindo caminho ao planejamento. (10)

Também no Brasil essa foi a seqüência com a crescente intervenção do Estado em setores os mais diversos, determinando no seu ulterior desenvolvimento a necessidade de racionalização, o planejamento global das atividades estatais. O intervencionismo do Estado brasileiro no domínio econômico impôs, como forma de coordená-la, o planejamento. Inicialmente por meio dos mais diversos planos, desde os planos assistemáticos (1870) até o PAEG (1964), chegando por fim ao regime do planejamento institucionalizado, inicialmente com os Ministérios Extraordinários (o primeiro Ministério foi ocupado por Celso Furtado no Governo João Goulart), até a fase iniciada com o Governo Castello Branco, com o Ministério do Planejamento não

apenas ao nível dos demais, mas coordenando toda ação programática do governo. (*)

A intervenção do Estado nos países subdesenvolvidos, além de insubstituível ação catalisadora do desenvolvimento, cumpre o papel de harmonizar as tensões sociais. Segundo Cândido Mendes, essa intervenção se justifica diante dessas cinco características das sociedades subdesenvolvidas em geral:

- "a) a prosperidade dos setores privados se pode, muitas vezes, fazer em contradição com a prosperidade nacional;
- b) inexistente, dado os seus quadros sociológicos rígidos, qualquer mobilidade social que permita, ao início do processo, aos setores salariais, um poder de barganha ou reivindicação social capaz de ampliar a sua parcela da renda nacional;
- c) a acumulação se dá de forma concentrada e, via de regra, em termos de transferência do território em que se gerou;
- d) normalmente, os fatores de decisão econômica e política se acham fora do quadro nacional; e
- e) o comportamento dos fatores econômicos e sociais não se articula de modo a propiciar um clima de prosperidade ou de expansão crescente da renda nacional, mas, sim, de sua polarização aguda, às expensas da proletarianização da grande maioria da coletividade." (11)

Em outras palavras, o intervencionismo estatal pode constituir-se não só em instrumento do desenvolvimento como também de democratização desse desenvolvimento quando promover a distribuição de seus resultados; é igualmente um postulado de nacionalismo econômico ao procurar, de um lado, trazer para o âmbito nacional o poder de decisão sobre sua economia, e, de outro, manter o nacional como o beneficiário do enriquecimento de seu país.

Mas o intervencionismo não é uma invenção dos subdesenvolvidos. Alberto Venâncio Filho (12) arrola alguns exemplos de intervenção do Estado no domínio econômico, em países já desenvolvidos, no mundo ocidental:

1. Nos Estados Unidos, no Governo Roosevelt, o esforço do "New Deal", numa das mais extensas experiências de intervenção, visando, em curto prazo, conjurar os efeitos da Depressão, a que se segue em 1946 a promulgação do "Employment Act", dando ao Governo Federal poderes de orientação da economia; mais recentemente, os projetos da "Nova Fronteira" do Presidente John F. Kennedy, e da "Grande Sociedade", do Presidente Lyndon Johnson.

2. Na Grã-Bretanha, o esforço do Gabinete trabalhista dirigido pelo Premier Clement Atlee, logo após o término da Segunda Guerra Mundial (1946-1950), realizando uma intensa política de nacionalizações, as quais

N.E. — Vide Lei n.º 6.036, de 1.º de maio de 1974, que cria o Conselho de Desenvolvimento Econômico e a Secretaria do Planejamento como órgãos de assessoramento imediato do Presidente da República. (D.O. de 2-5-74; retificada no D.O. de 3-5-74, pág. 5.093).

foram na maioria mantidas pelo Gabinete Conservador que se seguiu no poder.

3. Na França, as tentativas do Gabinete de León Blum sob a égide do "Front Populaire", em 1936, a que se segue, logo após a Libertação em 1945, uma extensa política de nacionalização — que vai encontrar plena fundamentação legal no dispositivo do preâmbulo da Constituição francesa da IV República, de 27 de outubro de 1946: "todo bem, toda empresa cuja exploração tem ou adquire as características dum serviço público nacional ou de um monopólio de fato deve tornar-se propriedade da coletividade" — iniciando-se, logo em seguida, com o Plano Monet, um dos mais significativos esforços de Planejamento democrático.

4. Também na Itália, após o malogro do regime fascista, permanece uma política acentuada de intervenção, com grande parte da economia do país sob controle estatal, como é o caso do Instituto Ricostruzione Industriale (IRI), empreendendo-se também uma política de desenvolvimento das regiões menos evoluídas do Sul, através sobretudo da Casa del Mezzogiorno.

2.1 A experiência brasileira

Embora descoberto o Brasil oficialmente em 1500, a história do Estado brasileiro só se conta a partir de 1808 com a chegada da família real portuguesa, corrida pelas tropas de Napoleão. Quer no regime das capitânias hereditárias, quer no período do Governo-Geral, quer no Vice-Reinado, a administração colonial era uma simples representação do poder da Metrópole, pois ao Conselho Ultramarino competia decidir sobre todos os assuntos relativos à Colônia.

A perda das possessões asiáticas e africanas e a ausência de uma economia nacional culminando com a perda de independência em 1580, e a impossibilidade de encontrar no seu pequeno território os recursos econômicos para fugir à decadência, fizeram com que Portugal voltasse as atenções para o Brasil. Nele residiam as últimas esperanças de manter a situação de fausto e ostentação de riqueza até então propiciados pela exploração das colônias asiáticas e africanas. Mas o crescente empobrecimento da Metrópole mercantilista ⁽¹³⁾ impõe no Brasil uma administração fiscalista, sempre voltada a reter em seu proveito, sob os mais diversos artifícios, parcelas cada vez maiores dos recursos coloniais, cujo melhor exemplo é o regime de exploração da economia de mineração.

O regime das Câmaras Municipais, constituindo quase a única administração da Colônia, representaria a consagração dos interesses dos grandes proprietários rurais "uma vez que essas câmaras eram compostas de vereadores e presididas por juizes ordinários, uns e outros escolhidos pelos homens bons", expressão eufemística, no dizer de Edgardo de Castro Rabello, pois "homens bons eram todos os que exploravam o trabalho alheio; os que do seu viviam eram livres ou escravos; nem os primeiros entravam naquele rol". ⁽¹⁴⁾ Esse embrião de organização política construiria um sistema marcado pela prevalência do interesse individual e rural sobre o interesse público urbano. A extrapolação dos interesses individuais e rurais, mais tarde associados à classe dos comerciantes reabilitados por D. João VI, iria constituir-se no maior obstáculo à industrialização do País. Esse sistema, como

foi dito anteriormente, só começaria a debilitar-se a partir da Revolução de 30, quando ocorre a primeira reação urbana ao domínio dos **coronéis** e quando a industrialização começa a ser cogitada como uma alternativa ao império econômico-político da associação Minas — São Paulo, popularmente conhecida como a dobradinha café-com-leite.

A transmigração da família real representou de fato uma série de aberturas para a sociedade colonial, ensejando, inclusive, a instalação de indústrias e a promoção de várias iniciativas de extraordinário alcance cultural. Por outro lado, contrabalançando essas vantagens, o Vice-Reinado impôs a instalação de uma estrutura administrativa já obsoleta, que seria herdada e mantida pelo Império e se constituiria no principal desafio a ser enfrentado pela República.

Estranhamente, esse Estado agrário, que praticamente desconheceu o liberalismo, ⁽¹⁶⁾ é um Estado regulamentador, controlador de toda a economia. O liberalismo econômico só era invocado para defender o livre-cambismo que atendia aos interesses dos comerciantes e dos plantadores de café, enquanto o sistema de regulamentações transformava-se no principal obstáculo às tentativas de industrialização. ⁽¹⁶⁾

A intervenção do Estado no domínio econômico se faz, de início, através das tarifas alfandegárias. As diversas e inúmeras reformas alfandegárias de então correspondem modernamente aos diversos planos governamentais da Segunda República. Dessas reformas, merece maior destaque a implantada por Alves Branco, em 1844, e que deu ensejo ao esforço de Mauá. Mas o Estado que, com a Reforma Alves Branco, recolhera recursos para financiar as atividades industriais, é o mesmo Estado que, a seguir, retornando ao livre-cambismo, cede aos reclamos dos interesses europeus e abre nossas portas ao produto internacional, decretando a morte desse esforço de industrialização. O mesmo Estado que é liberal em termos de comércio utiliza-se, porém, de todos os recursos do mercantilismo para manter o controle sobre a vida nacional. O desabafo é do Visconde de Mauá: "Clama-se que no Brasil tudo se espera do Governo e que a iniciativa individual não existe! E como não há de ser assim se tudo quanto se refere à ação do capital, desde que este se aglomera para qualquer fim de utilidade pública ou particular, em que a liberdade das convenções devia ser o princípio regulador, esbarra-se logo de frente com péssimas leis preventivas, e quando estas não bastam, a intervenção indébita do Governo aparece na qualidade de tutor? O fato, pois, que tanta reprovação encontra, de tudo esperar-se do Governo é consequência necessária do regime legal a que entregaram o País os que o têm governado." ⁽¹⁷⁾

O liberalismo não existia, desde que tudo dependia da vontade governamental. Raymundo Faoro observa, a propósito, que a "regulação econômica do Estado fez-se sentir, com particular veemência, no comércio e na indústria. Praticamente, tudo dependia do Governo, com autorizações, favores, tarifas protecionistas e concessões; fora da faixa do Tesouro não conseguia medrar a iniciativa privada." ⁽¹⁸⁾

O unitarismo do Segundo Império desperta as reações do movimento Republicano ⁽¹⁹⁾ que já propugnava pelo liberalismo. Daí, na República, o

federalismo e as primeiras tentativas de liberdade econômica. Mas, se o trabalho já é livre, a economia agrícola tem seu fastígio. É o café que manda. Nessa dominação, aliás, talvez se encontrem todas as motivações contra a política financeira de Rui Barbosa, o qual compreendia que nenhum esforço seria válido sem a contrapartida da proteção ao similar nacional. Todavia, as reações *soi-disants* liberais contra o controle cambial exigiram cada vez mais a intervenção do Estado no domínio econômico, de forma a assegurar a defesa desse produto de exportação e a manutenção de sua posição de destaque nos mercados internacionais.

Essa intervenção se faz atendendo aos reclamos dos Estados produtores (São Paulo, Minas Gerais e Estado do Rio) ⁽²⁰⁾ e vai desde a compra de estoques e aos subsídios até a intervenção direta da União. Uma série de mecanismos monetários e financeiros efetiva esse processo de intervenção, intimamente ligado ao comportamento da taxa cambial. Analisando-o, Celso Furtado demonstrou que era o instrumento pelo qual a economia cafeeira socializava as perdas e privatizava os lucros. ⁽²¹⁾

3. As raízes do nosso intervencionismo

Para efeito de análise da intervenção do Estado, a moderna economia do Brasil pode ser dividida em cinco estágios: 1) a era pré-1930; 2) os anos 30; 3) os anos 40: a II Guerra Mundial e os primeiros anos do pós-guerra; 4) os anos 50; e 5) os anos 60. ⁽²²⁾

3.1 Intervenção incipiente

O Estado herdado do Império que chega aos primeiros anos da vida republicana está preocupado principalmente com a gestão dos impostos de importação, fonte principal de sua receita. Mesmo a utilização dos mecanismos de proteção raramente foi cogitada, fazendo jus ao livre-cambismo imposto pelos Estados agrícolas e que anularia no nascedouro os principais esforços visando à industrialização do País. Afora a atividade fiscalista, o governo intervinha diretamente no setor financeiro basicamente por intermédio do Banco do Brasil que, em sua longa história, alternou e às vezes acumulou (até a criação do Banco Central em 1964) funções de banco comercial e de banco emissor.

O controle dos investimentos de infra-estrutura e serviços, por companhias estrangeiras, a garantia de seu rendimento impuseram ao Estado o controle tarifário e, a seguir, a nacionalização desses serviços. Assim se deu, por exemplo, com as ferrovias, que começaram a ser adquiridas a partir de 1901. A falta de lucratividade do setor, a inconveniência de continuar garantindo a remuneração do capital estrangeiro e a necessidade de cobrar tarifas socialmente justas para os usuários, o que desestimulava os investimentos no setor, tornaram a nacionalização dos serviços públicos a única política viável.

Já neste século, a política do café imporia a primeira intervenção governamental no comércio exterior. Em 1906 o Convênio de Taubaté — que

uniu São Paulo, Minas e Rio de Janeiro, os principais produtores — estabeleceu um esquema de controle de produção e preços mínimos. ⁽²³⁾

A terceira característica desse período foi o aparecimento dos bancos oficiais estaduais, o Banco do Estado de São Paulo, em 1926, e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul, em 1928, ambos destinados ao fomento da produção agrícola em suas respectivas regiões.

3.2 O início: a substituição das importações

Mais uma vez um elemento extradoutrinário e exógeno tornaria a intervenção econômica um caminho natural. As ameaças resultantes da depressão mundial dos anos 30 levam o Estado ao desempenho de destacado papel na economia. Tem início a política de substituição das importações mediante o estímulo à industrialização. Concomitantemente, o Estado assume a responsabilidade pela sustentação do café, de que resulta sua intervenção direta na fixação dos preços e no controle da produção, política que chegaria a extremos: a queima de estoques e, mais recentemente, o financiamento da erradicação de cafezais. Hoje, a intervenção nos preços se estende praticamente a todos os bens de consumo e insumos industriais.

No plano administrativo, surgem as autarquias, às quais se deve, a par da modernização da máquina burocrática, o controle de importantes setores da economia além do café, como o açúcar, o mate, o sal, o pinho, a pesca, a marinha mercante. A política de substituição era paulatinamente preferida pelo controle de preços, embora ainda fosse inevitável, em muitos casos, o comportamento paternalista do Estado.

O controle dos preços das tarifas de eletricidade é alcançado com a promulgação, em 1934, do Código de Minas. Baer, Kerstenetzky e Villela ⁽²⁴⁾ explicam que a causa “imediate desse controle era o fato de que as tarifas haviam sido baseadas parte em valores ouro e parte em papel-moeda, a fim de que as companhias estrangeiras se protegessem contra a depreciação cambial. Isso significava, no entanto, que freqüentemente as tarifas de energia elétrica se elevavam cada mês e, quando ocorria uma depreciação forte, elas se elevavam a tais níveis que reduziam o consumo de eletricidade, o que, por sua vez, afetava adversamente a produção. Foi, portanto, para proteger a indústria e os consumidores que esse controle foi instituído. Nos anos seguintes o aspecto do bem-estar na fixação das tarifas adquiriu uma importância crescente.”

Seguem-se outras medidas objetivando assegurar a industrialização do País: o uso do controle de câmbio, a criação (1937) da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (destinada a suprir as necessidades de capital com empréstimos a longo prazo e a custos reduzidos), a criação da Companhia Siderúrgica Nacional, a criação do Conselho Federal do Comércio Exterior, em 1934, com a dupla incumbência de fomentar as exportações e a instalação e expansão de indústrias consideradas prioritárias para o desenvolvimento do País. ⁽²⁵⁾ Ainda em 1937, o Lóide Brasileiro (fundado em 1890) se transforma em autarquia federal. A formação da marinha mercante nacional tem curso (1940) com a nacionalização da **Company of Port**

of Pará e da **The Amazon River Steam Navegation Company Limited**, fundidas no Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará (SNAAP). Em 1942 surge, ao lado do Lóide, a Companhia Nacional de Navegação Costeira, fruto da incorporação, estimulada pela II Guerra Mundial, do patrimônio da Cia. Lage e Irmãos. O ciclo se fecha com a criação do Serviço de Navegação da Bacia do Prata.

3.3 Esforços de guerra

O período constituído pela II Guerra Mundial e os anos que lhe seguem registram um grande avanço na ação intervencionista do Estado, sempre justificada por razão política dita inquestionável: segurança nacional. Os principais marcos dessa fase podem ser:

- a) em 1942, culminando uma longa campanha nacionalista, é criada a Companhia Vale do Rio Doce, hoje o principal exportador de minérios de ferro do País;
- b) em 1943, a criação da Fábrica Nacional de Motores, destinada ao reparo e fabrico de motores de avião. Posteriormente, se dedicaria à fabricação de caminhões e automóveis de passeio (patentes italianas), terminando por ser alienada a um grupo estrangeiro (Alfa Romeu);
- c) ainda em 1943, a criação da Fábrica Nacional de Alcalis, destinada ao suprimento de barrilha. A criação e montagem dessa fábrica, fundamental para a industrialização brasileira, está a merecer estudo particularizado, tais os óbices internacionais que o nosso governo teve de enfrentar até vê-la instalada e funcionando.

A partir de 46 e até o segundo governo Vargas, não há alterações substanciais nem o registro de novas intervenções, limitando-se o Estado a estender a nacionalização da rede ferroviária com a aquisição do acervo inglês (numa operação até hoje sem justificativa convincente), ⁽²⁶⁾ o aumento do controle cambial e o início, de forma mais sistemática, da prática do planejamento. ⁽²⁷⁾

3.4 O segundo governo Vargas

Os anos 50 são caracterizados pela retomada do ritmo de industrialização, já agora apoiado num planejamento global e na ação de grupos executivos destinados ao fomento de áreas específicas. Nesse plano, o acontecimento de maior destaque foi a criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, o melhor fruto da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. A atuação da principal agência de desenvolvimento do País é objeto de análise pormenorizada em outros itens.

O segundo grande acontecimento do período foi a criação, em 1953, da Petrobrás, coroando um movimento de opinião pública. Com a Lei nº 2.004, o Estado optava pelo monopólio estatal do petróleo. Fruto de longa campanha que comoveu a vida nacional, a Petrobrás surgiria, porém, sob os maus

presságios de seus adversários e de grande parte da imprensa, ameaçada pelos cartéis internacionais, e ainda enfrentando resistências internas. Passados 20 anos, a Petrobrás e o monopólio estatal do petróleo respondem a todas as críticas, consolida-se como a maior empresa do País e uma das maiores do mundo e avança em setores novos como a petroquímica e a distribuição de petróleo e derivados, além de estender suas atividades, inclusive de prospecção, a outros países.

O caminho aberto pelo BNDE teria continuidade na criação de agências estatais de desenvolvimento regional, a primeira das quais foi o Banco do Nordeste do Brasil, seguido, anos depois, pela SUDENE, já representando um esforço de planejamento regional. Ainda nesse período surgem os bancos estaduais de desenvolvimento (que se vêm unir ao Banco do Estado de São Paulo e ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul) e fortalece-se a ação do Banco do Brasil como agência de fomento à produção.

Tinha curso a política de controle dos preços, tanto das tarifas dos serviços públicos (energia elétrica, transporte público, telefone etc.) como também dos aluguéis, gasolina, gêneros alimentícios e bens de consumo em geral: a COFAP, Comissão Federal de Abastecimento e Preços, no plano nacional, e as COAPs, no plano regional, depois por intermédio de sua sucessora, a SUNAB, Superintendência Nacional de Abastecimento. A política de tabelamento de preços (revigorada em 1973) mostrar-se-ia, porém, ineficaz e causadora de uma série de distorções, além de responder pelas crises de escassez periódica de produtos.

Ainda nos anos 50, como uma conseqüência do controle tarifário, ⁽²⁸⁾ verifica-se o crescimento das empresas estatais no campo dos serviços de eletricidade pública. Surgem a CHESF, FURNAS, CEMIG, e já nos anos 60, CESP, COHEB etc. A lista dessas empresas, hoje, arrola: Centrais Elétricas São Paulo S.A., Furnas Centrais Elétricas, Centrais Elétricas Minas Gerais S.A., Companhia Hidroelétrica do São Francisco, Cia. Paulista de Força e Luz, Centrais Elétricas Sul Brasil S.A., Cia. Estadual de Energia Elétrica (RS), Centrais Elétricas Goiás S.A., Cia. de Eletricidade de Pernambuco, Centrais Elétricas S.A. (Joinville), Centrais Elétricas do Pará S.A., Cia. Força e Luz do Paraná, Cia. de Eletricidade de Brasília, Cia. Força e Luz de Minas Gerais, Cia. Brasileira de Energia Elétrica (Niterói), Centrais Elétricas Fluminense, Centrais Elétricas S.A. (Vitória), Cia. Nordeste de Eletrificação de Fortaleza S.A., Eletrificação Paraíba, Cia. de Eletricidade de Alagoas.

3.5 A consolidação do sonho industrial

Os anos 60 consolidam a opção industrial, mantêm a tônica intervencionista, mas não são abertas novas áreas à ação governamental. No plano administrativo se destaca a criação de companhias **holding** reunindo sob um comando unificado várias empresas estatais do mesmo ramo. Surgem a Eletrobrás, a Embratel, a Siderbrás, e a Petrobrás cria uma série de subsidiárias. O único órgão novo é o Banco Nacional da Habitação (BNH) que, alimentado pelos fundos de aposentadoria dos trabalhadores, logo se transformaria numa poderosa agência financeira.

A política de controle de preços preferentemente à intervenção na produção é fortalecida com a criação do CIP, Conselho Interministerial de Preços. Além de um organismo a nível ministerial, inova a ação do Estado ao incorporar ao seu raio de ação, além dos preços a varejo, custos e preços de setores — chave da economia.

4. O Intervencionismo Brasileiro

O intervencionismo, ativado com as repercussões da Primeira Grande Guerra, é acompanhado pelo fortalecimento das oligarquias estaduais, através da política de governadores. A Revolução de 30 apeia do poder as oligarquias agrárias, e inicia um processo de modernização do País que pouco e pouco vai consagrando a intervenção do Estado. Há um crescente afastamento da tônica privatista, substituída pela dominância do interesse público. Já a Constituição de 1934, inspirada na Constituição de Weimar, traz em seu bojo um título novo entre nós, **Da Ordem Econômica e Social**, seguida pelo regime corporativo e autoritário da Constituição de 1937 (Estado Novo).

Com a redemocratização voltamos ao regime econômico anterior — a Constituição de 1946 (artigo 146) consagra a intervenção do Estado no domínio econômico.

O Capítulo **Da Ordem Econômica e Social**, artigos 160 a 174, da Carta de 1969 (artigos 157 a 166 da Constituição promulgada em 1967), traça as normas que regem, entre nós, a intervenção do Estado no domínio econômico, precisamente no controle da produção.

O artigo 160 condiciona a ordem econômica e social à realização da justiça social, consubstanciada na liberdade de iniciativa, na valorização do trabalho como condição da dignidade humana, na função social da propriedade, na harmonia e solidariedade entre os fatores da produção, no desenvolvimento econômico e na repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

Se a Constituição garante a liberdade de iniciativa (item I), limita o uso da propriedade à sua função social (item III); além de valorizar o trabalho, estabelece a necessidade de harmonia entre os fatores da produção (itens II e IV). Reconhece ainda a impossibilidade de qualquer justiça social sem a realização do desenvolvimento econômico (item IV) e a necessidade de coibir o abuso do poder econômico caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros (item V). Sobre esse último aspecto, observa Zacarias Amaral Vieira:

“Ao princípio da iniciativa privada e da liberdade de profissão, antepôs o novo regime constitucional (refere-se à Constituição de 1946), o da intervenção do Estado no domínio econômico, para monopolizar determinada indústria ou atividade, tendo essa intervenção por base o **interesse público** e por limite os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.”

E prossegue:

“Inegavelmente, nem sempre à intervenção monopolizadora do Estado do domínio econômico privado corresponde uma indenização ou uma expropriação. Por igual, isto ocorre se a intervenção estatal no domínio econômico se estabelece, apenas, para fins de controle, de polícia, de segurança, de higiene, de regulamentação, seja da quantidade, tipo, qualidade, preço, produção, circulação, seja meramente de alguns dos direitos em que se desmembre a coisa-objeto das indústrias ou atividades privadas, inclusive no que afeta às normas contratuais.”

Conclui o autor:

“Em realidade, a intervenção nos casos do art. 146 se refere às medidas de restrições, de regulamentação, de exclusão do princípio da propriedade privada ou da livre concorrência quanto a determinada indústria ou atividade privada. Não haverá necessidade, aqui, que determinada indústria ou atividade esteja sendo exercida em forma abusiva do poder econômico, pois, em tal emergência, a intervenção será de natureza repressora, prevista no art. 148, inclusive sob a forma de uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for o natureza que tenha por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros. Como é evidente, nesta última espécie de intervenção, o que a autoriza é a simples forma abusiva do poder econômico, não havendo margem, aqui, para falar com respeito a direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal.” (29)

Para colimar esses objetivos, a União poderá não só promover desapropriações (artigos 161 e 163, parágrafo único) sem a necessidade de prévia indenização em dinheiro, exigência do Estatuto de 46, que impediu a reforma agrária, bem como intervir no domínio econômico e exercer o monopólio de determinada indústria ou atividade (o monopólio do petróleo, por exemplo) quando indispensável à segurança nacional, seja para organizar setor que não possa ser desenvolvido com eficiência no regime de competição e de liberdade de iniciativa, como é o caso, no Brasil, nos últimos anos, da indústria do aço e da barrilha.

E ainda atribuição do Estado, por lei especial, dispor sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais. Por fim, a Constituição dá, no processo produtivo, prioridade à iniciativa privada em detrimento do setor público, nos termos do art. 170, *verbis* repetido da Constituição de 67 (art. 163):

“Art. 170 — As empresas privadas compete, preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas.

Parágrafo único — Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada, o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.”

A propósito desse artigo, o então Deputado Josaphat Marinho declarou em discurso proferido no Congresso Nacional:

“A Constituição italiana proclama também a liberdade de empresa, mas, veja-se, além de submetê-la — é o que está no art. 41 — à utilidade social, à segurança, à liberdade e à dignidade humana, prescreveu: “A lei determina os programas e os controles para que a atividade econômica, pública e privada, possa ser dirigida e coordenada para fins sociais”. Aqui, não. O que o projeto proclama, com liberalidade estranhável, é que as atividades econômicas serão preferencialmente organizadas e exploradas por empresas privadas, com o estímulo e apoio do Estado. E, para não deixar dúvida de que este apoio e este estímulo são para proteger o poder econômico dominante, e não para promover o desenvolvimento social do País e ampliar o quadro dos direitos de todos os cidadãos, o projeto acrescenta: “somente para suplementar a iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica.” É o domínio borolento, desaparecido, soterrado nos túmulos do individualismo liberal, do *laissez-faire, laissez-passer*.”⁽³⁰⁾

O dispositivo constitucional, além de dispensável, é um corpo estranho de ânimo individualista-liberal, numa Constituição confessadamente intervencionista. Choca-se com a sistemática de toda a Carta ferindo os princípios e normas consagrados pelo Capítulo dedicado à **Ordem Econômica e Social**. É como se o legislador procurasse desdizer o dito, abrir a janela ao abuso para o qual antes trancara a porta. Aliás, a Constituição vigente é ilustrada por uma série de choques de disposições. Ao analista, mesmo superficial, da realidade econômica de nosso País não terá passado despercebida a crescente intervenção do Estado no domínio econômico, o fortalecimento do poder político e econômico da União. Não é tendência de uma fase histórica, marca de um período governamental, mas opção que, desde a Constituição de 1934 (artigos 115 e seguintes), vem caracterizando o processo desenvolvimentista nacional, e que, contraditoriamente, mas rendendo-se ao império dos fatos, vem sendo levada aos paroxismos pelos governos que se sucederam a 1964. A concentração do poder nas mãos da União, gerando governos fortes, seguiu-se uma crescente intervenção do Estado no domínio econômico. E esse caminho se nos afigura como uma exigência irresistível tão forte que chega a comprometer a própria ideologia de um governo de exceção.

O movimento de abril de 1964, de cujos princípios a Constituição de 1969 (Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, editada pela Junta Militar, com base no artigo 3º do Ato Institucional nº 16) é o Estabelecimento político, ao eclodir, e na “definição-compromisso” do primeiro Presidente que elegeu (discurso de posse no Congresso Nacional), objetivava, entre outros postulados maiores, a defesa da propriedade privada, ameaçada, a harmonia dos três poderes, comprometida, a recuperação da Federação,

o restabelecimento do processo democrático e defesa dos demais poderes contra a crescente e já então insuportável ampliação das atribuições do Presidente da República. Um só desses ideais não foi realizado. Ausência de sinceridade programática? Não, necessariamente. Parece-nos mais razoável compreender que esses **ideais** se chocavam com a realidade brasileira. De fato, o que tivemos e ainda vivemos, é a intervenção crescente da União na vida econômica, acompanhada do fortalecimento da competência do Executivo, nele do Presidente da República, e dos poderes da União.

O dispositivo constitucional, assim, seria natimorto, sem repercussão na vida econômica do País. Apesar dos propósitos constitucionais, o que se assiste é o permanente desrespeito ao espírito do artigo 170, com a crescente intervenção do Estado, sua participação em setores progressivamente mais largos da economia.

5. Intervenção do Estado mediante o planejamento governamental

O político e o econômico sempre andaram de mãos dadas, determinando-se mutuamente. O planejamento econômico adotado pelo Estado brasileiro deve ser encarado com esse duplo conteúdo. ⁽³¹⁾ Embora não reflita essa atitude ideológica, a adoção do planejamento implicou uma ação política de conseqüências econômicas e institucionais, desde que lhe são intrínsecas, no planejamento governamental brasileiro, relações de novo conteúdo entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. ⁽³²⁾ Essas novas relações determinaram, inclusive, uma modificação substancial na hegemonia do poder ao estabelecer o predomínio do Poder Executivo nas relações do Estado, com prejuízos evidentes para o sistema político fundado na harmonia de poderes e na “democracia representativa”. Esse **moloch** estatal que se alimenta politicamente, inclusive nas democracias ocidentais de tradição liberal, carrega consigo, se não o germe de sua destruição, as bases de uma nova classe dirigente.

O Estado todo-poderoso se vê manietado e submisso a um novo grupo social, os tecnocratas, formado pelos assessores, conselheiros, técnicos, engenheiros, estatísticos, economistas, que assumem a direção da burocracia e submetem o Estado ao seu comando. A classe política se transforma em atores à procura de teatro, desde que não há sentido em pretender liderança política quem não possui o mando econômico. A tecnocracia é aos poucos a nova classe política do Estado que emerge do planejamento. Por sem dúvida, a nova tecnoestrutura estatal não é um ente ideal, composta que é por pessoas que participam do mesmo jogo de interesses que qualificava a representação da **velha classe** política. Nesse sentido, é ainda uma representação de classe, pelo que não houve mudança qualitativa na estrutura do Estado, seja política, seja econômica.

O planejamento governamental no Brasil, que a seguir se estuda, é visto desse ângulo duplo, tanto como um esforço para salvaguardar o regime da propriedade privada, ⁽³³⁾ quanto, ao consolidar uma dada estrutura econômica e social, preservar uma dada estrutura de poder. O planejamento era uma face do intervencionismo governamental e, como este, visava reduzir ao mínimo suportável os riscos políticos que, num Estado subdesenvolvido, podiam ameaçar os investimentos privados nacionais e internacionais,

pedra angular da estrutura econômica por que optara. O governo forte, autocrático, a decomposição da federação e do sistema representativo seriam o momento seguinte, inevitável, na atual conjuntura histórica.

Afirma-se que o planejamento no Brasil, como de resto na maioria dos países capitalistas, não se implantou como coroamento de uma política econômica, mas como resultado da intervenção assistemática, descontinuada e episódica do Estado no domínio econômico, intervenção essa que se processou ao longo de décadas e séculos. Exemplo desse intervencionismo científico pode ser construído a partir do comportamento do Governo brasileiro diante de um problema econômico regional de repercussões políticas, sociais e econômicas em todo o organismo nacional. Assim, nos fins do século XIX, provocado pelo flagelo da famosa seca dos três oitos, 1877, 1878 e 1879, que atingiu todo o Nordeste, em especial os Estados do Ceará, principalmente, e da Paraíba, se registra a intervenção do Governo Federal, com o próprio Imperador D. Pedro II determinando a remessa de recursos para a zona assolada pelo cataclismo. Os recursos se destinavam e essa foi a forma encontrada de combate não ao flagelo mas às suas conseqüências sociais — a abrir frentes de trabalho (construção de estradas e pequenos açudes) e estimular o êxodo para a Amazônia.

A retomada do problema, todavia, só se processou em 1909, 30 anos após, no Governo Nilo Peçanha, com a criação, pelo Decreto nº 7.819, da Inspeção Federal de Obras Contra as Secas, futuro DNOCS, primeiro órgão de ação coordenada, sistemática. Mesmo esse órgão foi criado sob a égide do assistencialismo, determinado a socorrer as populações atingidas pela calamidade, despojado, portanto, da visão científica de promover o desenvolvimento da região, de forma a equipá-la à sobrevivência. Entre uma data e outra registrou-se uma única ação governamental: a decisão de construir açudes públicos. Em 1888, o Governo Imperial dá início à construção do primeiro açude, o Açude do Cedro, no Município de Quixadá, no Ceará. A retomada só se dá em 1919, no governo do paraibano Epiácio Pessoa, com a criação, pela Lei nº 3.965, de 25 de dezembro daquele ano, da Caixa Especial das Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste Brasileiro. Essa Caixa, conhecida abreviadamente por Caixa Especial de Obras de Irrigação, é a primeira tentativa por um desenvolvimento continuado, ao ter como origem de seus recursos, numa antecipação do que seria o art. 198 da Constituição de 1946, ⁽³⁴⁾ 2% da receita geral da União e 2% a 5% da receita ordinária dos Estados, nos quais as obras e serviços fossem executados.

Mas a característica da ação governamental — descontinuidade dos serviços e a falta de persistência nos esforços da atividade pública — seria sublinhada pela administração Arthur Bernardes, sucessor de Epiácio Pessoa que, "por imperativo de contenção dos gastos públicos", suspendeu as obras que encontrou em andamento. Segundo o Presidente, no próprio benefício das "laboriosas populações do Norte", impunha-se a necessidade de reduzir os limites dos planos de ação deixados por Epiácio Pessoa, para que a delimitação dos objetivos propiciasse "o aproveitamento máximo do trabalho até então realizado". Em 12 de março de 1924 é extinta a Caixa

Especial de Obras de Irrigação. Em mensagem ao Congresso Nacional, 1925, Arthur Bernardes, após se referir a pulverização de recursos e a falta de ritmo das obras, declara que motivos de ordem financeira determinaram quando não a paralisação das obras, a redução de seu ritmo e das atividades de diversos serviços. Entre as obras cuja execução foi suspensa estava o açude de Orós, no Ceará, cuja construção seria retomada e concluída mais de 30 anos depois por outro mineiro, o Presidente Juscelino Kubitschek.

A ação planejada, sistemática e continuada de desenvolvimento regional no Nordeste só seria alcançada com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, em 1959.

A intervenção do Estado no domínio econômico, ressalvadas as diversas tentativas de planos de desenvolvimento, setorial e regional, e as tentativas de planejamento global, essas estimuladas pela Constituição de 46, e ressalvadas as intervenções episódicas em determinado setor da economia, se caracterizam, até 1939, por seu cunho assistemático, excepcional. Só a partir daí, mais em função da crise européia e do espectro da guerra, é que o Governo brasileiro começa a ser solicitado para a elaboração de planos econômicos, o primeiro dos quais, de 1942, é confiado à Coordenadoria da Mobilização Econômica. A fase atual, que podemos chamar de planejamento científico, tem início com um plano de desenvolvimento regional, o plano do Governo Carvalho Pinto, em São Paulo (1958-1962).

Afora esses planos, a intervenção estatal foi esporádica, ocasional e, na maioria dos casos, sem jamais institucionalizar o interesse nacional. Ao contrário, no plano econômico, a política governamental esteve sempre presa ao liberalismo econômico, que, atrasado em mais de um século, abria as portas de nosso comércio à concorrência da produção internacional, esmagando no nascedouro toda e qualquer possibilidade de construção de uma indústria nacional. De fato, o livre-cambismo imposto ao Brasil pela Europa industrializada retirou do empresário nacional a arma protecionista que, na revolução industrial americana, por exemplo, assegurou a implantação e o desenvolvimento da indústria daquele país que, desta forma, não foi exposta à concorrência desigual e desleal da produção européia, e assim pôde implantar-se, sobreviver e desenvolver. Ainda hoje, a proteção alfandegária é alvo do ataque de nações industrializadas que nesse instrumento enxergam, com razão, o recurso fundamental de proteção do produto nacional. Esses mesmos países, que no exterior são livres-cambistas, implantam em seus territórios rigorosas políticas de proteção ao produto nacional, seja gravando a importação de manufaturas com o fim de forçar a importação de matéria-prima e produtos não acabados, seja adotando uma legislação destinada simplesmente a criar embaraços à comercialização do produto estrangeiro, como no caso da proteção da indústria automobilística americana.

Nesse quadro, a tentativa do curto período do Ministério Rui Barbosa, no início da República, com a Lei do Similar Nacional, foi mais um episódio na história de nossa política nacional. No caso, um episódio de consequências trágicas, pois, com a esperança do protecionismo ensejado por Rui Barbosa, muitos empresários brasileiros se viram estimulados à aventura do

industrialismo. A história mostrou que a aventura nos custou muito caro, pois a retomada ao liberalismo entregou as poucas indústrias implantadas à sanha da concorrência internacional livre, de que resultou seu esmagamento. Essa história é contada em sua profundidade em capítulo à parte.

Posta de lado a análise do intervencionismo, desse ângulo, examinemos a evolução da política de planos na administração brasileira.

Se a fase do planejamento governamental, ainda que empírico, só foi iniciada em 1939, com o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, imposto mais por razões de ordem política (a deflagração do conflito mundial) que econômicas, sua discussão e defesa datam do século passado, embora, repita-se, sejam raros os exemplos de atividades planejadas na fase colonial, no Império e na Primeira República.

A primeira manifestação, séria, por um plano econômico de âmbito nacional data de 1858. Nesse ano, ao inaugurar o primeiro trecho da hoje Estrada de Ferro Central do Brasil (ligação entre estações da Praça das Aclamações e de Queimados), o engenheiro Cristino Benedito Otoni defendeu a "necessidade de um plano geral de viação para todo o Império e sua ligação com as artérias da República do Paraguai e da Guiana Francesa".⁽³³⁾

Outras tentativas de planos foram: ⁽³⁴⁾

1. Em 1869 é apresentado ao Parlamento o plano de **Navegação Interior do Brasil**, o Plano Morais (em homenagem ao seu autor, Eduardo Morais), o qual foi rejeitado.

2. Em 1874 é apresentado ao Instituto Politécnico Brasileiro, e por este ao Parlamento, o Plano Queiroz, de autoria do engenheiro Ramos Queiroz, com a denominação de **Esboço de Plano de Viação Geral para o Império do Brasil**.

3. De 1874 data o **Plano Rebouças**, de André Rebouças. Como o anterior, era ainda um plano setorial, viário, consistindo em representar o País por um triângulo cuja base situava-se na região amazônica. Dessa base partiriam troncos ferroviários demandando os portos do Atlântico. O plano, que influenciou bastante a política viária do Império, previa ainda mais seis vias convergentes, cobrindo as principais bacias hidrográficas do País, três para o alto Amazonas e as restantes respectivamente para o Paraná-Araguaia, o São Francisco-Tocantins e o São Francisco-Gurgeia.

4. O Plano Bicalho, elaborado em 1881 pelo engenheiro Honório Bicalho, chefe da Diretoria de Obras Públicas, preconizava o estabelecimento de uma **rede geral de comunicações**, interligando nossas vias férreas e fluviais, utilizando a navegabilidade natural ou trabalhada de nossos principais rios e afluentes, ligados por estradas de ferro.

5. Em 1882, do I Congresso Ferroviário, reunido no Rio de Janeiro pelo Clube de Engenharia, resultou o Plano Bulhões, elaborado por uma comissão liderada por A. de Oliveira Bulhões. Partindo do Plano Bicalho, propugnava o **Plano Geral de Viação**, com destaque no sistema ferroviário.

Malgrado todos esses esforços e iniciativas, ou fruto de sua insistência, só em 1890 a administração brasileira seria vencida pela idéia de plano, quando, ainda na área da viação, o Decreto nº 524, de 26 de junho, cria a obrigatoriedade de incluir todas as estradas brasileiras num **plano geral de viação** (pela primeira vez a linguagem burocrática emprega esse termo) a ser elaborado.

Mas o primeiro plano viário, o Plano Geral de Viação Nacional, só apareceria 44 anos depois, fruto do Decreto nº 24.497, de 29 de junho de 1934, quando surgem, de fato, os contornos do que seria nosso **esquema de viação nacional**, na definição de Jorge Gustavo da Costa. ⁽³⁷⁾ Contudo era ainda um plano setorial.

No âmbito do desenvolvimento regional, após o primeiro esforço representado pela Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (1909), a primeira tentativa de coordenação da ação governamental data da 1912, com a criação de um órgão provisório, a Superintendência da Defesa da Borracha (art. 105 do Decreto Executivo nº 9.521). A ação sistemática, visando ao desenvolvimento integrado regional, só é tentada pelo Estado a partir de 1948, com a criação da Comissão do Vale do São Francisco. Segue-se em 1953, 41 anos após a Superintendência da Borracha, sua precursora e embrião, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia. A institucionalização do planejamento econômico regional e sua implantação científica só se dá a partir de 1956, com a criação do Plano de Valorização Econômica da Fronteira do Sudeste do País (SPVESUD) e, em 1959, com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). O Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), sucessor da velha IFOCS, bem como o Banco de Crédito da Amazônia (1950), não podem ser incluídos no elenco de agências de desenvolvimento regional, desde que um e outro se mantinham presos a aspectos setoriais da problemática econômica do Nordeste, a borracha e as secas, carentes, portanto, de sua visão global. Essa só começa a ser vista com a criação, em 1953, do Banco do Nordeste do Brasil, efetivamente sua primeira agência de desenvolvimento.

O primeiro plano quinquenal brasileiro foi o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, implantado pelo Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939, com o objetivo central de “atender à urgência de se promover a criação de indústrias chamadas básicas, como a siderurgia e outras, a execução de obras públicas, bem como de se prover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do País.” ⁽³⁸⁾

Esse plano e a Coordenadoria da Mobilização Econômica (1942), embora signifiquem esforços de planejamento global de ordem pelo menos empírica, estão ainda presos ao episódio e não resultam de uma conscientização da administração pública brasileira. O primeiro resulta da deflagração do conflito mundial, e a segunda, da condição brasileira de País beligerante. A necessidade de mobilização completa de todos os recursos nacionais, imposta ao País pela sua condição de beligerante, deu ensejo à

criação da Coordenadoria da Mobilização Econômica. Os poderes outorgados a essa Coordenadoria não encontram precedentes na história de nosso intervencionismo econômico. (89)

Segue-se o Plano de Obras e Equipamentos — POE —, instituído pelo Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943, com o objetivo de garantir, pela constituição de um orçamento especial, a realização de obras públicas de caráter civil, de acordo com as necessidades mais prementes, bem como o incentivo a indústrias básicas. Reflexo de uma fase de inovação administrativa decorrente do Plano Especial, o decreto que instituiu o POE inclui entre seus recursos os “dividendos de capitais da União empregados em sociedades de economia mista ou autarquias de exploração industrial”.

Somente a partir da Constituição de 1946 é que se pôde registrar o esforço visando à institucionalização do planejamento federal, estadual e municipal.

A mesma Constituição que autorizara a União a, “mediante lei especial, intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade” (art. 146), criaria o Conselho Nacional de Economia com a finalidade de “estudar a vida econômica do País e sugerir ao poder competente as medidas que considerar necessárias” (art. 205, § 2º). Iniciando seu funcionamento em 1949, retardado à ausência da legislação ordinária complementar, o Conselho Nacional de Economia cumpriria até seu final (15-3-67), em bases científicas o relevante papel de agente do planejamento governamental brasileiro.

Primeiro plano nacional de um governo federal, visando a uma ação continuada — o mandato do Presidente Dutra —, o Plano SALTE foi instituído em 1950 pela Lei nº 1.102, de 18 de maio, com o objetivo de realizar no mencionado período (1950-1954) empreendimentos relativos à saúde, à alimentação, ao transporte e à energia. O plano inclui minuciosa especificação de objetivos nesses setores. De todas as iniciativas de planejamento federal de âmbito pluri-setorial, o Plano SALTE foi, até aqui, o único submetido ao Congresso Nacional e imposto por lei dele decorrente. Dentre suas características releva a de haver sido a primeira experiência brasileira de planejamento a lançar mão, igualmente, das normas de planos impositivos e indicativos.

Após 17 anos da implantação do primeiro plano quinquenal, surge o Plano de Desenvolvimento Econômico, mais conhecido como Programa de Metas do Governo Kubitschek. Ao contrário do plano anterior, este era implantado praticamente como o resultado de toda a experiência nacional, desde o Plano SALTE, e os estudos realizados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, primeiro, e, a seguir, pelo Grupo Misto BNDE-CEPAL. Se, em termos de clima internacional, o novo Governo se instaurava numa época caracterizada pela crescente intervenção dos Estados no domínio econômico, associada à febre desenvolvimentista que acordava a letargia dos subdesenvolvidos, em termos de nossa ambiência, o novo Governo encontrava não apenas campo propício a essa intervenção, mas uma infra-estrutura a ele habilitada. Além dos técnicos, economistas e planejadores

formados pela Comissão Mista e pela CEPAL, encontrava a nova administração uma conscientização técnica voltada a um tempo para o intervencionismo e o planejamento. Retrato dessa tendência é a criação, no BNDE, pólo dessa ação, de um Departamento Econômico encarregado de centralizar as funções de pesquisa e de estudos da política monetária e fiscal, do balanço de pagamentos e da renda nacional. O mesmo BNDE, pela voz de seus técnicos, já afirmava, para o Brasil, a necessidade de “adoção de uma política ativa de desenvolvimento, através da **programação de economia**” (ressalvo o grifo).

Por outro lado, o Programa de Metas, ao contrário das tentativas anteriores, não se constituía, perante o povo, em mais uma elucubração de técnicos, sem qualquer comprometimento com a realidade nacional. O Programa fora o principal tema do candidato Juscelino, de sorte que, discutido em praça pública, teve o início de sua implantação no primeiro dia da administração Kubitschek, com a instituição do Conselho de Desenvolvimento e a força de uma vontade referendada por toda a Nação. No governo, o Programa é comandado pelo próprio Presidente.

Criado a 1º de fevereiro de 1956, o Conselho de Desenvolvimento representa a concretização da idéia esboçada por Getúlio Vargas em 1952, quando intentou instituir o Conselho de Planejamento e Coordenação.

Na mensagem ao Congresso Nacional, o Presidente Kubitschek justifica sua pronta instrução: “passo inicial para a Reforma Administrativa, a criação do Conselho de Desenvolvimento constitui a solução, que se exige de imediato, para o problema de coordenação superior, de caráter interministerial”. (40) *Foram-lhe cometidas as seguintes atribuições:*

- “a) estudar as medidas necessárias à coordenação da política econômica do País, particularmente no tocante ao seu desenvolvimento econômico;
- b) elaborar planos e programas que visassem a aumentar a eficiência das atividades governamentais, bem como a fomentar a iniciativa privada;
- c) analisar relatórios e estatísticas relativos à evolução dos diferentes setores da economia do País, com o propósito de integrá-los na formação da produção nacional;
- d) estudar e preparar anteprojetos de leis, decretos ou atos administrativos julgados necessários à consecução dos objetivos supramencionados;
- e) acompanhar e assistir a implementação, pelos Ministérios e bancos oficiais competentes, de medidas e providências concretas cuja adoção houvesse recomendado.” (41)

Plano de Desenvolvimento Econômico, resultante, é de orientação nitidamente cepaliana, ao aceitar o pressuposto de que a conjuntura econômica dos países subdesenvolvidos é caracterizada por um desequilíbrio estrutural. Essa análise produziu uma alternativa, adotada pelo plano, qual seja a

“intervenção indireta do Estado na economia nacional, com o objetivo de diminuir a taxa de erro na estrutura de preços, tendo em vista aumentar dentro dos limites do possível, nas condições existentes, o bem-estar político, social e econômico”. (42) Esse caráter normativo da intervenção, da maior compatibilidade com os regimes liberais, cede lugar à alternativa imperativa, quando o Estado já admite substituir a iniciativa privada. O Conselho de Desenvolvimento indica a segunda alternativa: “substituição, pela decisão governamental, das indicações de intervir, dadas pela estrutura de preços, o que significa a substituição dessa estrutura por outra determinada pelo Estado. O Estado poderia intervir em esfera de ação mais ou menos dilatada, suplementando ou suplantando o papel que nas economias liberais cabe à iniciativa e ao capital privados.” (43)

No mesmo documento, o Conselho assinala o caráter indicativo do planejamento adotado: “Ditada pela estrutura histórica, política e social do Brasil, a programação do desenvolvimento da economia brasileira deve fazer-se de modo que o Estado, ao levar avante a tarefa de adaptar o sistema de preços à consecução do objetivo de melhoria do bem-estar da comunidade, assim proceda pelos instrumentos de que dispõe, que são fiscais, tarifários, monetários, creditícios, financeiros e gerenciais, para criar o ambiente propício à evolução e desenvolvimento da iniciativa privada, capacitando-a a atingir certas metas ou objetivos de produção sem que sua atividade seja especificamente regulada ou de antemão prescrita pelo Estado.” (44)

Desse texto se infere o caráter do planejamento estatal como sujeito à decisão de subordinar o desenvolvimento nacional ao fortalecimento da iniciativa privada, cabendo ao Estado, por meio dos mecanismos de que dispõe, fortalecer essa iniciativa ou criar condições para o seu fortalecimento, ou suplementar sua atividade.

As diretrizes do Plano de Desenvolvimento Econômico são estabelecidas pelo Presidente Kubitschek em sua primeira mensagem ao Congresso Nacional. Nesse documento, 15 de março de 1956, o Presidente fixa mais uma vez o caráter supletivo da intervenção estatal: “Na impossibilidade de atribuir-se, no momento, à livre empresa a responsabilidade de todos os investimentos essenciais ao fortalecimento de nossa capacidade de produção, deve o Governo cumprir a missão de investidor supletivo. Deve fazê-lo, todavia, com equilíbrio e critério, restringindo-se à eliminação dos pontos de estrangulamento da atividade econômica e, em alguns casos, à missão de pioneiro na introdução de novas técnicas e novas indústrias pouco atraentes para os capitais privados.” (45)

O plano de ação governamental era constituído de cinco setores — energia, transporte, agricultura e alimentação, indústrias de base e educação — e 30 metas governamentais. (46)

A fase atual do planejamento governamental — na qual é intentado o enfoque nacional e a coordenação racional de todos os esforços associada ao controle centralizado de todos os recursos, com a ação continuada substituindo a ação episódica — só começa a ter curso entre nós com o Programa de Metas, efetivamente o primeiro plano governamental de âmbito federal

elaborado em bases científicas. Pouco antes, em 1952, a Lei n. 1.628 criara o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico. Com essa medida, dava o Governo Federal os primeiros passos visando à efetivação de uma política fundada no planejamento econômico global. Ao BNDE incumbia não apenas a disciplinação dos recursos, mas a racionalização dos esforços com o objetivo de chegar à administração científica de nosso desenvolvimento.

Até então, tivemos alguns esboços e tentativas, ainda empíricos, representados pelo Plano de Obras e Equipamentos (POE), o Plano Geral de Viação Nacional (1946), simples atualização do Plano de 1934, e por fim o Plano SALTE, 1950—1954, que representava, à época, a maior concentração de recursos postos à disposição de uma política governamental.

Ao fim do Programa de Metas que simbolizava o Governo Kubitschek, e depois do abandono a que foi relegado o Conselho de Desenvolvimento que com ele se identificava e se confundia, não ocorreu imediatamente, no Governo Jânio Quadros, a implantação de um novo programa. Empossado a 31 de janeiro de 1961, o Presidente Quadros criaria, em 5 de agosto de 1961, menos de um mês antes de sua renúncia, a Comissão Nacional de Planejamento.

O planejamento governamental, ressaltados os programas apresentados ao Congresso pelos diversos gabinetes da fase parlamentarista, é retomado pelo período presidencialista do Governo João Goulart. Em 31 de dezembro de 1962, apenas uma semana antes do plebiscito que restituiria o País ao presidencialismo, e quando essa manifestação da Nação estava assegurada, surge o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, ou simplesmente Plano Trienal, que realisticamente se cingia ao mandato do Presidente. Este Plano pode ser resumido nos seguintes objetivos políticos fundamentais:

- a) oferecer aos investidores e credores internacionais segurança sobre as políticas interna e externa a serem cumpridas;
- b) assegurar internamente a certeza de um governo moderado;
- c) tentar resolver os problemas críticos da economia brasileira através do que se denominou **desenvolvimento com estabilidade**, expressão que responde a situações políticas da época.

Ainda no Governo João Goulart, mas no período parlamentarista, registramos uma das decisões mais importantes para a moderna administração brasileira. Trata-se do Decreto nº 1.422, de 27 de setembro de 1961, que criou o posto de Ministro Extraordinário para o Planejamento, ocupado pelo economista Celso Furtado. Esse Ministério seria, no governo Castello Branco, incorporado ao gabinete e, a partir daí, se constituiria no centro de toda a ação governamental, tanto no plano federal quanto no estadual, neste por meio das secretarias estaduais de planejamento.

6. O Estado que se sucede a 1964

A partir de 1964, a política econômica brasileira caracteriza-se, tanto, pelo fortalecimento do setor público quanto pelo estímulo à participação

estrangeira, de que resultam, conseqüentemente, restrições ao desenvolvimento do capital privado nacional. Se a primeira característica não importa opção política, resultado que foi de um processo desencadeado há algumas décadas, (47) o favorecimento às inversões estrangeiras reflete decisão político-ideológica adotada desde os primeiros momentos da gestão Campos e até aqui mantida inalterada em suas linhas mestras e principais resultados. Manteve o Estado brasileiro o encargo dos investimentos de infra-estrutura e serviços públicos destinados a criar condições à atuação das empresas estrangeiras (ou seus investimentos) em atividades mais rendosas, de menor risco e mais rápida amortização. (48) Teoricamente, essa política deveria, também, facilitar a ação do capital aborígine ao ocupar-se tão-somente dos setores que requeriam investimentos de grande porte e indivisíveis — investimentos, portanto, que não poderiam exercer qualquer atrativo ao incipiente capital nacional. Vale dizer, o Estado se propunha a socializar os riscos dos investimentos para privatizar seus resultados. Ocorre, porém, que se tornava igualmente inevitável o confronto, sempre desvantajoso, do capital privado nacional com a empresa estrangeira e multinacional, confronto ao qual comparecia desarmado e despreparado, sem contar, inclusive, com a proteção estatal, exceção feita aos mecanismos das barreiras alfandegárias. Por outro lado, ao fomentar as exportações, ao transformá-las quase num objetivo da vida nacional, o governo inevitavelmente privilegiava o capital estrangeiro, seja expondo o produto nacional à concorrência internacional, seja favorecendo a ação das multinacionais, seja propiciando, com as exportações, sérias distorções da política de produção de que é exemplo e principal conseqüência a crise do consumo interno, agravada no segundo semestre de 1973 e primeiro de 1974.

A exacerbação das exportações reatualizou o fornecimento de matérias-primas e produtos não-acabados em troca da importação de manufaturados. A crise mundial de matérias-primas — pretexto para a retomada brasileira de sua exportação — determinaria, inevitavelmente, a crise do fornecimento de produtos. O controle das exportações, exercido pelas **trading company**, determinaria uma política de privilégio de fornecimento, favorecendo, evidentemente, os países industrializados, sede dessas companhias. Chegamos, por exemplo, ao paroxismo de exportar celulose (destinada ao fabrico de papel) e importar não só papel, mas até serviços gráficos (da Argentina, Espanha, Japão entre outros), em vista da crise nacional da produção de papel (resultante da falta de celulose), num momento em que a capacidade instalada do parque gráfico brasileiro apresentava o maior índice de ociosidade de sua história recente. A exportação de minério de ferro teve resposta na escassez do aço paralisando a indústria nacional; o outro lado da exportação do algodão em pluma foi a ausência de fio para alimentar a indústria têxtil; a exportação de carne culminou com sua falta para o consumo interno.

A formação dos conglomerados, outra face da mesma política, visa, em síntese, a fomentar a grande empresa; outra vez se vê prejudicada a economia privada nacional, forçada a uma disputa com as multinacionais, cuja rede internacional de comercialização, disponibilidade de capital e recursos técnicos tornam insana toda e qualquer veleidade de concorrência. A em-

presa nacional é, hoje, uma empresa de nível médio, vale dizer, às voltas com problemas de recursos financeiros, produtividade, rentabilidade e comercialização. As grandes empresas — quando essas questões não mais se oferecem — ou são públicas ou são estrangeiras.

Entre as 10 maiores empresas nacionais em 1972, segundo a classificação da Fundação Getúlio Vargas, (49) não se inclui uma só de capital privado nacional.

Em 1968, oito pertenciam ao setor público e duas a capital estrangeiro; em 1969 a composição era a mesma, oito públicas para duas estrangeiras; em 1970, o quadro era de sete públicas e três estrangeiras; em 1971, oito públicas e duas estrangeiras; e, por fim, em 1972, sete públicas contra três estrangeiras.

Estendendo o quadro da análise para as 40 maiores empresas brasileiras, segundo a mesma classificação, teremos:

Em 1970, 16 das 40 maiores empresas pertencem ao setor público, 19 são de capital estrangeiro e apenas cinco pertencem a capital privado nacional. A primeira de todas vem do setor público, a PETROBRÁS, com um patrimônio líquido de Cr\$ 3.661.142.000,00, seguida da Centrais Elétricas de São Paulo, também do setor público, e ostentando, à época, um patrimônio líquido de Cr\$ 2.579.740.000,00. A primeira empresa de capital privado nacional é um grupo de empresas, S.A. Indústrias Reunidas F. Matarazzo que, com um patrimônio líquido de Cr\$ 759.353.000,00, se coloca em 19º lugar. A empresa de capital privado nacional imediata é Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 274.666.000,00), empreiteira, e, portanto, dependente das encomendas do setor público. A participação do capital privado nacional só volta a figurar, no 27º lugar, com a Refinaria e Exportação de Petróleo União (patrimônio líquido de Cr\$ 243.000.000,00) cuja produção é controlada por limites estabelecidos pelo Conselho Nacional de Petróleo, dentro da política de restrições à iniciativa privada no refino do óleo bruto. À época, a composição acionária dessa empresa era a seguinte: 35%, setor público (Petrobrás); 35%, capital privado nacional (grupo Capuava); e 30%, capital estrangeiro (Philips Petroleum). Em setembro de 1973, a empresa passaria para o setor público com a aquisição, pela Petrobrás, das ações do grupo Capuava. A Petrobrás passa a figurar, assim, com duas subsidiárias dentre as 40 maiores (Refinaria União e Petroquisa, esta em 33º lugar, com um patrimônio líquido de Cr\$ 290.922.000,00). Segue-se a Cia. Suzano de Papel e Celulose, no 31º lugar (patrimônio líquido de Cr\$ 170.161.000,00) e, por fim, em 34º lugar, a última entre as 40, o grupo S.A. Indústrias Votorantin, com um patrimônio líquido de Cr\$ 530.960.000,00. Dessas cinco empresas apenas a Refinaria União tem sede fora de São Paulo. Enquanto isso, a primeira estrangeira, a terceira na ordem das 40, a Light Serviços de Eletricidade, apresenta um patrimônio líquido de Cr\$ 4.887.816.000,00.

Em 1971, 18 empresas pertencem ao setor público, 15 são estrangeiras e sete podem ser consideradas de capital privado nacional, nesse número incluindo-se a ICOMI, Indústria e Comércio de Minério S.A., uma associada (49% das ações) do grupo americano Bethlehem Steel Corp. Não há altera-

ção entre as três primeiras que continuam, na ordem, Petrobrás (patrimônio líquido de Cr\$ 7.212.204.000,00), CESP, Centrais Elétricas de São Paulo (patrimônio líquido de Cr\$ 6.780.202.000,00) e Light Serviços de Eletricidade S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 3.786.971.000,00), seguida de outra estrangeira, a Volkswagen do Brasil S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 1.407.400.000,00). A primeira empresa de capital privado nacional é, agora, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 611.938.000,00), ocupando o 14º lugar, seguindo-se-lhe, em 22º lugar, a ICOMI, Indústria e Comércio de Minério S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 314.076.000,00), e, em 29º lugar, o grupo Votorantin (S.A. Indústrias Votorantin, com um patrimônio líquido de Cr\$ 599.969.000,00). Em 32º lugar figura uma empreiteira, DERSA, Desenvolvimento Rodoviário S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 314.076.000,00) e em seguida a VARIG S.A. — Viação Aérea Riograndense (patrimônio líquido de Cr\$ 273.009.000,00), empresa que depende diretamente de subsídios do setor público. Em 34º lugar surge outra firma empreiteira, portanto, como as demais do ramo, dependente do setor público, a Construtora Mendes Júnior S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 235.449.000,00), e em 35º lugar, a última dentre as 40, o Grupo Matarazzo, S.A. Indústrias Reunidas F. Matarazzo, com um patrimônio líquido de Cr\$ 1.041.149.000,00. Dessas sete empresas, quatro têm sede em São Paulo, uma no Rio Grande do Sul, uma no Rio de Janeiro e uma em Belo Horizonte.

Já em 1972, o total das 40 maiores era formado por 20 empresas pertencentes ao setor público, 15 empresas estrangeiras e apenas cinco empresas de capital privado nacional. A primeira do setor público e primeira dentre as 40 permanece a Petrobrás (patrimônio líquido agora de Cr\$ 9.425.600.000,00), seguida da CESP, Centrais Elétricas de São Paulo, também pertencente ao setor público (patrimônio líquido de Cr\$ 9.580.300.000,00), e em terceiro lugar, a primeira estrangeira, a Light Serviços de Eletricidade S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 4.968.600.000,00). A primeira empresa de capital privado nacional continua sendo Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 689.400.000,00), agora em 19º lugar, seguida da Cia. Cervejaria Brahma (patrimônio líquido de Cr\$ 600.100.000,00), em 25º lugar, e da VARIG S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 443.100.000,00, em 26º lugar. A quarta é o grupo S.A. Indústrias Votorantin (patrimônio líquido de Cr\$ 696.900.000,00), em 34º lugar, e a última é a Siderúrgica Riograndense S.A. (patrimônio líquido de Cr\$ 287.400.000,00), que ocupa o 36º lugar. Destas cinco empresas, três têm sede em São Paulo, uma no Rio de Janeiro, a Brahma, e uma em Porto Alegre, a VARIG.

Uma análise das 50 maiores empresas brasileiras em 1972, segundo a classificação da Fundação Getúlio Vargas, ⁽⁶⁰⁾ associada às informações disponíveis relativas ao controle acionário de cada uma, ⁽⁶¹⁾ revela:

1 — Petróleo Brasileiro S.A. (setor público)

A Petrobrás é a 67ª empresa maior do mundo, segundo a revista **Fortune**. Possui várias subsidiárias como a Petroquisa, a Petrominas S.A., a Petrobrás Distribuidora e a Braspetro, esta destinada às suas operações internacionais, já associada a empresas de petróleo do Iraque, Colômbia, Bo-

livia, Madagascar, Egito e Argélia. Com a Capuava, sobe a sete o número de refinarias da Petrobrás, o que corresponde a 98% do refino brasileiro. Aham-se em construção mais três e estão sendo ampliadas as já existentes.

Além dessas empresas, a PETROBRÁS — associada a capitais privados nacionais ou estrangeiros — participa ou possui o controle acionário de:

- Petrocoque S.A. Indústria e Comércio (São Paulo), onde é acionista majoritário, com 35%. Ao seu lado estão o grupo Universal (brasileiro) com 24,9%, o grupo Alcon Alumínio (americano) com 25,1%, e o grupo Votorantin (brasileiro) com 15%.
- Poliolifinas S.A. Indústria e Comércio (São Paulo), onde, por intermédio da Petrobrás Química S.A. (PETROQUISA), participa com 28% das ações, ao lado da National Distillers do Brasil Ltda. (do grupo americano National Distillers & Chemical Corporation) que detém igualmente 28%, do grupo privado nacional Uniper com 24%, e da multinacional Internacional Finance Corporation.
- Petroquímica União (São Paulo) onde detém o controle acionário com 50%, ao lado do grupo brasileiro Moreira Salles (25%), do grupo americano-holandês Ultra/Philips Petroleun (15%) e da multinacional Internacional Finance Corporation (10%).
- Nitriflex S.A. Indústria e Comércio (São Paulo), da qual, por intermédio da PETROQUISA, tem o controle acionário absoluto (79,4%) e é associada do grupo americano Cia. Goodyear do Brasil (São Paulo), que detém 20% das ações.
- Isocianatos do Brasil Ltda. (Salvador, BA), onde é associada do grupo americano Du Pont do Brasil S.A., cada qual com 40% das ações. Os restantes 20% pertencem à Petroquímica da Bahia, do grupo brasileiro Banco da Bahia.
- Nitrocarbono Ltda. (São Paulo), onde a PETROQUISA detém 26,6%, a Petroquímica da Bahia (grupo Banco da Bahia) igualmente com 26,6% e ainda com 26,6% a Copea — Petroquímica de Amidos Ltda., do grupo Celso Rocha Miranda (brasileiro) e o grupo estrangeiro Staatsmisvendsm.
- Ciquine Companhia Petroquímica (Camaçari, BA) onde detém, através da PETROQUISA, 30% das ações, ao lado do grupo privado nacional Camargo Corrêa (30%), do grupo estrangeiro Mitsubishi Chemical Industries (japonês) que, a sua vez, associado aos grupos Mitsubishi Heovy Inds. e Misho Iwai, detém 30%. (Por seu turno, a Ciquine Companhia Petroquímica controla acionariamente a Ciquine Companhia de Indústrias Químicas do Nordeste (Camaçari, BA), ao lado da Steel Brasil S.A. e da multinacional Adela Investment Co.)
- Cia. Pneus Tropical (Feira de Santana, BA), associada ao Grupo F. Macedo (nacional), com apoio financeiro da SUDENE, BNDE e DESENBANCO.

2 — Centrais Elétricas de São Paulo (setor público).

3 — **Light — Serviços de Eletricidade S.A.** (grupo canadense).

Pertence ao Grupo Brascan Ltd., de Toronto, Canadá (ex-Brazilian Light & Power Co. Ltd.). Instalou-se no Brasil em 1866 quando praticamente passou a controlar os serviços de luz, força, telefone e gás das principais cidades brasileiras, por intermédio das seguintes subsidiárias: Brazilian Electric Power Co. Rio; Rio de Janeiro Transway Light & Power Co. Ltd.; Societé Anonyme du Gaz de Rio de Janeiro (em 1969 foi adquirida pelo Estado da Guanabara, transformando-se na Companhia Estadual de Gás); São Paulo Electric Co. Ltd.; São Paulo Gás Co. (expropriada pela municipalidade paulista em 1967); Rio Grandense Light & Power Syndicate Ltd. e Telephone Co. of Pernambuco Ltd.

Em 1966 o grupo vendeu ao governo federal por Cr\$ 96.300.000 os seus interesses em companhias telefônicas (Cia. Telefônica Brasileira), comprometendo-se a reinvestir no País a importância de Cr\$ 65.000.000, com a qual o grupo adquiriu o controle acionário de um sem-número de empresas nacionais. Para gerir esses reinvestimentos, o Grupo formou três grandes holdings — Banco Brascan de Investimento S.A., Empresa Técnica de Organização e Participação S.A. (ETOP) e Organização e Empreendimentos Gerais S.A.

Além das empresas já mencionadas e da Light — Serviços de Eletricidade S.A., integram o grupo, no Brasil:

Banco de Investimentos do Brasil S.A. (Rio de Janeiro), Aracruz Florestal S.A. (Rio de Janeiro), Artex S.A. Fábrica de Artefatos Têxteis (Blumenau, SC), Bela Agrícola e Industrial S.A. (Rio de Janeiro), Indústrias Alimentícias Carlos de Brito S.A. — Fábrica "Peixe" (Recife), Itacobe Minérios Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Itajubá Minérios Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Itanembe Minérios Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Itaolim Minérios Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Itajica Minérios Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Brasnac Participações e Investimentos Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Locadora Brascan S.A. — Locabrás (Rio de Janeiro, GB), Ouro Branco S.A. (Belo Horizonte, MG), Brasnac Corretora de Seguros Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Diproc Exportação e Importação Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Brascan Nordeste Sociedade Civil de Desenvolvimento e Pesquisas (Recife, PE), Parati Empreendimentos de Desenvolvimento e Melhoramentos Sociedade Civil Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Sasa Administração e Participações Ltda. (São Paulo), Swift Armour S.A. Indústria e Comércio (São Paulo), que por seu turno controla a Swift Exportadora (São Paulo), Cervejarias Reunidas Skol-Caracu S.A. (Rio de Janeiro, GB), Empresa Industrial Garcia S.A. (Blumenau, SC), que, por sua vez, participa da Tecanor S.A. — Têxtil Catarinense do Nordeste (Paulista, PE) e do Centro Eletrônico da Indústria Têxtil Ltda. (Blumenau, SC), Gávea Imobiliária Turismo S.A. (Rio de Janeiro, GB), Engex S.A. Equipamentos Especializados (Salvador, BA), Komatsu — FNV Máquinas e Equipamentos S.A. (São Paulo), em associação com a Komatsu Mfg. Co. (Tóquio), Transportadora e Comercial FNV Ltda. (Cruzeiro, SP) e Promisa — Mineração e Prospecções Minerais S.A. (Rio de Janeiro, GB), que, por sua vez, participa da CAMI — Companhia Amazonense de Minérios (Manaus, AM), Brink's S.A. Transpor-

tes de Valores (São Paulo), Celanese do Brasil Fibras Químicas Ltda. (São Bernardo do Campo, SP), que participa, por sua vez, da Tecanor S.A. — Têxtil Catarinense do Nordeste (Paulista, PE) e do Centro Eletrônico da Indústria Têxtil (Blumenau, SC), Eucatex S.A. Indústria e Comércio (Salto, SP), Farloc do Brasil S.A. Indústria e Comércio (Rio de Janeiro, GB), Fazendas Agrícolas Reunidas Ltda. (São Paulo), FNV — Fábrica Nacional de Vagões (São Paulo), Crefinan S.A. — Crédito, Financiamento e Investimentos (Rio de Janeiro, GB), e, com pequena participação, FNV — Equipamentos Industriais S.A. (Campinas, SP).

4 — Cia. Vale do Rio Doce (setor público).

Essa empresa controla, com 51% das ações, a Amazônia Mineração S.A. (Belém), onde é associada do grupo estrangeiro (americano) U.S. Steel Corporation que, por seu turno, associada à Cia. Meridional, detém os restantes 49%. Participa, ainda, ao lado do BNDE (57%) e da Nippon Usiminas (20%), do Controle da Usiminas, com 3%. Presentemente, estuda com a Japan-Brazil Pulp Resources Development Company, subsidiária brasileira do grupo japonês C. Itch, a formação de uma empresa associada, visando à fabricação e exportação de polpa de madeira.

5 — COSIPA — Companhia Siderúrgica Paulista (setor público).

6 — FURNAS — Centrais Elétricas (setor público).

7 — RFFSA — Rede Ferroviária Federal S.A. (setor público).

8 — EMBRATEL — Empresa Brasileira de Telecomunicações (setor público).

9 — Volkswagen do Brasil S.A. (grupo alemão).

Pertence ao grupo alemão Volkswagen A. G. de Wolfsburg, a segunda indústria automobilística da Europa (aparece imediatamente após a Fiat, Itália), quarto produtor mundial de automóveis e igualmente a quarta maior empresa mundial fora dos Estados Unidos. Participa, na Alemanha (República Federal), com 50% das ações da Deutsche Automobilgesellschaft mbH, Hannover. Entre seus maiores acionistas figuram o governo da Baixa Saxônia (20%), o governo federal alemão (16%) e a fundação Volkswagen (4%).

No Brasil, além da Volkswagen do Brasil Indústria e Comércio de Automóveis S.A. (São Bernardo do Campo, SP), integram o grupo: Vemag — Veículos e Máquinas Agrícolas (São Paulo), Distribuidora de Equipamentos para Lavoura Indústria de Transporte — E.L.T.T. Ltda (São Paulo), NSU Brasileira Indústria e Comércio de Veículos Motorizados (Rio de Janeiro), Financiadora Volkswagen S.A. (São Bernardo do Campo, SP), Transalme Sociedade de Representações, Administração e Organização Ltda. (São Bernardo do Campo, SP), DistriVolks S.A. — Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários (São Paulo), VVD Volkswagen Corretagem de Seguros S.A. (São Paulo), Comercial e Representações Britânia Ltda (São Paulo), Brasilpart S.A. — Empreendimentos e Participações (São Paulo), Multival S.A. — Corretora de Valores (São Paulo), Compar — Companhia Paulista de Arren-

damentos (São Paulo) e Forjaria São Bernardo S.A. (São Bernardo, SP), também ligada aos grupos Flick e Hoesch.

10 — Pirelli S.A. Companhia Industrial Brasileira (grupo italiano).

A Pirelli brasileira pertence à Pirelli Spar (Milão), grupo italiano associado à Société Internationale Pirello (Brasileira, Suíça) e Inversiones Miraflores S.A. (Panamá). Na Itália é a quarta maior empresa, logo após a Montecatini-Edison, a Fiat e a ENI (companhia estatal). Possui subsidiárias na Espanha, no Reino Unido, na Grécia, na Suíça, na Bélgica, na França, na Dinamarca, na Suécia, na Alemanha, na Turquia, no Canadá, nos Estados Unidos, no México, no Peru, na Argentina e no Brasil. Em todo o mundo dedica-se à produção e comercialização de pneumáticos para veículos, fios e cabos metálicos.

Integram o grupo no Brasil as seguintes empresas:

Companhia Brasileira de Inversões, Participações e Comércio (São Paulo), Pirelli S.A. — Companhia Industrial Brasileira (São Paulo), Aginco — Agricultura Indústria e Comércio S.A. (São Paulo), Pirelli Norte S.A. — Indústria e Comércio (Recife, PE), Pirelli Sul — Companhia Industrial Sulriograndense (Sapucaia do Sul, RS), Sociedade Anônima de Materiais Elétricos "SAME" (São Paulo), Fiesmasa — Comércio e Indústria de Fios Es-maltados (São Paulo) e Comércio, Empreendimentos e Participações Muriaé Ltda (São Paulo).

11 — Companhia Souza Cruz Comércio e Indústria, ex-Cia de Cigarros Souza Cruz (grupo anglo-americano)

Pertence (com participação do grupo argentino Bunge-Born) à British-American Tobacco Ltd. (Londres), que resultou da associação da Imperial Tobacco Company (of Great Britain and Ireland) com a American Tobacco Company. Além do fumo, o grupo atua na produção de papel (Wiggins Teape & Co.), perfumes e cosméticos (Yardley and Co. Ltd.), refrigerantes, produtos congelados, sorvetes etc. Possui subsidiárias em toda a Europa Ocidental, em vários países africanos, no Vietnã, no Camboja, Indonésia, Austrália, Hong-Kong, Canadá, Estados Unidos, México, Nicarágua, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Jamaica, Colômbia, Trinidad, Venezuela, Guyana, Chile e Argentina.

No Brasil, além da Companhia de Cigarros Souza Cruz (Rio de Janeiro), integram o grupo:

Inducondor Corretagens de Seguros Ltd. (Rio de Janeiro), Agrobrasil S.A. Indústria de Alimentos (Rio de Janeiro, GB), Conservas Coroa S.A. Mercantil, Industrial e Agrícola (São Paulo) e Yardley of London Brasileira S.A. Indústria e Comércio (Rio de Janeiro), Companhia Palmares — Hotéis de Turismo (Rio de Janeiro, GB), em associação com Sheraton International Mc., do grupo International Telephone and Telegraph Company (Nova Iorque), Mdacondor Indústria de Fumos Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Eldocar Corretagens de Seguros Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Continental Empreendimentos Civis Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Supermercados Peg-Pag (São Paulo),

IBCO — Companhia Nacional de Desenvolvimento (Rio de Janeiro, GB), Bentoy Comércio e Representações Ltda. (Rio de Janeiro, GB).

Participa, ainda, através da Souza Cruz, da Protecto S.A. Tintas e Vernizes (Fortaleza, CE), Campina Grande Industrial S.A. "Cande" (Campina Grande, PB), Cia. Alagoana de Rações Balanceadas "CARB" (Maceió, AL), Sunave S.A. Construções Navais e Pesca (João Pessoa, PB), e da Cervejarias Reunidas Skol-Caracu (Rio de Janeiro, GB) onde é associada dos grupos Brascan (Thoronto, Canadá), e Companhia Cervejaria Portuguesa (Portugal).

12 — Cia. Siderúrgica Nacional (setor público).

13 — Cia Telefônica Brasileira (setor público).

14 — Cemig — Centrais Elétricas de Minas Gerais S.A. (setor público).

15 — Chesf — Cia. Hidroelétrica do São Francisco (setor público).

16 — Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira (Luxemburgo).

Pertence ao ARBEB — Aciéries Réunies de Burbach-Eich-Dudelange (Luxemburgo), um dos maiores grupos metalúrgicos da Europa, com subsidiárias na França, Alemanha Ocidental, Áustria, Suíça, Reino Unido, Estados Unidos e Argentina. No Brasil, além da Belgo-Mineira, integram o grupo as seguintes empresas:

S. A. Mineração da Trindade (Belo Horizonte, MG), Companhia Agrícola e Florestal Santa Bárbara (Belo Horizonte, MG), Indústria de Arames Cleide S.A. (São Paulo), Telcon S.A. Indústria e Comércio (São Paulo), Companhia Industrial e Mercantil de Artefatos de Ferro "Cimap" (Osasco, SP), Artefatos de Aços S.A. Indústria e Comércio (Belo Horizonte, MG), Pohlig-Heckel do Brasil S.A. — Indústria e Comércio (Belo Horizonte, MG), Companhia Ferro Brasileira (Caeté, MG), Companhia Central de Administração e Participações (Rio de Janeiro, GB), Eletromar — Indústria Elétrica Brasileira S.A. (Rio de Janeiro, GB), esta também ligada à Westinghouse Electric Co. USA., Assistência Técnica de Equipamentos Rodoviários S.A. — Aster (Rio de Janeiro, GB) e Samarco Mineração S.A. (Belo Horizonte, MG), em associação com a Mercona Corporation (grupo americano).

17 — Ford Brasil S.A. ex-Ford-Willys do Brasil S.A. (grupo americano)

Pertence à Ford Motor Company (Michigan), segunda maior indústria automobilística dos Estados Unidos, uma das maiores do mundo, fabrica caminhões, tratores e equipamentos agrícolas, aparelhos de televisão, rádio etc., com subsidiárias na Irlanda, Reino Unido, Bélgica, Holanda, França, Alemanha Ocidental, Itália, Portugal, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Japão, Austrália, Canadá, México, Venezuela, Colômbia, Peru, Chile, Argentina e Uruguai.

No Brasil, além da Ford Brasil S.A., ex-Ford-Willys, por seu turno sucessora da Willys Overland do Brasil S.A., integram o grupo as seguintes empresas:

Ford Products Co. (São Paulo), Ford Financiadora S.A. Crédito Financiamento e Investimentos (São Paulo), Irfa — Indústrias Reunidas de Ferro

e Aço S.A. (Rio de Janeiro, GB), Bongotti S.A. — Indústria e Comércio de Radiadores (São Paulo), São Francisco S.A. — Máquinas e Ferramentas (São Carlos, SP), Trans-Global Corretagem de Seguros Ltda. (São Paulo), Jaú Transportadora Aérea Ltda. (São Paulo), Ford Administração e Consórcios Ltda. (São Paulo), Provic Indústria e Comércio Ltda. (São Paulo), Sopei — Sociedade Paulista Exportadora e Importadora Ltda. (São Paulo), Sociedade Paulista de Aparelhos Domésticos "Spad" Ltda. (São Paulo), Ford Distribuidora de Títulos e Valores Ltda. (São Paulo), Comimp — Comercial e Importadora Ltda. (São Paulo), Cevig — Indústria e Comércio Ltda. (São Paulo), Junvi — Importadora e Exportadora Ltda. (São Paulo), Philco — Rádio e Televisão Ltda. (São Paulo) e Sociedade Eletrônica Brasileira Americana Ltda. (São Paulo). Participa, ainda, da Bendix Home Appliance do Brasil S.A. Indústria e Comércio (São José dos Campos, SP).

18 — Usiminas — Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (setor público).

Essa empresa resulta da associação do Estado (12,7%, Governo Federal; 62%, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; 2,8%, Cia. Vale do Rio Doce), com capital privado estrangeiro representado pelo grupo japonês Nippon Usiminas K.K., Consórcio formado pelos maiores produtores de ferro e aço liderados pela Nippon Steel Co. Ltd., detentor de 20,9% das ações. Controla ainda: Usiminas Mecânicas S.A. (Belo Horizonte, MG.) onde detém 40% das ações e o BNDE 33,6%. Os restantes das ações são divididas entre os grupos estrangeiros Ferroteel e Nippon Steel Co. Ltd., de Tóquio; Companhia Locadora de Armazéns Olarias (Rio de Janeiro, GB).

19 — Construções Comércio Camargo Corrêa S.A. (capital privado nacional).

Empresa nacional de capital privado, a primeira a figurar na lista das "500 Maiores". Trata-se, porém, de empreiteira de obras públicas, cujo faturamento, portanto, está diretamente vinculado às encomendas do setor público.

20 — Companhia Geral de Motores do Brasil (grupo americano).

Pertence à General Motors (Michigan), maior empresa do mundo e maior produtor mundial de automóveis; afora os Estados Unidos, possui fábricas e linhas de montagem em 17 países: Reino Unido, Bélgica, Holanda, Alemanha Ocidental (onde fabricam veículos da marca Opel), Itália, Espanha, Portugal, Dinamarca, Suécia, Noruega, Finlândia, Áustria, Suíça, Japão, Canadá, México e Argentina. No Japão, participa com 34% do controle da fábrica de automóveis Isuzu Motors. No Brasil, além da Companhia Geral de Motores do Brasil, o grupo possui:

Financiadora General Motors S.A. — Crédito, Financiamento e Investimento (São Caetano do Sul, SP) e Distribuidora General Motors S.A. Títulos e Valores Mobiliários (São Caetano do Sul, SP).

21 — Cia. Paulista de Força e Luz (setor público).

22 — **General Electric S.A.** (grupo americano).

Pertence à General Electric Company (Nova Iorque), maior fabricante mundial de aparelhos eletrodomésticos; fabrica ainda componentes industriais, bens duráveis, contratos para a indústria aeroespacial e de armamentos. Participa das empresas alemãs AEG-Telefunken e Osram e da firma japonesa Tokyo Shibaura Electric Co. Tem subsidiárias no Reino Unido, Irlanda, Bélgica, Holanda, França, Espanha, Portugal, Alemanha, Itália, Suíça, Canadá, México, Bermuda, Colômbia, Venezuela, Chile, Argentina e Uruguai.

No Brasil, além da General Electric S.A., o grupo possui as seguintes empresas:

General Electric do Nordeste S.A. Produtos Elétricos (Recife, PE), S.A.D.E. Sul-Americana de Eletrificação Sociedade Anônima (São Paulo), Banco Brasileiro de Investimentos Ipiranga S.A. (São Paulo), com a participação minoritária do Royal Bank of Canada Ltd. e do Bankamerica Corporation, Banco Comercial Ipiranga S.A. (Rio de Janeiro, GB), Cia. Ipiranga Corretora de Câmbio e Títulos (Rio de Janeiro, GB), Ipiranga S.A. Investimentos, Crédito e Financiamento (Rio de Janeiro, GB), Ingeco Exportação e Importação Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Boa Vista Exportação e Importação Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Importadora e Exportadora Rondônia Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Importadora e Exportadora Brasiliense Ltda. (Rio de Janeiro, GB), e Sociedade Intercontinental de Compressores Herméticos — Sicom S.A. (São Carlos, SP).

23 — **Mercedes Benz do Brasil S.A.** (grupo alemão).

Pertence ao grupo Daimler-Benz A.G. (Stuttgart) que, na Mercedes Benz do Brasil S.A., é associado do grupo Deutsche Bank e do Brasfinanz Suíça. O grupo Daimler-Benz, fabricante de veículos automotores, possui subsidiárias na Suíça, Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Estados Unidos e Argentina. No Brasil, além da Mercedes-Benz, possui as seguintes empresas:

Companhia Abastecedora de Minérios "Ciami" (São Paulo), Companhia Expresso Federal (Rio de Janeiro, GB), Companhia Industrial "Machina S. Paulo" (São Paulo), Motores Diesel Invema S.A. (São Bernardo do Campo, SP), Organização Tudauto S.A. (Rio de Janeiro, GB) e Sociedade Técnica de Fundições Gerais S.A. — Sofunge (São Paulo).

24 — Copel — Cia. Paranaense de Energia Elétrica (setor público).

25 — Cia. Cervejaria Brahma (capital privado nacional).

26 — **VARIG S.A.** — **Viação Aérea Rio-Grandense** (capital privado nacional).

Empresa subsidiada pela União e concessionária de serviço público.

27 — **Rhodia** — **Indústrias Químicas e Têxteis** (grupo francês).

A Rhodia brasileira pertence ao grupo francês Rhône — Poulenc S.A. (Paris) que atua na fabricação de produtos químicos em geral e de fibras sintéticas e artificiais, é o segundo conglomerado de empresas da França, figurando logo após à Renault, em volume de vendas. Integram o grupo, afora outras empresas de menor porte, a Produits Chimiques Péchiney-Saint Gobain S.A., grupo Progil S.A. Participa, minoritariamente, do controle acionário da Lautier Fils S.A. (Grasse) produtora de essências e produtos aromáticos. Possui subsidiárias no Reino Unido, na Alemanha, Suíça, Áustria, Bélgica, Itália, Holanda, Grécia, Dinamarca, Marrocos, Costa do Marfim, Hong-Kong, Irã, Paquistão, Canadá, Estados Unidos, México, Argentina, Uruguai.

No Brasil, além da Rhodia Industrial Químicas e Têxteis S.A. (Santo André, SP), o grupo possui ainda:

Valisère S.A. Fábrica de Artefatos de Tecidos Indesmalháveis (Santo André, SP), Participações e Indústria Químicas Ltda. (São Paulo), Instituto Veterinário Rhodia-Merieux S.A. (São Paulo), Comercial Têxtil Santo Antônio Ltda. (São Paulo), Filese Indústria Têxtil S.A. (São Paulo), Sociedade Comercial Rhodia Ltda. (Santo André, SP), Rhodosá — Indústrias Têxteis S.A. (São José dos Campos, SP), Rhodia — Petroquímica e Produtos Derivados S.A. (Santo André, SP), Rhodifá — Produtos Veterinários S.A. (Santo André, SP), Rhodia Nordeste S.A. Indústrias Têxteis e Químicas (Cabo, PE), Valisère do Nordeste S.A. — Têxtil e Confecções (Cabo, PE), Clorogil S.A. — Indústrias Químicas (São Paulo), Lautier Fils do Brasil S.A. (Rio de Janeiro, GB), Rhodiaco Indústrias Químicas S.A. (Santo André, SP), em associação com a Standard Oil Co. (Indiana) por intermédio da Amoro Chemical Corporation.

28 — Krupp Metalúrgica Campo Limpo S.A. (grupo alemão).

Pertence ao grupo siderúrgico alemão Friedrich Krupp GmbH (Essen), com subsidiárias na Suíça, Grécia, Bélgica, França, Libéria, Índia, África do Sul, Japão, Austrália, Holanda, Suécia, Reino Unido, Colômbia e Estados Unidos. É associado da multinacional Adela Investment Co., de Luxemburgo.

Além da Metalúrgica Campo Limpo (Jundiaí, SP), o grupo possui no Brasil:

Escritório Técnico Comercial Krupp Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Parapanema S.A. Agrícola e Pecuária (Itapeva, SP), e Tungstít Metal Duro Indústria e Comércio Ltda. (Santo André, SP).

29 — Eletrosul, Centrais Elétricas do Sul do Brasil (setor público).

30 — Esso Brasileira de Petróleo S.A. (grupo americano).

Empresa do grupo Exxon Corporation, ex-Standard Oil (New Jersey), segmento petrolífero do grupo Rockefeller que possui, ainda, a Standard Oil de Califórnia e a Standard Oil de Indiana. É a maior firma de petróleo do mundo e, por certo, a de maior ramificação em todo o Ocidente. Controla 30% da Arabian American Oil e 12% da Iraq Petroleum (recentemente nacionalizada). Tem subsidiárias no Reino Unido, na Irlanda, em toda a

Europa Ocidental, no Canadá, nas Antilhas Holandesas, Colômbia, Venezuela e Argentina.

No Brasil, além da Esso Brasileira de Petróleo S.A., a Standard Oil Co. of New Jersey possui:

Comércio e Indústria Iretama S.A. (Rio de Janeiro, GB), Brasilmar Meridional de Navegação Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Sociedade Técnica e Industrial de Lubrificantes Solutec S.A. (Rio de Janeiro, GB), Cobalub — Companhia Baiana de Lubrificantes (Salvador, BA), Tintas Ypiranga S.A. (Rio de Janeiro, GB), Gilbarco Interamericana — Participações, Indústria e Comércio Ltda. (São Paulo), Gilbarco do Brasil S.A. — Equipamentos (São Paulo) e Setenco Participações Indústria e Comércio Ltda. (São Paulo).

31 — CEEE — Companhia Estadual de Energia Elétrica do RGS (setor público).

32 — Cemat — Centrais Elétricas de Mato Grosso (setor público).

33 — **Alcan, Alumínio do Brasil S.A.** (grupo canadense).

A Alcan do Brasil pertence à Alcan Aluminium Ltd., de Montreal, Canadá, o maior fabricante e vendedor de alumínio do mundo.

Fora do Canadá possui usinas produzindo nos seguintes países: Noruega, Índia, Suécia, Espanha, Reino Unido, Austrália, Japão e Brasil. Controla 50% das ações da Aluminium Norf GmbH (Alemanha) e possui subsidiárias nos Estados Unidos, México, Venezuela, Colômbia, Uruguai e Brasil.

No Brasil, a Alcan Aluminium Ltd. possui ainda:

Albra Laminação de Alumínio Ltda. (São Paulo), Alcan Empreendimentos S.A. (São Paulo), Alcan Alumínio Ltda. (São Paulo), Alumínio do Brasil Nordeste S.A. (Salvador, BA), Alumínio Poços de Caldas S.A. (São Paulo), Mineração Itagua Ltda. (São Paulo), Mineração Rio do Norte S.A. (Belém, PA), Rio Preto Importação e Comércio Ltda. (São Paulo) e Petrocoque S.A. Indústria e Comércio (São Paulo) onde é associada da Petroquisa, do grupo Votorantin e do grupo Universal (brasileiros).

34 — E.A. Indústrias Votorantim (grupo privado nacional).

35 — Cia. de Navegação Loyde Brasileiro (setor público).

36 — Siderúrgica Riograndense S.A. (grupo nacional)

37 — **S.A. Philips do Brasil** (grupo estrangeiro de predominância holandesa).

A S.A. Philips do Brasil pertence ao grupo N.V. Philips Gloeilampenfabrieken (Eindhoven) Holanda, maior produtor europeu de equipamentos eletrônicos e elétricos, com subsidiárias em todo o mundo ocidental e acordos de cooperação com os grupos Siemens (Alemanha) e Matsushita (Japão). Cerca de 50% de seu capital está nas mãos de holandeses, o restante distribuído entre grupos suíços, americanos e franceses. Além de todos os

países da Europa Ocidental, possui subsidiárias no Marrocos, Nigéria, África do Sul, Turquia, Canadá, Estados Unidos, Peru, Porto Rico e Brasil e associações na Austrália, Índia, Tailândia, Manila e Japão.

No Brasil, além da S.A. Philips do Brasil, líder do grupo em nosso país, possui a N.V. Philips Gloeilampenfabrieken as seguintes empresas:

Companhia Brasileira de Discos Phonogran (Rio de Janeiro, GB), Edições Musicais Saturno Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Pop Filmes Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Ibrape — Indústria Brasileira de Produtos Eletrônicos e Elétricos S.A. (São Paulo), Germano Vieira Aparelhos Hospitalares Ltda. (Rio de Janeiro, GB), esta em associação com o grupo Siemens (Alemanha), Constanta Eletrotécnica S.A. (Ribeirão Preto, SP), Indústrias Brasileiras Reunidas Philips S.A. (São Paulo), Sociedade Anônima Philips do Brasil (São Paulo), Companhia de Planejamentos Técnicos "Intarco" (São Paulo), Escritórios de Seguros Industriais Inaska S.A. (São Paulo), Philips Eletrológica Máquinas e Serviços S.A. (São Paulo), Philips Duphar S.A. Produtos Químicos e Biológicos S.A. (Ribeirão Preto, SP), Philips Eletrônica do Nordeste S.A. (Recife, PE), Promo S.A. Serviços de Promoção (São Paulo), Walita S.A. Eletro Indústria (São Paulo), Philips Financiadora S.A. Crédito, Financiamento e Investimentos (São Paulo), Aquarius Produções Artísticas Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Zorra Edições Musicais Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Zoom Edições Musicais Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Edições Musicais Intersong Ltda., Ex-Edições Musicais Fonfon Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Edições Musicais Helo Ltda. (Rio de Janeiro, GB), Etegil Editora Técnico — Gráfica Industrial Ltda. (S. Paulo) e Philips da Amazônia Ltda. (Manaus).

38 — S.A. Moinho Santista Indústrias Gerais (grupo argentino).

O Moinho Santista pertence ao grupo argentino Bunge-Born, com investimentos em trigo, óleos vegetais e comestíveis, indústria têxtil, indústria química pesada, mineração etc. Tem atuação em quase todos os países do mundo, mais notadamente na Europa Ocidental, em toda a América do Sul, Estados Unidos, México, Canadá, na Ásia e na África.

No Brasil, o grupo possui as seguintes empresas:

Companhia Brasileira de Armazéns Gerais (São Paulo), Fábrica de Tecidos Tatuapé S.A. (São Paulo), Moinho Fluminense S.A. (Rio de Janeiro, GB), Sanbra Sociedade Algodoeira do Nordeste Brasileiro S.A. (São Paulo), Sociedade Anônima Moinho Santista — Indústrias Gerais (São Paulo), Tintas Coral S.A. (Santo André, SP), Agência Marítima "Intermares" Ltda. (São Paulo), Brasilarroz Indústria e Comércio Ltda. (Porto Alegre, RS), Companhia Lubeca Comércio e Indústria de Produtos Agrícolas (São Paulo), Grandes Moinhos do Brasil S.A. Indústrias Gerais (Recife, PE), Jaraquá Companhia de Seguros Gerais (São Paulo), Moinhos Brasileiros S.A. — Mobra (Natal, RN), Fitela — Fios e Tecidos Ltda. (São Paulo), Moinho Fanucchi Companhia Brasileira de Moagem (Santo André, SP), Núcleo de Propaganda Ltda. (São Paulo), Proceda Serviços Administrativos S.C., Quimbrasil Química Industrial Brasileira S.A. (Santo André, SP), Santista Indústria Têxtil do Nordeste S.A. (Recife, PE), Sentinela Administração e Planejamento de Seguros Ltda. (São Paulo), Companhia de Cigarros Souza

Cruz (em associação com a British-American Tobacco Ltd., na qual esta é majoritária), Serrana S.A. de Mineração (Santo André, SP), Serrana Sociedade de Agenciamento e Navegação Ltda. (Santo André, SP), Sociedade Anônima Moinhos Riograndenses (Porto Alegre, RS), Sonabril Sociedade Nacional Fabril Ltda. (São Paulo), Táxi Aéreo Flamingo S.A. (São Paulo), Teone Moinhos do Brasil S.A. Comercial, Industrial, Agrícola (Cabedelo, PE), Tintas Coral do Nordeste S.A. (Recife, PE), Vera Cruz Companhia Brasileira de Seguros (São Paulo), Banco Francês e Brasileiro (São Paulo), este em associação com o grupo francês de Credit Lyonnais, Araxá Participações Sociedade Civil Ltda. (São Paulo), Serrana S.A. de Aviação Agrícola (São Paulo), Companhia Petroquímica de Amônia: Copetram (Salvador, BA), Natal Industrial S.A. (Natal, RN), Satélite Companhia de Seguros Gerais (Porto Alegre, RS), Fortaleza S.A. Indústrias Gerais (Fortaleza, CE) em associação com o grupo privado nacional J. Macedo, Araxá S.A. Fertilizantes e Produtos Químicos (Araxá, MG), Sociedade Nacional de Representações Ltda. (São Paulo).

39 — Petrobrás Distribuidora S.A. (subsidiária da Petrobrás S.A. (setor público).

40 — Refinaria e Exploração de Petróleo União S.A. (setor público).

41 — Cia. Goodyear do Brasil Produtos de Borracha (grupo americano).

A Goodyear do Brasil pertence à Goodyear Tire & Rubber Company (Ohio), maior produtor mundial de pneus, câmaras de ar e afins. Em sua linha de derivados de borracha produz, ainda, borracha sintética, resinas e adesivos, películas plásticas e pisos de vinil, possui 5 plantações de látex e 35 usinas fora dos Estados Unidos, além de subsidiárias no Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Alemanha Ocidental, Dinamarca, Suécia, França, Itália, Suíça, Portugal, Grécia, Turquia, Índia, Indonésia, Filipinas, Austrália, Canadá, Jamaica, México e, no Brasil, a Companhia Goodyear do Brasil Produtos de Borracha (São Paulo).

42 — Cia. Antártica Paulista Indústria Brasileira de Bebidas (capital privado nacional ligado à Adela Investment Company S.A. (Luxemburgo), companhia de investimentos multinacional). É ainda associada (**joint venture**) de Kirin Breuveries Co. Ltd. (Tóquio), cervejaria (maior do Japão) do grupo Mitsubishi.

43 — Indústrias Eternit S.A., ex-Eternit do Brasil Cimento e Amianto S.A. (grupo belga).

A Eternit do Brasil pertence ao grupo Compagnie Financière Eternit (Bruxelas), com subsidiárias na Bélgica (Eternit S.A.), na Holanda e participações na Alemanha Ocidental e na Itália.

No Brasil, o grupo Eternit possui as seguintes empresas: Indústrias Eternit S.A., Asberit S.A. (Rio de Janeiro, GB), Civilit S.A. Estudos Técnicos, Administração e Participações (Rio de Janeiro, GB), Eternit do Brasil Cimento Amianto S.A. (São Paulo), Eternit Bahiana S.A. Indústria de Cimento Amianto (Salvador, BA), Eternit Nordestina S.A. (Fortaleza, CE),

Fademac — Fábrica de Materiais de Construção S. A. (São Paulo) e Sociedade Anônima Mineração de Amianto (São Paulo).

44 — São Paulo Alpargatas S. A. (grupo argentino).

A São Paulo Alpargatas pertence à Fábrica Argentina de Alpargatas S. A. I. C. (Buenos Aires) que, nessa empresa, é associada da multinacional Adela Investment Co. (Luxemburgo) e do First National City Bank & Trust Company.

No Brasil, além da São Paulo Alpargatas, o grupo possui ainda a Companhia Agrícola Fibrasil (Pilar do Sul, SP), Alpargatas Nordeste (Jaboatão, PE).

45 — Cia. Siderúrgica Mannesmann (grupo alemão).

A Mannesmann do Brasil pertence ao grupo siderúrgico alemão Mannesmann A. G. (Dusseldorf), que possui mais de 20 subsidiárias espalhadas pela Europa, Turquia, Estados Unidos, Canadá, Argentina e Brasil.

No Brasil, além da Cia. Siderúrgica Mannesmann (Belo Horizonte, MG), o grupo possui ainda as seguintes empresas:

Orcoma — Organização Comercial Mannesmann Ltda. (São Paulo), Siderúrgica São Caetano (São Paulo), Construções Tubulares Mannesmann S. A. (Santo André, SP), Mannesmann Irrigação S. A. (Santo André, SP), Mannesmann Mineração S. A. (Nova Lima, MG), Mineração Ibiratinga Ltda. (Nova Lima, MG), Mineração Serra do Curral Ltda. (Nova Lima, MG), Mannesmann Agro-Florestal Ltda. (Curvelo, MG), Administradora Técnica e Industrial Mannesmann Ltda. (São Paulo) e Rexroth Hidráulica Ltda. (São Paulo).

46 — Nestlé — Companhia Industrial e Comercial Brasileira de Produtos Alimentares (grupo suíço).

A Nestlé do Brasil pertence ao Grupo Nestlé (Vevey), Suíça, que opera em todo o mundo por intermédio de duas **holdings**, a Nestlé — Alimentana S. A. (Vevey) e a Unilac S. A. (Panamá-City), esta fundada para gerir os investimentos do grupo na América Latina e na Ásia.

É a maior empresa suíça embora apenas 3% do volume global de suas vendas sejam efetuadas no País o que lhe empresta inquestionável caráter internacional. O grupo atua na linha de alimentos, produzindo produtos culinários e congelados, produtos à base de leite, bebidas, doces e chocolates. Participam do grupo, por fusão, o grupo Ursina-Franck (por seu turno fusão da Ursina AG de Konolfingen, Suíça, com a Interfranck Holding Ag, de Zurique). Possui subsidiárias na França, Espanha, Alemanha Ocidental, Itália, Áustria, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Bélgica, Holanda, Suécia, Austrália, Argélia, Tunísia, Marrocos, Portugal, Estados Unidos, Venezuela, Nicarágua, Panamá, Trinidad e Brasil.

No Brasil, além da Companhia Industrial e Comercial Brasileira de Produtos Alimentares (São Paulo), o grupo Vevey-Panamá possui ainda:

Alimentos Supergelados S. A. (São Paulo), Socopal — Sociedade Comercial e de Participações Ltda. (São Paulo), Companhia Brasileira de Cho-

colates (São Paulo), Lucien Lelong S.A. (Rio de Janeiro, GB), Minalba Alimentos e Bebidas S.A. (São Paulo) e Companhia de Alimentos Chamtomap (São Paulo).

47 — CBPO — Companhia Brasileira de Projetos de Obras (capital privado nacional).

Trata-se de empreiteira de obras públicas, nessas condições dependente das encomendas do setor público.

48 — Massey Ferguson do Brasil S.A. Indústria e Comércio (grupo canadense).

A Massey Ferguson do Brasil pertence ao grupo Massey Ferguson Ltd. de Toronto (Canadá) do qual participam os grupos Varsity Plow Ltda. e Perkins Engines Ltd. de Peterborough, Reino Unido. É o maior produtor mundial de tratores e unidades combinadas, produzindo ainda equipamentos industriais, peças e acessórios. Possui fábricas nos Estados Unidos (?), no Canadá (6) e na Alemanha, Espanha, França, Itália, Reino Unido, África do Sul, Índia, Turquia, Japão, Austrália, Argentina e Brasil, num total de 22 fábricas.

No Brasil, além da Massey Ferguson do Brasil S.A. Indústria e Comércio (São Paulo), o grupo possui:

Mototrac — Máquinas e Motores Ltda. (São Paulo) e Motores Perkins S.A. (São Paulo). Participa, minoritariamente, da Campina Grande Industrial S.A. "Cande" (Campina Grande, PB).

49 — Ericsson do Brasil Comércio e Exportação S.A. (grupo sueco).

A Ericsson do Brasil pertence ao grupo sueco Telefonaktiebolaget L.M. Ericsson (Estocolmo) que, por seu turno, é ligado ao grupo ESKILDA Bank (Wallenberg). É um dos maiores produtores mundiais de equipamentos e instalações telefônicas. Suas atividades se estendem a todos os países da Europa Ocidental, Turquia, Marrocos, Austrália, Canadá, Estados Unidos, México, Panamá, Colômbia, Venezuela, Equador, Peru, Chile, Argentina, Uruguai e Brasil.

No Brasil, o grupo possui, além da Ericsson do Brasil, as seguintes empresas:

Telecomponentes Comércio e Indústria S.A. (São José dos Campos, SP), Companhia Riograndense de Telecomunicações (RS) na qual o Estado possui o controle, Sielte S.A. Instalações Elétricas e Telefônicas (São Paulo), Empresa Sul-Americana de Telefones (Rio de Janeiro, GB) e a Fios e Plásticos do Brasil S.A. (Rio de Janeiro, GB). Essa última empresa tem igualmente a participação do grupo americano The Anaconda Company.

50 — CELG — Centrais Elétricas de Goiás S.A. (setor público).

Tudo sugere que a política de substituição de importação sofreu um aditivo perigosíssimo: a substituição do capital nacional pelo investimento estrangeiro. (82)

A análise a esses dados só se completa se levarmos sempre em conta a "Matriz dos requisitos diretos e indiretos por unidade monetária de produção". (52-A) Essa Matriz foi elaborada com a finalidade de revelar quantos insumos um determinado setor deve receber de outro para que possa produzir um cruzeiro de bens e serviços. Mas, para os efeitos das discussões a que estamos procedendo, essa Matriz revelará ainda mais, se a estudarmos conhecendo o controle empresarial exercido, no Brasil, sobre os diversos setores produtores de insumos.

Uma primeira aproximação poderá ser obtida pela conjugação, mais uma vez, das informações fornecidas pela Fundação Getúlio Vargas (53) e por Jean Bernet. (54) A mesma publicação que indicou as 500 maiores empresas (sociedades anônimas) do Brasil, em 1972, selecionou as 10 maiores por ramo de atividades. Basta, agora, estender a pesquisa do controle acionário (setor público, capital privado estrangeiro e capital privado nacional) à classificação das 10 maiores, dentre as 500, por ramo de atividade. O domínio das fontes fornecedoras de insumos indicará por quem efetivamente é exercido o controle da economia brasileira.

Análise por ramo de atividade:

Material de transportes

O quadro das dez maiores empresas do ramo, participantes da Classificação da Fundação Getúlio Vargas, é composto de nove estrangeiras e apenas uma empresa nacional — a EMBRAER, Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. — pertencente ao setor público.

Borracha

Apenas quatro empresas integram o elenco das 500 maiores. Todas estrangeiras.

Mecânica

Das dez empresas, nove são estrangeiras e uma de capital privado nacional com participação da multinacional (55) International Finance Corporation (IFC), de Washington, Estados Unidos.

Extrativa mineral

O ramo está representado nas 500 maiores com cinco empresas, quatro estrangeiras e uma pertencente ao setor público.

Material elétrico e comunicações

Das dez maiores do ramo, todas são estrangeiras.

Metalurgia

Outro ramo em que a participação do capital privado nacional é insignificante. De um total de dez, quatro empresas pertencem ao setor público, quatro são estrangeiras, duas nacionais (capital privado), uma ligada à IFC,

e outra à Molybdenum Corp. (do grupo americano Sunasco Mc.), que detém 49,5% das ações.

Madeira

Apenas três empresas figuram entre as 500 maiores: duas estrangeiras e uma de capital privado nacional.

Química

Três pertencem ao setor público, a PETROBRÁS e suas subsidiárias — a PETROQUISA e a Refinaria e Exploração de Petróleo União S.A., quatro são estrangeiras, e três de capital privado nacional (representando, porém, apenas dois grupos econômicos) com participação estrangeira, sendo que uma delas foi absorvida pela PETROBRÁS e as duas outras se fundiram.

Perfumaria — sabões e similares

Apenas duas participam das 500 maiores, uma estrangeira, outra de capital privado nacional. Mas, enquanto a estrangeira, com um patrimônio líquido de Cr\$ 177.200.000,00 ocupa o 70º lugar entre as 500, a nacional, com um patrimônio líquido de Cr\$ 33.600.000,00, está em 410º lugar...

Couros — peles e similares

O ramo aparece com três empresas: duas estrangeiras e uma de capital privado nacional.

Produtos farmacêuticos e veterinários

Todas as dez empresas do ramo são estrangeiras.

Produtos alimentares

Das dez empresas oito são estrangeiras e duas de capital privado nacional.

Fumo

Do grupo das 500 só participa uma indústria do fumo (empresa estrangeira).

Vestuário — calçados e similares

Das seis que participam do quadro das 500 maiores, quatro são estrangeiras e duas de capital privado nacional.

Serviços industriais de utilidade pública

Das dez empresas, nove pertencem ao setor público. A única empresa privada é de capital estrangeiro.

Comercial varejista

Das dez maiores apenas uma é formada por capital privado nacional; duas pertencem ao setor público e as demais, sete, são estrangeiras.

Transporte rodoviário

As três empresas que representam o ramo são de capital privado predominantemente nacional. A maior delas figura entre as 500 maiores, no 358º lugar, com um patrimônio líquido de Cr\$ 58.100.000,00.

Transporte ferroviário

O ramo figura com duas empresas, ambas do setor público.

Transporte aéreo

As três da lista são empresas de capital privado nacional, mas subsidiadas pelo setor público, de que dependem (a maior delas só veio a registrar lucros a partir de 1971). Dessa lista não participa a VASP, empresa do Governo do Estado de São Paulo.

Comercial atacadista

Seis empresas: cinco de capital privado nacional, uma estrangeira.

Transporte marítimo

Quatro empresas: duas do setor público, as demais de capital privado nacional. A empresa pública ocupa o 35º lugar entre as 500 maiores (patrimônio líquido de Cr\$ 297.900.000,00), enquanto a maior das duas empresas privadas ocupa o 106º lugar, com um patrimônio de Cr\$ 132.300.000,00.

Comunicação — telefone

Nove empresas, todas pertencentes ao setor público.

Têxtil

Das dez empresas, cinco são nacionais (capital privado) e cinco estrangeiras. Das nacionais, duas são ligadas à multinacional Adela Investment Company S.A. (Luxemburgo).

Construção civil

Das dez empresas, nove são formadas por capitais prevalentemente nacionais, e uma é estrangeira. Como empreiteiras, todavia, todas dependem diretamente do setor público.

Serviços de alojamento e alimentação

Quatro empresas: duas estrangeiras e duas de capital privado nacional predominante.

Agrícola

Duas empresas, todas nacionais (capital privado).

Minerais não-metálicos

Daz dez empresas, cinco são estrangeiras (inclusive as três maiores) e cinco nacionais (capital privado).

Mobiliário

Do ramo apenas uma empresa figurou entre as 500 maiores (458º lugar). Capital privado nacional.

Celulose — papel e papelão

Das dez empresas, cinco são estrangeiras, uma está sob intervenção do setor público, as demais pertencem a capitais predominantemente nacionais, embora duas delas estejam associadas a capitais privados internacionais.

Produtos de materiais plásticos

Oito empresas: cinco estrangeiras, as demais controladas por capitais privados brasileiros.

Bebidas

Sete empresas: três estrangeiras, três nacionais e uma ligada a multinacionais.

Editorial e gráfica

Das nove empresas, três são estrangeiras, uma associada a capital estrangeiro e as demais formadas por capital predominantemente nacional.

Serviços comerciais

Dez empresas, sendo uma (a maior) estrangeira, uma pertencente ao setor público e as demais formadas por capital privado nacional.

Diversos

Oito empresas, sendo três estrangeiras e as demais de capital privado nacional.

7. O futuro imediato do Estado brasileiro

A partir da história recente do Estado brasileiro, fácil é projetar as linhas mestras de seu provável comportamento nos próximos anos. Mantidos os atuais determinantes, é seguro prever que o que foi certo até aqui assim permanecerá: um Estado crescentemente intervencionista e que lança mão, em doses cada vez maiores, dos instrumentos do controle governamental da economia do País. O Estado brasileiro manterá — e até aprofundará, nos próximos anos — o controle da economia privada, que se exerce, afora mecanismos extra-econômicos, por intermédio do sistema fiscal, do Banco Central, dos bancos governamentais e de desenvolvimento, das autarquias

econômicas, das empresas produtivas de bens e serviços, do sistema de controle de preços (até por força da reação inflacionária, deve ser fortalecida a política de tabelamento e controle de preços exercida presentemente pelo CIP) e, por fim, o controle da política nacional.

Malgrado as declarações dos titulares da política econômica do País nos últimos 10 anos, a verdade é que vem crescendo, ano a ano, a relação despesas do governo e PNB. Assim, essa relação que em 1947 (logo após o término da II Guerra Mundial e quando era extraordinário, em todos os países, o esforço, e daí a intervenção estatal, de reconstrução) era de 17,1%, alcançou, em 1969, o elevado índice de 30%. Nada sugere que esse índice deixe de crescer. Ao contrário, a disciplina da economia exercida pelo governo, a influência sobre a distribuição da renda nacional tendem a aumentar, vez que o Estado (como tudo indica) continuará dispondo dos mesmos instrumentos de intervenção e de controle de que se vem utilizando até aqui. (66)

Para o exercício dessa política intervencionista, o Estado brasileiro dispõe dos seguintes instrumentos:

Banco Central — por intermédio do qual disciplina o crédito em todo o País, administra as políticas cambiais e controla toda a rede bancária privada, podendo, inclusive, exercer pressão e compressão sobre as atividades econômicas privadas, desde que é do seu exclusivo arbítrio recusar, sem ser questionado, o redesconto de títulos.

Bancos governamentais — Além da ação regulamentadora exercida pelo Banco Central, o Estado dispõe da participação direta nas operações bancárias, por meio de bancos comerciais e de investimentos, federais e estaduais. O Banco do Brasil, controlado pelo Estado, é não apenas o maior banco comercial do País: em 1972 seus depósitos somaram importância nove vezes maiores do que os depósitos do maior banco comercial privado. Os bancos governamentais, ainda em 1972, detinham 55% dos depósitos e 58% dos empréstimos. O governo controla ainda o Banco do Nordeste, o BNDE, o BNH, as Caixas Econômicas, federal e estaduais, bancos oficiais estaduais e regionais, num total de 15 bancos comerciais dos Estados e 11 bancos estaduais de desenvolvimento.

Mesmo o controle das fontes dos recursos, e daí da vida econômica privada, está nas mãos do Estado: 60% dos empréstimos do sistema financeiro ao setor privado vieram das instituições financeiras governamentais, o que transforma os bancos de investimentos privados em simples agências de repasse, ora de dinheiro do Estado, ora de moeda estrangeira.

Autarquias — política das autarquias, iniciada no primeiro governo Vargas, agora mantida, deverá crescer nos próximos anos. Atualmente, por intermédio dessas agências, o Estado controla diversos setores da economia, como o açúcar, o álcool, o mate, o pinho, o sal, o café, a colonização, a reforma agrária etc.

Intervenção direta — Como Estado intervencionista, o Brasil não se tem cingido à ação regulamentadora, mas, mediante a ação das empresas públicas, tem ação direta em inumeráveis setores da economia, prevalen-

temente de infra-estrutura, como mineração, siderurgia e indústria petroquímica; a eles não se limita, intervindo como intervém na indústria aeronáutica, na indústria de computadores, na indústria gráfica, seguros e nos serviços em geral. Hoje a ação empresarial do governo é predominante na indústria de energia elétrica, no aço, no minério de ferro, na exploração, refino e distribuição de petróleo, no transporte ferroviário, nas telecomunicações, no transporte marítimo, nas empresas de armazéns e silos, na indústria aeronáutica etc.

Controle de preços — Apesar de seu intervencionismo e do crescente prestígio do planejamento, a tendência dos próximos anos deverá ser a mesma dos dias atuais relativamente ao controle dos preços, isto é, a prevalência dos mecanismos de controle da venda ao consumidor, evitando a intervenção nos mecanismos da produção, embora pretenda agir de forma a atenuar os melos de mercado. Com o Conselho Interministerial de Preços, todavia, o Estado deu um passo à frente, prometendo abandonar o simples tabelamento dos preços (política consagrada pela SUNAB), a ação exclusiva sobre os preços a varejo: o CIP dispõe de instrumentos que lhe permitem o controle sobre custos e preços dos setores-chaves da economia. Aqui se conjugam os poderes do CIP com os instrumentos disponíveis por intermédio do Banco Central e do Banco do Brasil: "... se uma firma eleva os preços sem apresentar uma justificativa ao CIP ou se uma justificativa é apresentada porém não é aceita pelo CIP, e se os preços são assim mesmo aumentados, a firma se arrisca a ter cancelada sua linha de crédito com o Banco do Brasil e os demais bancos governamentais, além de que boa parte de seu crédito com os bancos privados pode ser reduzida, de vez que o Banco Central pode recusar o redesconto de seus títulos. Desse modo todas as firmas dos setores nos quais o CIP tem interesse devem obter permissão para elevar seus preços e devem justificar seu pedido apresentando informações sobre seus custos. Parece que até agora o CIP tem evitado criar distorções drásticas de preços na indústria (com exceção dos preços do aço no início dos anos 70) ao levar em conta informações sobre custos e ao estabelecer diretrizes para aumentos de preço compatíveis com taxas de rentabilidade razoáveis. Com esse processo o governo, através do CIP, tem acumulado um grande acervo de informações sobre as atividades do setor privado, aumentando dessa forma seu controle sobre o mesmo. ⁽⁵⁷⁾

Nenhum elemento autoriza admitir qualquer alteração substancial para os próximos anos. Diante das exigências da luta contra o subdesenvolvimento, do esforço pela industrialização, até aqui a norma tem sido conhecer apenas dois agentes de crescimento: capital estrangeiro e Estado. Isto ocorre desde 1930. O capital privado nacional ora é considerado impotente, ora sem imaginação. A partir de 1960 esse binômio foi mantido, sem nenhuma alteração, a não ser sua exacerbação. Cresceram perigosamente tanto as inversões estatais, quanto os investimentos estrangeiros, ⁽⁵⁸⁾ de sorte que a economia privada nacional foi relegada a um distante terceiro plano. O Estado interveio em quase todos os setores, mais notadamente naqueles que, embora não oferecendo a margem de lucro sempre perseguida pelo investimento privado, nacional ou estrangeiro, lhe assegurava o controle da economia nacional como um todo: serviços, atividades de infra-estrutura e produtoras de insumos industriais (forma de conduzir os investimentos

privados para os setores considerados prioritários do ponto de vista do Estado), e, por fim, o controle bancário, creditício, cambial e econômico de alguns setores (autarquias). De outra parte, o capital estrangeiro associou aos seus investimentos tanto a necessidade de altas margens de segurança e rentabilidade (indústria de transformação, comércio varejista, empresas financeiras, turismo etc.) quanto a produção de insumos (metalurgia, mecânica, mineração etc.) e comércio exterior, de forma a assegurar-se de certa dose de dependência da economia nacional. Esse duplo crescimento, mantido o ritmo atual, poderá antepor, amanhã, Estado *versus* capital estrangeiro, superando a oposição clássica entre capital nacional e investimentos estrangeiros. Esse possível conflito de interesses poderá redundar em várias alternativas, dentre as quais, desde logo devemos admitir: a) adoção de uma política de nacionalização ou de freio às inversões estrangeiras; b) associação do capital estrangeiro com as grandes corporações estatais; c) estruturação da economia brasileira num sistema de sociedades de economia mista, nas quais conviveriam o Estado, o empresariado nacional e os investimentos estrangeiros ou, d) choque irreconciliável de interesses, do qual resultaria ou um "capitalismo de Estado" ou uma tendência socializante.

A maior ou menor viabilidade de quaisquer dessas alternativas, construídas teoricamente, esbarra numa variável fora de qualquer controle — o componente político.

Uma política de nacionalização e disciplina dos investimentos estrangeiros, particularmente das remessas de lucros, não está, historicamente, fora de cogitação, sobretudo se a encararmos como o desdobramento de uma fase caracterizada economicamente por indisfarçável boa vontade para com os investimentos estrangeiros e multinacionais. Na medida em que à crescente ação do capital estrangeiro corresponde, *pari passu*, o crescimento das atividades estatais, ao ponto de estabelecer momentos de *fricção* (por exemplo a distribuição do petróleo), é justo admitir que a tendência do Estado será por uma política de proteção aos recursos próprios, seja expulsando o investimento estrangeiro com os instrumentos usuais do mercado (PETROBRAS *versus* companhias distribuidoras de derivados de petróleo), seja recorrendo a instrumentos de pressão legal, como desapropriações, expropriações e estabelecimento de monopólios.

De outra parte, o crescimento da ação estatal pode viabilizar, até, uma associação com os investimentos estrangeiros e multinacionais, à procura não só de lucros mas, igualmente, de segurança e, portanto, garantia de retorno. Não deve ser posta de lado a possibilidade de os investimentos estatais em grandes corporações domésticas, como a PETROBRAS e a Cia. Vale do Rio Doce, cujos investimentos não estão, necessariamente, eternamente vinculados às atividades originais das duas empresas. Essas empresas, para nos cingirmos às maiores e de maior importância internacional, já estão em alguns projetos associados a capitais estrangeiros e podem, a prazo médio, se transformarem em empresas multinacionais, sem perder de vista o controle estatal, que preservarão. Ao investidor estrangeiro nada mais seguro do que investir nessas empresas e, assim, participar de seu lucro certo, associando, num mesmo investimento, segurança e rentabilidade.

Não está fora de propósito, inclusive, que o crescimento interno das grandes companhias estatais fatalmente as transformará em empresas internacionais associadas a capital estrangeiro. A experiência com a Alfa Romeo na FNM, as experiências da BRASPETRO, a associação da SIDERBRAS (setor público) com a FINSIDER (grupo privado italiano) e a Kawasaki (grupo privado japonês), a experiência da Cosígua — Companhia Siderúrgica da Guanabara, associação de grupos privados nacionais (Siderúrgica Riograndense, grupo Gerdau, grupo Antunes), do setor público (Copeg-Rio) e de capital privado estrangeiro (August Thyssen Hütte Ag, Duisburg-Hampor, maior produtor alemão de ferro e aço que participa do controle acionário com 41,96%), as associações da Vale do Rio Doce e da Usiminas com inúmeros grupos estrangeiros em projetos comuns, as associações da PETROBRAS e da PETROQUISA, não devem constituir fatos isolados, mas indicadores seguros nesse sentido.

Para um Estado subdesenvolvido, às voltas com graves problemas de capital, talvez essa seja uma alternativa econômica que consiga aliar os interesses sociais às necessidades de rendimento dos capitais aplicados. O Estado como mau administrador é uma figura já do passado e cuja defesa não resiste ao desempenho contemporâneo da PETROBRAS, da Cia. Vale do Rio Doce, do Banco do Brasil, da Fábrica de Alcalis, da Cia. Siderúrgica Nacional etc. Por intermédio dessas empresas estaria garantida a sobrevivência não só do capital privado nacional, mas igualmente de seus titulares, os quais poderiam conviver com o capital estrangeiro e o estatal, e à sombra deste. Essa alternativa só se construiria na medida em que se colocasse o dilema dos interesses sociais ante a necessidade de recuperação dos investimentos, axioma do capitalismo. Essas companhias poderiam amoldar, numa mesma instituição, esses interesses antagônicos.

A impraticabilidade dessas alternativas, que só se tornariam viáveis com o decurso natural da evolução político-econômica do País, construiria a inevitabilidade do choque, opondo investimentos estrangeiros, capital privado nacional e Estado, vale dizer, interesses individuais e sociais. A primeira conseqüência que esse conflito sugere é a exacerbação da política intervencionista a qual terminaria impondo a fórmula esdrúxula do “capitalismo de Estado”, regime no qual, embora respeitadas as leis do mercado, o controle da economia estaria nas mãos do Estado. Essa solução parece mais consetânea com as características atuais da evolução política brasileira embora não esteja de todo anulada a possibilidade da adoção de uma política socializante, essa dependente de variáveis de política externa cuja análise é de todo inviável no momento.

8. A tendência do intervencionismo no mundo

A estatização da economia não é privilégio dos regimes socialistas, nem o intervencionismo política consagrada pelo mundo subdesenvolvido, apenas. Quadro elaborado pela OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico), relativo à participação das empresas controladas pelo Estado em 17 países, mostra a tendência estatizante da economia internacional; mesmo em muitos países industrializados do Ocidente verifica-se que a participação

do Estado nas empresas produtivas de bens e serviços está crescendo. Eis os dados da OCDE: ⁽⁵⁹⁾

Países	Investimentos	Mão-de-obra	Valor acrescido	Faturamento
Austria	35 %	13 %	14%	18%
França	33 %	12 %	13%	11%
Itália	30 %	11,5%	12%	10%
Reino Unido	29 %	12 %	10%	10%
Suécia	25 %	10,5%	12%	11%
Noruega	21,5%	6 %	9%	10%
Alemanha Ocidental	21 %	9 %	7%	9%
Irlanda	21 %	13 %	12%	9%
Países Baixos	20 %	8 %	10%	8%
Luxemburgo	17 %	5,5%	6%	4%
Bélgica	15 %	8 %	7%	7%
Finlândia	14 %	10 %	7%	6%
Dinamarca	12 %	5 %	6%	5%
Nova Zelândia	10 %	5 %	7%	5%
Canadá	10 %	5 %	6%	5%
Austrália	8 %	4 %	5%	5%
Estados Unidos	6 %	3 %	5%	3%

Não exigirá nenhum esforço de imaginação antecipar, a partir desse quadro, o caminho que a economia mundial percorrerá nos próximos 10 anos. Basta, por exemplo, completar os dados da OCDE fazendo incluir nele países como o Brasil, Peru, Chile, Argentina e México, os Estados emergentes da África e Ásia, as nações árabes, como o Egito, a Líbia e a Síria, o hoje extensíssimo mundo socialista e as nações em desenvolvimento de tendência socialista, de que a Argélia é um bom exemplo.

Mesmo em alguns países nos quais o setor público revela participação muito restrita (aparentemente) na economia, pode-se verificar que o Estado exerce uma poderosa pressão e, por consequência, de certa forma controla a economia privada, mediante encomendas vultosas. Esse é o caso dos Estados Unidos. Apesar de concorrer com apenas 6% (seis por cento) dos investimentos globais, o setor público tem na sua dependência a economia privada na medida em que é o grande comprador do País, condição resultante dos grandes contratos de fornecimento decorrentes, principalmente, do programa espacial e da permanente economia de guerra. Pelo grau de envolvimento militar dos Estados Unidos — seja exercendo o papel de for-

necedor de armas e equipamentos, e instrutores (América Latina, Israel etc.), seja estabelecendo-se como força de dissuasão (Europa), seja intervindo diretamente na ação de guerra (Ásia) — pode-se, facilmente, estimar o volume de encomendas ao setor privado e, daí, o grau de dependência de sua produção à política da Casa Branca. Essas encomendas, pela sua variedade, complexidade e volume, praticamente abarcam a todos os setores da economia americana.

Mas a importância — intensidade e qualidade — da ação governamental não está limitada à medida da taxa de crescimento das despesas públicas. Paralelamente, há a regulamentação da atividade econômica, pelo Estado, direta, mediante a política fiscal, a política monetária, a política cambial, o balanço de pagamentos, a legislação trabalhista e previdenciária etc., e, indireta, mediante a intermediação financeira das agências governamentais (no Brasil: BNDE, BNH, BNB, Banco da Amazônia, Banco Nacional de Crédito Cooperativo, Bancos estaduais de desenvolvimento econômico, Caixas Econômicas etc.).

Como repetidamente tem assinalado Gunnar Myrdal, ⁽⁶⁰⁾ o econômico e o político não constituem uma dualidade; ao contrário, representam uma realidade unívoca, estão sempre “imbricados”, determinando-se mutuamente”. ⁽⁶¹⁾

O intervencionismo estatal — alimentado e incentivado pelas crises econômicas e particularmente pelas crises econômico-políticas — teria forçosamente repercussões na organização do poder político.

Qual o Estado que emerge da era tecnocrônica e se instala mesmo nos países industrializados? Um Estado que, contraditoriamente, tende ao fechamento, no momento mesmo em que os recursos tecnológicos tornam possível o encontro de toda a humanidade; um Estado que se arma contra o liberalismo e seus postulados mais sagrados, a democracia representativa e a liberdade de imprensa.

Como se forma o Estado imune à renovação?

As agressões ao poder — vale dizer, as disputas dos diversos grupos pelo poder — rompendo com a equibração social, têm raiz na própria estrutura das instituições mantenedoras da sociedade. Em outras palavras, a maior ou menor capacidade, da instituição social, de atender às novas exigências dos grupos minoritários ou majoritários — é o instrumento catalizador da oposição ao poder, e, conseqüentemente, da disputa (de grupos ou classes na sociedade) pelo seu controle:

“A incapacidade parcial de um conjunto de instituições de responder ao que delas se espera proporciona uma atmosfera favorável a exigências de uma revisão mais ou menos extensa do **status quo**. Nessa conjuntura, o curso futuro dos acontecimentos dependerá muitíssimo dos modelos de um mundo melhor que se tornem acessíveis a vários grupos estratégicos da população. Nesse meio tempo, os dirigentes poderão redobrar esforços para

impedir que a população obtenha acesso a quaisquer modelos, exceto os de sua própria criação, cujas virtudes acentuarão em tons cada vez mais frenéticos. ⁽⁶²⁾”

Dai as estruturas totalitárias, desde as sociedades pré-industriais às sociedades pós-industriais contemporâneas, montadas de forma a impedir que as trocas de experiências despertem nos Estados mais receptivos o desejo de conquista dos padrões de vida — e dos valores sociais — das sociedades mais desenvolvidas ou mais livres. Dai, nesses Estados, o controle e a vigilância peneirando as informações, dosando-as, de forma a impedir a criação de emulações, e, por conseqüência, de dissensões e crises. Entre o progresso associado à contestação e o marasmo que propicia a tranqüilidade, o Estado totalitário prefere sempre a segunda hipótese. Dai o controle dos órgãos de imprensa e, por fim, a morte do direito à informação.

Essa questão se coloca, fundamentalmente, para os países subdesenvolvidos, nos quais a necessidade de desenvolvimento e, portanto, de dinamismo econômico, encontra obstáculos na necessidade de contenção política, fórmula para a manutenção do **status quo** de que depende a classe dirigente para sobreviver politicamente. Para esses Estados, a opção está entre uma saída que tende ao dinamismo político associado ao desenvolvimento, o modelo que Hélio Jaguaribe ⁽⁶³⁾ denomina de colonial fascista, no qual o desenvolvimento é possível enquanto é certa a imposição de limites ao exercício da liberdade ou de qualquer ação que tenda ao dinamismo político.

Jagaribe ⁽⁶⁴⁾ indica três formas de opção dinâmica, asseguradoras do processo de desenvolvimento em condições ótimas:

- a) o “nacional capitalismo”, que supõe uma aliança entre setores progressistas da burguesia nacional, da classe média e do proletariado, sob a liderança neobismarckista do chefe do governo, para a formação de um partido nacional do desenvolvimento;
- b) o “capitalismo de Estado”, que se efetiva no governo por intermédio de um golpe que dá o controle do poder a setores progressistas das classes armadas e da tecnocracia, os quais formam uma espécie de “partido da revolução nacional”, utilizando, como base para isso, o próprio aparelho do Estado;
- c) o “socialismo desenvolvimentista”, que supõe a conquista do poder por uma elite revolucionária, que mobilizará as massas e utilizará formas socialistas de gestão e acumulação.

Inviáveis uma dessas formas de desenvolvimento em condições ótimas, restará ao subdesenvolvido a solução do “colonial-fascismo”, assim caracterizado por Hélio Jaguaribe: ⁽⁶⁵⁾

- a) fortalecimento do Estado, não mais para garantir maiores condições de interferência na vida econômica, mas para preservar a estabi-

lidade, por intermédio da utilização da máxima capacidade de coerção;

- b) estreita integração política e econômica no sistema ocidental (sate-litização); e
- c) restabelecimento, sob supervisão estatal, do livre mecanismo de mercado, para assegurar às empresas privadas o controle e a direção integrais da economia.

Essas fórmulas podem levar ao risco de construção de distorções gravíssimas. A primeira delas é alimentar a tese totalitária, segundo a qual os valores democráticos fundamentais (direitos civis, liberdade de informação, de expressão e organização etc.), são incompatíveis com a necessidade — dos países subdesenvolvidos — de alcançar os objetivos de crescimento econômico acelerado. Em outras palavras, a tese do indefinido “executivo forte”, que justifica a destruição da democracia representativa, o pluralismo partidário, a liberdade de imprensa e de informação e o federalismo. O desenvolvimento recente dos países dominados pela mística do “Executivo forte” está mostrando, na prática, como assinala Fernando Henrique Cardoso ⁽⁶⁶⁾ “que a resolução ou o encaminhamento da solução dos problemas sociais e econômicos não leva automaticamente a formas mais aceitáveis de organização e de participação política, nem nas sociedades capitalistas nem nas socialistas”, restabelecendo as bases do liberalismo, desde que as restrições impostas à liberdade individual não podem ter justificativa no bem-estar da coletividade:

“É preciso reivindicar com coragem a retomada, noutra contexto político-intelectual, de algumas questões que haviam sido jogadas na lata de lixo da história sob a rubrica de liberalismo burguês. Um dos mitos mais daninhos da atualidade é a idéia de que bem-estar social e crescimento econômico são, em qualquer regime, incompatíveis com participação popular, livre informação e direitos civis.”⁽⁶⁷⁾

A segunda distorção é a consequência política fundamental da opção pelo modelo colonial-fascista: a transformação da liberdade dos Estados em interdependência, e das soberanias nacionais em protetorado.

Examinemos inicialmente a falência do sistema representativo.

Duas tendências caracterizam o Estado moderno: o centralismo que anula o federalismo (ou pelo menos a modalidade consagrada nos países ocidentais contemporâneos) e a decadência dos sistemas representativos. O centralismo administrativo faz-se acompanhar da hipertrofia dos Executivos, transformando em simples referência histórica a teoria tríplice do poder: Executivo, Judiciário e Legislativo, **independentes** e **harmônicos** entre si. O que se observa é o crescente aumento de atribuições que transforma o Executivo num superpoder, confundido com a própria sobe-

rania do Estado. No presidencialismo, essa hipertrofia dá ao chefe do governo, inevitavelmente — mesmo as chamadas democracias representativas —, uma soma de poderes só conhecida, em passado remoto, nas ditaduras políticas. Nem por isso esses governantes, hoje, são necessariamente ditadores e seus regimes, de exceção jurídica. De nossa parte, vemos nesse quadro a origem da decomposição da vontade popular; a crise do sistema representativo é uma manifestação da crise da representação política, essa derivada da decadência do papel dos legisladores, cujos poderes são cada vez menores na razão em que aumentam as atribuições do Executivo. Por outro prisma, o que se estaria contemplando, como pano de fundo da decadência parlamentar, seria — numa linha de interdependência — a decomposição da vontade popular em vontade de grupos.

Uma das formas mais eficazes de minimização do papel dos parlamentares é o esvaziamento do processo representativo que o alimenta. Povo sem informação é povo sem poder. Retire-se do povo o direito à informação e o resto vem por acréscimo.

O pretexto de prover o Executivo de instrumentos prontos e eficazes, na luta contra o subdesenvolvimento, vai retirando dos demais poderes, especialmente do Legislativo, todas as suas funções mais específicas e o Parlamento tende a se transformar em simples câmara para o referendo de fatos consumados. Esse processo termina por esvaziar não só o processo legislativo mas também o próprio processo popular de sua formação. Daí para a constituição de colégios eleitorais especiais em substituição ao pleito direto e universal, é um passo pequeno. Esse "Estado forte", assentado em bases economicamente dinâmicas, e, portanto, desenvolvimentista ou modernizante, caracteriza o que Fernando Henrique Cardoso classifica como "modelo de dominação autocrática, sob controle burocrático-militar".⁽⁶⁸⁾ Segundo esse modelo, o processo sucessório presidencial é exercido pelo estrato da burocracia militar e obedece a critérios burocráticos de hierarquia e representatividade corporativa.

O protetorado resulta, a um tempo, da aliança política e da subordinação econômica. Por essa, o Estado emergente tem o processo desenvolvimentista subordinado a uma grande potência e dele resulta a integração econômica e política do País num dos dois grandes sistemas. A aliança política é um desdobramento da interdependência política, e configura uma nova categoria de Estado protegido, atada ao novo tipo de Estado protetor: a superpotência. Trata-se do protetorado político, assim descrito por Paulo Bonavides:⁽⁶⁹⁾

"O protetorado (ideológico) encobre ou disfarça na realidade supremas motivações imperialistas. Adoçou-se a fórmula colonialista do passado. Juridicamente, porém, não se firmaram conceitos para institucionalizar essa servidão política, que o direito internacional aliás ignora. Nada de nomes estigmatizados e suspeitos como o de protetorado. Mas é ao protetorado que as alianças

militares e ideológicas contemporâneas conduzem de ordinário os Estados mais fracos. Da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) e do Pacto de Varsóvia não se extraem distintos corolários.

A ideologia se fez, por conseguinte, sustentáculo do protetorado, pretexto cômodo e seguro com que apoiar intervenções armadas intoleráveis contra as regras clássicas do direito internacional e do princípio de autodeterminação dos povos, tão penosamente propugnado pela consciência jurídica universal."

Discutindo as fontes de transformação da sociedade no mundo moderno, Moore se reporta à possibilidade — comprovada historicamente — de a crise social converter-se num retorno ao passado:

"A desintegração parcial de uma sociedade pode resultar na exigência de retorno a um passado semi-imaginário e na reafirmação das virtudes mais robustas, a fim de alcançar o futuro almejado."⁽⁷⁰⁾

Os exemplos oferecidos pela história robustecem nosso raciocínio.

Sempre que se acham diante da opção renovar ou sucumbir, os grupos sociais estratificados reagem, abandonando a simples defesa de seus arquétipos, lançando-se a uma atitude de fortalecimento de antigas tradições e normas sociais por eles próprios já postas em desuso. Não se limitam à defesa de "seu modo", à conservação de seu patrimônio cultural, mas à volta a posições indiscutivelmente superadas. O liberal transmuda-se em retrógrado, enquista-se em seu mundo, e qualquer concessão à nova ordem — por menor que seja — assume o caráter de verdadeiro sacrilégio. Nos Estados Unidos a promessa de abertura política ensejada por Kennedy teve correspondência no radicalismo de Goldwater; a pregação liberal de MacCart seria afogada no revigoramento dos falcões e na radicalização dos sindicatos; à ascensão de Allende correspondeu a radicalização dos meios conservadores chilenos; a tendência ao diálogo, representada por Krushev, traria em seu bojo a retomada do poder pela burocracia soviética, lançando as bases de um regime que parecia definitivamente sepultado: o stalinismo, agora sem Stalin.⁽⁷¹⁾

O combate aos ideais liberais, e sua defesa pelos setores mais progressistas, hoje, enquadra-se nessa linha.

Moore se refere ao que denomina de "mitos constitucionais", criações arbitrárias, visando à aglutinação social em torno do Estado. "Todos os grupos e indivíduos que buscam o poder estão descontentes com algum aspecto da sociedade em que vivem. Em muitos casos, o descontentamento reflete, pura e simplesmente, o fato de uma pessoa desejar o poder quando outra pessoa acerta de tê-lo nas mãos. Não se exige a mudança

de estrutura do próprio sistema. (...) Nesse cenário, o descontentamento propende a expressar-se na formulação de uma doutrina.⁽⁷²⁾

Para a conquista do poder, o homem engendra doutrinas e ideologias. As ideologias — representação de seus interesses — estão registradas pela história da humanidade: a crise feudal e a ascensão das cidades criaram o mercantilismo; os interesses da economia rural em oposição às cidades criou o fisiocracismo; os interesses da burguesia construíram o liberalismo.

O mito constitucional não se distingue da ideologia:

“A criação de uma doutrina tem sido, freqüentemente, um dos primeiríssimos passos ao longo da estrada que conduz ao poder. Com graus de aperfeiçoamento amplamente variáveis, a doutrina ministra uma explicação do que está errado no estado atual dos negócios e do que deve ser feito para corrigir esse estado. Podemos dar a uma doutrina assim o nome de mito constitucional da organização que busca o poder.”⁽⁷³⁾

Da variedade de mitos constitucionais, Moore recolhe duas questões que se repetem no curso da história humana. A primeira trata do nativismo contra a xenofilia. A segunda, da hierarquia e da disciplina contra a igualdade e a liberdade.

Nativismo é a reafirmação enérgica, e um tanto deturpada, do modo indígena de vida, reação amiúde produzida numa sociedade que se sente ameaçada por forças superiores à sua compreensão e ao seu controle. Xenofilia é o anseio de copiar os modos de outra cultura, tendência corriqueira nos Estados subdesenvolvidos, inseguros culturalmente, incertos politicamente.

“O nativismo representa uma afirmação torcida ou idealizada da ordem existente, tão torcida que chega a ser genuinamente revolucionária. Não obstante, em sua forma mais desenvolvida de patriotismo religioso ou secular fanático, está sempre ligado a determinado grupo. Na Alemanha, toma a forma de nacional-socialismo, ao passo que no Japão se apresenta sob o aspecto de uma revivescência do culto imperial, na Índia se converte em comunismo hindu ou islâmico, e, nos Estados Unidos, no americanismo 200%.”⁽⁷⁴⁾

O nativismo pode ser espontâneo ou estimulado artificialmente pelo Estado até descambar no nacionalismo ou na xenofobia (o germanismo e o nacional-socialismo). Sua exacerbação é expediente freqüente nos Estados totalitários, no conservantismo centralizado. A estratificação de seus princípios, a absorção do nativismo como ideário nacional, tende a transformar o totalitarismo centralizado no totalitarismo descentralizado, forma mais aguda de totalitarismo, pois a vigilância do Estado, o Consistório de Calvino,

é substituído pela própria repressão, mútua e espontânea. Manifestação gravíssima é a autocensura na imprensa.

Em contraposição ao nativismo, o igualitarismo representa um princípio universal de ordenação das relações sociais. A um tempo antinativista e universalista, o igualitarismo representa quase sempre a rejeição e a negação da ordem existente:

“O igualitarismo inglês, de uma feita, namorou a revolução francesa, ao passo que os revolucionários franceses namoraram a Roma republicana, os tiranidas gregos, ou um estado imaginário da natureza. No que concerne aos movimentos igualitários entre os negros norte-americanos, tem-se observado com freqüência que o seu centro de gravidade se situa na costa negra, e eles tomam emprestado os seus padrões de comportamento à classe média norte-americana.”⁽⁷⁵⁾

Por outro lado, a combinação do nativismo com o igualitarismo num mito constitucional tende a retirar do igualitarismo seu anseio de aplicação universal. A admiração pelo opressor, colocada juntamente com a exigência de igualdade com o grupo dominante, em regra se transmuda em ódio ao opressor. “Vivendo sob a permanente ameaça de uma revolução hilota, Esparta constituiu um exemplo (de igualitarismo despojado de universalidade) assaz conhecido. Ali, a igualdade que prevalecia na casta dirigente não se estendia, naturalmente, aos hilotas reprimidos. Nos movimentos nacionalistas, a concepção de igualdade também é ambígua. Durante as primeiras fases, ocorre, às vezes, a admiração pelo opressor, a par da exigência de igualdade com o grupo dominante. Ambos os temas são acentuadíssimos no nacionalismo hindu. Os próprios nazistas revelaram sentimentos anglofilos, sobretudo admiração pela suposta astúcia da aristocracia britânica, reputada a principal razão da derrota alemã em 1918. Mais tarde, a mesma admiração pôde converter-se em ódio. É possível sumariar as fases características do desenvolvimento de uma série de **slogans**. Primeiro: “Devemos ser iguais a vocês, nossos opressores”. Segundo: “Somos, na realidade, iguais a vocês, nossos opressores”. Terceiro: “Somos superiores a vocês e a todo mundo, se bem que, em comparação com infelizes como vocês, sejam iguais entre nós”. Destarte, para movimentos nativistas, a doutrina da igualdade satisfaz a dois propósitos: mistura em destaque as similaridades no interior do **in-group**, a fim de extingui-lo elementos para negar as pretensões de superioridade do **out-group**, e põe em destaque as similaridades no interior do **in-group**, a fim de extingui-lo do primeiro.”⁽⁷⁶⁾

No mundo moderno, as fontes de transformação da sociedade encontram-se, em parte, nas dificuldades estruturais inerentes ao industrialismo moderno, e na erosão dos valores e crenças tradicionais, causadas pelo racionalismo.

São quatro os processos de aquisição do poder. Primeiro, o processo totalitário. Segundo, o absolutista monárquico. Terceiro, o processo caracterizado pelo mito constitucional que acentua a hierarquia, quando do aparecimento de novas atividades de natureza contrária a necessidades humanas há muito estabelecidas. E quarto, o feudalismo.⁽⁷⁷⁾ Nas primeiras fases do movimento, o poder é um valor instrumental, alguma coisa buscada, não por si mesma, senão para obtenção de outra coisa (a realização do igualitarismo, por exemplo). Implantado, muito rapidamente tendo a afirmar-se como o valor supremo, fim em si mesmo.

Resta examinar a emergência do totalitarismo nas sociedades pré-industriais.

O termo **totalitário**, no emprego de Moore, pressupõe coerção e/ou repressão. Estado totalitário, portanto, é aquele cujo poder está assentado num sistema de coerção ou de repressão. Tem-se por Estado totalitário centralizado, ou totalitarismo centralizado, a "sociedade cujas atividades desde a criação das crianças até a produção e a distribuição de bens econômicos são controlados e dirigidos por um centro único",⁽⁷⁸⁾ uma central. O totalitarismo não é um fenômeno específico do industrialismo, embora por esse — em virtude dos mecanismos postos à disposição do Estado — tenha sido agravado:

"O próprio exame das provas limitadas aqui reunidas nos permite concluir que a concepção básica do totalitarismo centralizado, assim como os seus instrumentos mais importantes, surgiram antes do industrialismo e independentemente dele. Os homens não precisaram esperar a revolução industrial para inventar planos de salvação nacional, que justificassem a coação exercida sobre os seus semelhantes, para que estes seguissem o caminho da conquista messiânica. Nem a humanidade precisou esperar tanto tempo para inventar instituições sociais que multiplicam a autoridade do líder, aumentando a eficácia da coação."⁽⁷⁹⁾

Exemplos de totalitarismos pré-industriais são a dinastia Ch'in, na China (221-209 a.C.), a Índia do século IV a.C. Já modernamente, o melhor símbolo de totalitarismo é a implantação do calvinismo em Genebra. Assim, a concepção do totalitarismo centralizado — e seus instrumentos mais importantes — surgiram antes do industrialismo, e independentemente dele.

Mas o totalitarismo centralizado não é a única espécie de sociedade repressora. Há totalitarismo descentralizado, ou "popular", filho dileto do industrialismo. Como foi dito atrás, se o totalitarismo não é um fenômeno particular do industrialismo, a sociedade industrial moderna produziu novas formas de repressão e modificou as velhas. Essa intervenção tornou o totalitarismo centralizado muitíssimo mais eficiente e terrível; aumentando sua capacidade coercitiva e repressora, transformou-o qualitativamente num outro totalitarismo, o popular ou descentralizado. (Está fora de ques-

tão, todavia, a existência de totalitarismo descentralizado em sociedades pré-letradas.) O progresso do industrialismo moderno criou, pela primeira vez, condições favoráveis à efetivação da repressão em escala substancial.

O totalitarismo popular é caracterizado por um sistema descentralizado e difuso de repressão, aceito de boa mente pela população em geral: a autoridade do governo central exerce um controle menor do que a própria repressão mútua, espontânea.

Uma das características mais notáveis desse totalitarismo é, segundo Moore, oferecida por seus aspectos formais, desde que, ao contrário das espécies anteriores, é desfigurado formalmente. Despojado de estrutura formal própria, pode o totalitarismo descentralizado ou popular coexistir, por exemplo, com sociedades regidas por sistemas democráticos de índole clássica. Esse totalitarismo coexiste, sem fratura, com a democracia representativa e o pluralismo partidário.

Onde quer que a indústria moderna se tenha estabelecido firmemente em grande escala, surgem condições favoráveis ao totalitarismo popular. A produção em massa, que acarreta um estilo uniforme de vida, revigorada pela propaganda, pela publicidade, pelo entretenimento de massa e pelas mudanças na tecnologia de guerra, cria, como assinalaram muitos autores, uma situação totalitária até em Estados formalmente democráticos. O totalitarismo descentralizado é, portanto, o regime típico das chamadas sociedades pós-industriais.

É preciso distinguir entre a disciplina necessária — manutenção da sociedade industrial avançada — e a que põe em risco a liberdade humana. O fascismo, em todas as suas formas e gradações, é, a propósito, o resultado da combinação do nativismo com um acréscimo de disciplina e autoridade.

Se, de um lado, o industrialismo e o consumismo padronizam a produção e o consumo, estandartizando as escolhas e por fim os gostos por meio da uniformização, de outro, a propaganda uniformiza os valores, as crenças, os ideais; a junção do consumismo aos recursos tecnológicos a serviço da comunicação, ambos sob o controle do Estado, configura, a par do mais absoluto domínio sobre os indivíduos, uma rede de coerção e repressão jamais tecida em qualquer Estado totalitário pré-industrial. Mesmo as mais famosas ditaduras de que tem notícia a história civilizada — a dinastia Ch'in mais remotamente, e, mais modernamente, o calvinismo — não alcançaram dispor do poder posto nas mãos do Estado moderno pela renovação tecnológica.

Se o totalitarismo não é fenômeno específico da industrialização, seu agravamento e, mais do que isso, sua expansão contemporânea constituem conseqüências imediatas das conquistas tecnológicas no campo das comunicações. Lembrando as sociedades primitivas, pré-letradas, os meios de

comunicação da sociedade totalitária contemporânea — por meio de emulações como o nativismo, ou da criação de atmosfera de medo e desconfiança — faz com que um setor da sociedade manipule os temores e agressões individuais em proveito próprio. Cada indivíduo, depois de devorado pela pressão da massificação, transforma-se em agente da repressão, ele próprio vigiando a incolumidade do Estado. O grupo, para proteger-se, expulsa de seu corpo os elementos da desagregação; praticando sua própria "profilaxia", infunde em cada membro o dever da autocensura, vale dizer, o terror. Alexis de Tocqueville, citado por Moore, escrevendo há mais de cem anos antes sobre uma América ainda rural, anteveria os aspectos mais dolorosos do totalitarismo descentralizado moderno:

"Grilhões e algozes eram os grosseiros instrumentos que a tirania empregava outrora; mas a civilização do nosso tempo aperfeiçoou o próprio despotismo, embora não parecesse ter mais nada que aprender. (...) O mestre já não diz: 'Pensarás como eu ou morrerás'; mas diz: 'Tens a liberdade de pensar de maneira diferente da minha, e de conservar a tua vida, e a tua propriedade, e quanto possuis; mas, doravante, serás um estranho no meio do teu povo. Conservarás os teus direitos civis, mas eles te serão inúteis, pois nunca serás escolhido pelos teus concidadãos se lhes solicitares os votos; e eles afetarão desprezar-te se lhes pedires a estima. Permanecerás entre os homens, mas serás despojado dos direitos da humanidade. Os teus semelhantes fugirão de ti como de uma criatura imunda; e até os que acreditarem na tua inocência te desertarão, para não serem evitados por seu turno. Vai em paz! Dei-te a vida, mas uma vida pior do que a morte!" (80)

Um dos momentos áureos do totalitarismo moderno é representado pelo calvinismo em Genebra.

"De um modo geral, Calvino e os seus seguidores lograram, evidentemente, espargir sobre Genebra o miasma da assustada hostilidade a toda e qualquer curiosidade por novas idéias ou diferença de opiniões. A semelhança dos bolcheviques, os verdadeiros calvinistas tinham um medo mortal do erro e das suas consequências sociais, acreditando que todo erro deve ser destruído no início." (81)

A exemplo dos bolcheviques, mas retornando à dinastia Ch'in quando, 213 a.C., todos os livros foram queimados, e a discussão e a dúvida proibidas:

"O vosso súdito propõe que as histórias (dos Estados feudais com exceção da história do Estado Ch'in) sejam todas queimadas. Exce tuados os que detêm a posição de "Sábios de Grande Saber" (um grupo de setenta estudiosos nomeados pela corte) todos os homens de todo o império que possuírem cópias (dessas obras) deverão levá-las aos magistrados para serem queimadas. Os que se atre-

verem a discuti-las ou comentá-las serão executados e seus corpos expostos na praça do mercado. (...) Trinta dias após a publicação deste decreto, todos os que não tiverem queimado os seus livros serão marcados a ferro quente e sentenciados a trabalhos forçados na Grande Muralha. Os livros permitidos incluem apenas os que tratam de Medicina, Adivinhação, Agricultura e Arboricultura.”⁽⁸²⁾

Unem-se a antiga dinastia Ch'in, o calvinismo e a prospecção de Ray Bradbury em “Farhnenheit 451”.⁽⁸³⁾ A queima dos livros e as caçadas aos intelectuais, vale dizer, o amordaçamento da crítica, a morte do pensamento criador, a estagnação, mas a calma, a equilibração, a ausência de dúvidas.

Essa tendência hostil a toda e qualquer curiosidade por novas idéias ou diferenças de opiniões, o desestímulo à crítica, o apego a verdades dogmáticas, a religião do perfeito, do estabelecido, do correto, *ressurge* modernamente, nos Estados totalitários, braços dados ao nativismo. Da junção dessas duas tendências, resulta uma nova forma de nativismo, por meio da qual, num extraordinário esforço de racionalização, de que é objeto toda a sociedade, é intentada a construção da imagem de um Estado fechado, xenófobo, onde tudo está certo, onde tudo é melhor, maior, mais bonito. O simples fato de ser nativo é bastante em si para provar que é correto, melhor etc. Não há dúvida, nem a metódica; não há críticas; a experimentação só existe para confirmar a tese, que independe de demonstração, e se não a confirma, é porque está errada a comprovação científica. O Estado tecnológico é um Estado no qual a morte do individualismo é preço cobrado pelo industrialismo.

Mesmo nos países ainda em vias de industrialização, a característica de seu desenvolvimento é a construção, *pari passu*, do consumismo e da massificação. Que se procura configurar com esses termos? Tanto a massificação quanto o consumismo sugerem não apenas o esmagamento da vontade individual (o personalismo), como também, e isto se nos afigura igualmente grave, a manipulação da vontade geral em direção a objetivos prefixados pelos controladores dos meios e instrumentos de comunicação. Essa intervenção na sociedade contemporânea, sobre ser corrente, é das características, possivelmente a mais marcante, de nossa civilização.

Dai resulta afirmar que a liberdade individual, no seu conceito clássico, já expirou. O Estado moderno — onde o aproveitamento da tecnologia como instrumento de massificação é apenas uma agravante — eliminou o individualismo, convertendo o homem numa propriedade comum, inteiramente devassada: no seu teto não há senão telhas de vidro. Desde a escola, começa ele a perder sua individualidade: o comportamento é anotado e interpretado, o rendimento registrado; ao candidatar-se a um emprego, fica à mercê de agências cuja idoneidade não lhe é dado apurar. Ainda assim, sua personalidade será revolvida pelos testes psicotécnicos e pelo anzol do psicólogo. O pretendente a uma função pública submete-se, além desses

expedientes, a uma série de investigações — umas veladas, outras claras —, como as folhas corridas e os atestados de ideologia (pouco definidos), dependentes ambos de dossiê a cargo de funcionários raramente habilitados ou cujo trabalho obedece a critérios discutíveis. Se a poupança tornou-se uma insanidade no regime inflacionário, o sigilo bancário desapareceu com os poderes do Fisco.

Hoje, todo vintém amealhado precisa de ter sua origem catalogada. Ao preparar o cadastro bancário, o correntista prestará informações que talvez sonegasse a seus familiares, mesmo sabendo que esses dados, íntimos, serão analisados por estranhos, transformados em furos em cartões de computadores e repassados por uma cadeia burocrática sem fim. Se é forçado a comprar a prestação (e como fugir da pressão tirânica da indução publicitária?), sua idoneidade será testada e atestada pelos sistemas de proteção ao crédito, os quais ditarão, a partir daí, sem direito de recurso, a quanto chega e quanto vale sua honorabilidade. Tudo o que tiver de fazer dependerá de números, pois a números foi reduzida sua personalidade: a carteira de identidade é um número, como é um número que o identificará no departamento policial, onde também deixou suas impressões digitais; por um número será identificado seu prontuário de motorista, seu cadastro bancário, sua ficha eleitoral, seu certificado de reservista, sua contribuição sindical, sua inscrição na autarquia liberal, sua inscrição no sindicato; para o imposto de renda, ele é apenas um número do cadastro de contribuintes; um número para a companhia de seguros; um número para a repartição da previdência social; números, números, de forma a facilitar o trabalho dos computadores e aumentar a eficiência do controle do Estado.

NOTAS

1 — BONAVIDES, Paulo. "O federalismo e a revisão da forma de Estado" — *Revista de Informação Legislativa*, n.º 37, pág. 25.

2 — *Idem*.

3 — *Idem, idem*, pág. 27.

4 — Lê-se no *Jornal do Brasil* de 11-10-73: "Em recente conferência pronunciada sob o patrocínio da Escola Superior de Guerra, o presidente da Federação das Indústrias de Pernambuco, Sr. Miguel Vita, disse que a política econômico-financeira, conforme foi colocada nos últimos três anos, tende naturalmente a reforçar o papel da União através de mecanismos de decisão que emanam, cada vez mais, do eixo político-econômico formado por São Paulo, Guanabara e Brasília.

A tese de concentração do poder político e do poder econômico vem contribuindo para modificar o antigo conceito de federação e de autonomia dos estados. Em consequência, assiste-se a um progressivo esvaziamento dos antigos centros econômicos regionais e à formação de conglomerados financeiros-industriais, cujas matrizes, cada vez mais, se radicam no Sul, no caso das empresas nacionais.

O Sr. Miguel Vita destacou que se verifica uma relativa dependência político-econômica em face das decisões das grandes corporações multinacionais, que "operam em setores da produção de bens de consumo duráveis e semiduráveis, e cuja estratégia de marketing é feita fora do contexto nacional".

Disse o Sr. Miguel Vita que, para os Estados do Nordeste, a consequência mais séria da formação de conglomerados industriais no sul do País é o esmagamento das pequenas e médias empresas regionais, dentro de um processo que chamou de "neocolonialismo interno", que ameaça e desafia a política de integração nacional consagrada desde o Governo do Marechal Castello Branco".

5 — BONAVIDES, Paulo. *Op. cit.*

6 — *Idem*.

- 7 — PARODI, Alexandre. "La vie publique et la vie économique". In: *Encyclopédie Française*. t. 10 — L'Etat Moderne. Paris, 1935, pág. 10, 20-6.
- 8 — SMITH, Adam. "The nature and causes of the wealth of nations". In *The Works of Adam Smith*. v. 4. London, Cardell, 1811. pág. 42.
- 9 — BONAVIDES, Paulo. "Do Estado Liberal ao Estado Social". 3.ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1962, pág. 205.
- 10 — MYRDAL, Gunnar. "Beyond the welfare state". London, Duckwth, 1960, págs. 14-5.
- 11 — MENDES, Cândido "Antecipações do pensamento de João XXIII na Pacem in Terris". *Sin-tese política, econômica e social*, 5 (18): 36-7, abr./jun. 1963.
- 12 — VENANCIO FILHO, Alberto. "A intervenção do Estado no domínio econômico; o direito público econômico no Brasil". Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968, págs. 13-4.
- 13 — VENANCIO FILHO, Alberto. Op. cit., pág. 21.
- 14 — REBELLO, Edgardo de Castro. Carta-prefácio ao livro de Max Fleuss "História Administrativa do Brasil", 2.ª ed., São Paulo, Cia. Melhoramentos, 1925, pág. XIV.
- 15 — VENANCIO FILHO, Alberto. "A intervenção do Estado no domínio econômico; o direito público econômico no Brasil". Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968, págs. 13-4.
- 16 — "Depois de assinalar que os donos de terra e a burguesia mercantil sempre estiveram interessados na exportação de produtos primários — jamais, portanto, se identificando com uma política industrialista de substituição de importações —, daí sua luta histórica contra o "confisco cambial", Cid Silveira (*Revista Civilização Brasileira*, n.º 2, maio 1965, pág. 128) assinala: "Ora, a inflação tem sido mal crônico, através de toda a nossa história, mais ou menos agudo conforme as conjunturas. A política livre-cambista, imposta aos países subdesenvolvidos pelos países de economia dominante, tem sido a causa principal desse mal crônico, a inflação. Com grandes recursos de capital e de know-how, os países de economia dominante infiltram-se de mil e uma maneiras nos mercados fornecedores de produtos primários e acabam controlando a oferta por meio de cotações ditas nos mercados de demanda. É o que se dá com o café, nosso principal produto de exportação, que tem seus preços básicos estabelecidos não no mercado brasileiro nem no dos demais países produtores — todos eles subdesenvolvidos — e sim na Bolsa de Café e Açúcar de Nova Iorque, centro financeiro da maior potência capitalista do mundo de hoje."
- 17 — MAUÁ, Irineu Evangelista de Souza, Visconde de. *Autobiografia*, 2.ª ed., pref. e anot. de Cláudio Ganns. Rio de Janeiro, Zélio Valverde, 1943, pág. 219.
- 18 — FAORO, Raymundo. "Os donos do poder" (*Formação do patronato político brasileiro*). Porto Alegre, Ed. Globo, 1958, pág. 210.
- 19 — Hermes Lima vê no unitarismo e na centralização monárquica a economia fundada no trabalho servil: "Estou em que a centralização monárquica representou, no plano político, um dos pontos de apoio e de defesa da organização servil do trabalho. Em país da extensão do nosso, da diversidade de zonas e climas do nosso, seu desenvolvimento estaria necessariamente fadado a verificar-se de modo irregular, isto é, maior numas regiões, menor noutras, aqui mais rápido e acentuado, além mais lento e difícil. A autonomia das províncias poderia, por isso mesmo, proporcionar a abertura de brechas parciais na muralha da escravidão que, para subsistir, teria, portanto, de defender-se como um todo. No gozo de regalias e faculdades, que permitissem a cada província tratar dos seus próprios negócios e interesses peculiares, as possibilidades de quebra do sistema de trabalho servil podiam tornar-se múltiplas e, assim, mais favoráveis aos esforços de renovação da estrutura econômica e social." (LIMA, Hermes. *Idéias e Figuras*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, Serviço de Documentação, 1957, pág. 89).
- 20 — VENANCIO FILHO, Alberto. "A intervenção do estado no domínio econômico; o direito público econômico no Brasil". Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- 21 — FURTADO, Celso. "Formação econômica do Brasil". Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1959, pág. 196.
- 22 — Essa divisão é proposta por BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal. In: "As modificações no papel do Estado na economia brasileira".
Esse trabalho, bem como o de SUZIGAN, Wilson e VILLELA, Annibal, "Política de governo e crescimento da economia brasileira — 1889-1945", Rio de Janeiro, IPEA/INFES, 1973, *Série Monográfica*, serviram de roteiro para nosso estudo sobre as raízes do intervencionismo brasileiro.
- 23 — "Os mais importantes fatores responsáveis pela predominância da cultura do café na agricultura brasileira foram, primeiro, as desvalorizações cambiais do início da República, e segundo, os sucessivos planos de valorização do produto no mercado internacional. Originando-se na crise do "Encilhamento", a contínua desvalorização da taxa de câmbio veio a representar um poderoso estímulo ao incremento da produção de café no Brasil, na última década do século passado. A queda do preço em moeda estrangeira era mais que compensada pela desvalorização cambial. Assim, mantido elevado o preço em moeda nacional do café, estava garantida a lucratividade da cafeicultura. Ao final do século, já havia excesso de produção, lançando-se as primeiras idéias a favor da intervenção no mercado.

Mas o fator decisivo que levaria à adoção de uma orientação intervencionista no mercado do café no Brasil foi a política econômica aplicada a partir de 1899, e continuada nos primeiros anos do século. Em particular, a política de valorização da taxa de câmbio não interessava aos produtores. Fortaleceu-se, então, a corrente em favor da intervenção. Esta só não se verificou nos primeiros anos do século em virtude da melhoria nos preços internacionais do café. Mas quando, em 1906, foi prevista uma safra recorde para o ano agrícola de 1906/7, cristalizou-se o movimento intervencionista. O Convênio de Taubaté simbolizou o início do primeiro plano de valorização do café executado pelos Estados produtores.

Estava-se iniciando aí uma política que, a longo prazo, traria sérios prejuízos ao crescimento da economia brasileira: o excessivo dimensionamento da capacidade de produção do setor café em prejuízo dos investimentos nos demais setores. Isso resultava de uma distorção do mecanismo de mercado como orientador dos investimentos. Havia a garantia de que, quaisquer que fossem as condições do comércio internacional, o preço do café seria sempre sustentado.

Sucederam-se os planos de valorização. Após o Convênio de Taubaté, viriam as valorizações de 1917 e 1921. Quase sempre, os planos eram executados em virtude de previsão de uma próxima safra recorde. E o sucesso da valorização residia no fato de que, quase sempre, a essa grande safra se sucediam safras menores.

Mais uma vez a política econômica do Governo Federal viria a suscitar os anseios intervencionistas, desta vez em favor da ampliação do programa. De fato, a terceira valorização foi prejudicada pelas políticas de redução dos déficits orçamentários, estabilização monetária e valorização da taxa de câmbio, adotadas em 1923/25. Insitucionalizou-se a defesa permanente do café. Os estímulos a novos aumentos da capacidade de produção daí derivados levaram a uma crise permanente de superprodução: a cada safra recorde sucedia uma safra maior. E deu-se então a debacle total do setor café, em fins de 1929. A crise do café no Brasil antecedeu por alguns meses a grande depressão de 1929/33. E certamente teria havido uma grave crise no setor (e, conseqüentemente, na economia brasileira), mesmo que não tivesse havido a Grande Depressão." (VILLELA, Annibal Villanova e SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira (1889-1945)*. Rio de Janeiro, IPREA, 1973. Série Monográfica, págs. 63/4.).

24 — Op. cit.

25 — "Foi somente nos anos trinta que passou a haver uma maior preocupação da política econômica com o problema da industrialização. A crise do café e o surto industrial que então se verificaram despertaram a atenção do Governo para a industrialização como alternativa para o crescimento econômico. Data dessa época a criação das primeiras instituições governamentais ligadas à orientação e promoção do crescimento industrial e do seu financiamento. O Conselho Federal de Comércio Exterior, criado em 1934, veio a ser o órgão encarregado da política industrial em função das suas interrelações com o comércio exterior. A fundação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, em 1937, por outro lado, permitiu o financiamento da implantação de novas indústrias básicas, como celulose e papel, metalurgia do alumínio, siderurgia à base de carvão mineral e outras. Embora de início fosse destinada precipuamente a oferecer créditos à agricultura em crises, a partir dos anos 40 passou a desempenhar as funções de um verdadeiro banco de desenvolvimento industrial. Seus empréstimos, representando parte substancial dos créditos do Banco do Brasil à indústria de transformação, eram concedidos para compra de máquinas e equipamentos, a prazos de, inicialmente, cinco anos, depois aumentando para dez anos, e a juros reduzidos. A própria política monetária, pressionada pelo crescimento industrial, tornou-se mais flexível com a criação da Caixa de Mobilização Bancária do Banco do Brasil, em 1932, e a nova regulamentação da Carteira de Descontos do mesmo Banco, em 1935. Foi facilitado o acesso ao desconto dos títulos industriais e comerciais.

Assim, parece ter sido a política econômica que se adaptou ao fato do crescimento industrial dos anos 30. Na verdade, este foi propiciado, no início, pela política cambial, cujo objetivo principal era o equilíbrio do balanço de pagamentos. É muito provável, portanto, que a omissão da política econômica tenha atrasado o desenvolvimento industrial no Brasil antes dos anos 30. Mas teria o país condições para o desenvolvimento industrial nessa época?" (VILLELA & SUZIGAN, op. cit., págs. 79 e segs.).

26 — O governo Dutra, cujo período assinala a consagração de uma política econômica liberal sem precedentes, adquiriu as empresas ferroviárias inglesas (São Paulo Railway Company, Great Western e Leopoldina Railway), cujo material rodante era considerado antigo e desgastado. O estranho do caso está no fato de que a União deveria receber, por força do contrato de concessão, poucos anos mais tarde, inteiramente de graça todo o velho acervo das empresas inglesas... Assim, nessas divisas e o equilíbrio do balanço de pagamentos se foram, em pouco tempo, sem que a economia do País fosse beneficiada pela importação de máquinas e equipamentos, seja para novas implantações industriais, seja para reposições. (Ver a propósito IANNI, Octavio, *Estudo e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio, Civilização Brasileira, 1971, pág. 85.).

27 — "A Política Cambial do governo Dutra desdobrou-se em duas fases distintas. Na primeira, compreendendo os anos de 1946/47, o País consumiu praticamente toda a reserva de divisas acumulada durante a guerra. Isto ocorreu pelas seguintes razões: não se estabeleceram quaisquer restrições à importação de mercadorias estrangeiras; as divisas eram livremente

adquiridas no mercado; e a taxa cambial fora mantida ao nível do pré-guerra, o qual não correspondia mais à realidade." Adiante:

"Note-se, pois, que a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), criada em 2 de fevereiro de 1945, ao fim do governo Vargas, não foi utilizada para evitar o desbaratamento de divisas. Entretanto, esse órgão foi criado com as seguintes finalidades, entre outras: autorizar a compra e venda de ouro e cambiais; orientar a política de câmbio e operações bancárias, em geral. Além disso, a SUMOC estava em condições de "adotar várias providências no campo cambial, a fim de conhecer o vulto dos capitais estrangeiros investidos no país, controlar-se a remessa de lucros, dividendos e royalties, e serem levantadas estatísticas essenciais para a formulação de uma política cambial, tais como o balanço de pagamentos".

Para isso, todavia, esse órgão deveria ter sido manipulado como instrumento ativo de política econômica. Mas não foi o que se verificou, no período 1946/47. Ao contrário, o poder público foi levado a uma posição passiva e de retraimento.

A segunda fase da política cambial do governo Dutra cobre os anos 1947/50. Ela se inicia quando reaparecem e acentua-se o desequilíbrio do balanço de pagamentos do País. Nesse momento, o governo foi levado a adotar uma política de "relacionament"o de divisas, ao estabelecer o regime da licença prévia. Devido às pressões dos grupos econômicos interessados e ao debate público conduzido pelas oposições, o governo passou a licenciar a venda de divisas; preferencialmente, para a importação de máquinas e implementos, combustíveis, matérias-primas, etc., considerados indispensáveis ao funcionamento e à complementação do sistema industrial. Estabeleceu-se mesmo uma escala de prioridade e preferência, mas a fim de evitar a redução ou interrupção das atividades de alguns setores básicos da economia." (IANNI, Octavio. *Estudo e planejamento econômico no Brasil — 1930/1970*, Rio, Civilização Brasileira, 1971.).

- 28 — A propósito, escrevem os autores de *As modificações no papel do Estado na economia brasileira*: "O rápido crescimento das empresas estatais no campo dos serviços de utilidade pública foi devido aos controles de preços. A fixação de tarifas para esses serviços não permitia uma rentabilidade considerada adequada pelas empresas (principalmente estrangeiras) para garantir a expansão e modernização de sua capacidade. De vez que as tarifas controladas eram consideradas de interesse nacional, isto é, tarifas relativamente baixas, eram consideradas desejáveis para encorajar o crescimento industrial e subsidiar o consumidor, a única alternativa que restava era o Estado entrar gradualmente no campo de geração e distribuição de eletricidade, transporte público, telecomunicações etc."
- 29 — VIEIRA, Zacarias Amara. "Intervenção do Estado no domínio econômico". *Revista Jurídica*, 3 (13), jan./fev. 1965.
- 30 — Apud SARASATE, Paulo. "A Constituição do Brasil ao alcance de todos", 2.^a ed., Freitas Bastos, 1967, págs. 514/5.
- 31 — "Todo planejamento implica em opções políticas. Estas dizem respeito a todos os estágios do processo de planificação, e a cada uma de suas fases principais: tanto os meios como os alvos almejados precisam ser avaliados. Conforme se desenrola a formulação e execução do plano, modificam-se crenças e opiniões. Mas as crenças e opiniões não se alteram meramente devido às mudanças que resultam das modificações de suas fontes, da classificação e alteração de opiniões. Elas se alteram também devido a mudanças que resultam das modificações que se verificam na distribuição do poder, e suas influências nas pessoas, departamentos, camadas sociais e partidos políticos. Em essência, um plano de desenvolvimento é um programa político; e certamente estamos sujeitos a sérias confusões se não somos capazes de tomar isto em devida conta." (Cf. MYRDAL, Gunnar. *Asian Drama*. London, Penguin Books, 1968, Vol. III, págs. 1.888/89, Apud Octavio Ianni, pág. 310.).
- 32 — Cf. IANNI, Octavio. Op. cit., pág. 311.
- 33 — "A ampliação das funções do governo, empenhado na tarefa de ajustar reciprocamente a propensão a consumir e o incentivo para investir (...) é o único meio prático de evitar a destruição total das instituições econômicas vigentes, e a condição para o funcionamento próspero da iniciativa privada." (Cf. John Maynard. KEYNES, *A General Theory of Employment, Interest and Money*.)
- 34 — "Art. 198 — Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste a União despendará, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária."
- 35 — BRASIL. Plano Nacional de Viação e Conselho Nacional de Transportes. Projetos n.ºs 326-A e 327, de 1949. Relator: Deputado Edison Passos. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1952, pág. 29.
- 36 — COSTA, Jorge Gustavo da. "Planejamento governamental: A experiência brasileira". Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971, pág. 19.
- 37 — COSTA, Jorge Gustavo da. Op. cit., pág. 21.
- 38 — COSTA, Jorge Gustavo da. Op. cit., pág. 58.
- 39 — "I — Orientar a mineração, a agricultura, a pecuária e a indústria em geral, no sentido de habilitá-las a produzir, com a máxima eficiência, os materiais e produtos mais necessários e urgentes; II — coordenar os transportes no território nacional e para o exterior; III — planejar, dirigir e fiscalizar o racionamento de combustíveis e energia; IV — intervir no mercado do trabalho, determinando a utilização de mão-de-obra, no tempo e lugar próprios; V — fixar ou limitar a quantidade de qualquer mercadoria a ser vendida, fornecida ou distribuída ao consumo público, bem como dos serviços a serem prestados."

- 40 — KUBITSCHER DE OLIVEIRA, Juscelino. Presidente da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 15 mar., 1956, pág. 89.
- 41 — COSTA, Jorge Gustavo da. "Planejamento governamental; A experiência brasileira". Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971, pág. 150.
- 42 — BRASIL, Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento. Plano de Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro, 1957, pág. 5, v. 1.
- 43 — Idem, op. cit., pág. 5.
- 44 — Idem, op. cit., pág. 6.
- 45 — KUBITSCHER DE OLIVEIRA, Juscelino. Presidente da República. Mensagem ao Congresso Nacional. 15 mar., 1956, pág. 48.
- 46 — "Setor Energia: 1. Energia elétrica; 2. Energia Nuclear; 3. Carvão nacional; 4 e 5. Petróleo e refinação; Setor de Transportes: 6 e 7. Transporte ferroviário; 8 e 9. Transporte rodoviário; 10. Serviços portuários e dragagem; 11. Marinha mercante; Setor de Alimentação; 14. Armazéns e silos; 15. Armazéns frigoríficos; 16, 17 e 18. Fertilizantes; Setor Indústrias de Base: 19 a 22. Siderurgia; 23 a 25. Alcalis; 26. Exportação de minério; 27. Indústria de automóveis; 28. Construção naval; Setor Educação: 29 e 30. Pessoal técnico."
- 47 — IANNI, Octavio . Op. cit., pág. 302, lembra que "Em geral, as crises econômicas criam as condições a partir das quais o Estado é levado a desempenhar papéis mais ativos na economia dos países capitalistas dominantes ou dependentes".
- 48 — "Mas era talvez na fraqueza da infra-estrutura básica que residia um dos maiores obstáculos à industrialização. Esse problema se manifestava mais gravemente quanto aos transportes que em relação à energia. De fato, a baixa eficiência do sistema de transportes impedia que o Brasil, país de dimensões continentais, se constituísse num mercado nacional. As ligações entre as principais regiões econômicas do País eram feitas pela navegação de cabotagem. Mas as ferrovias, principal meio de transporte terrestre, não cumpriam seu mais importante papel, o de, complementando a navegação de cabotagem, formar um sistema integrado de transporte terrestre. Na realidade, as ferrovias foram se desenvolvendo em função das culturas migratórias de exportação, distribuindo-se em vários sistemas isolados de penetração pelo interior do País a partir dos principais portos de exportação, com raras ramificações. Mas o principal impedimento à integração era a grande diversidade de bitolas e equipamentos dos vários sistemas regionais. Com o desenvolvimento das rodovias a partir dos anos 20, e a crise do café nos anos 30, as ferrovias entraram em decadência. Contudo, em termos regionais, é certo que a indústria se beneficiou com o desenvolvimento das ferrovias. Principalmente no Estado de São Paulo, a interiorização da rede ferroviária, acompanhando a cultura cafeeira, permitiu a integração do mercado regional e representou importante fator no acentuado desenvolvimento industrial do Estado."
- Passados tantos anos, permanecemos na mesma política caolha: as ferrovias são projetadas tendo em vista falsos "corredores de exportação", o que as continua condenando a compor um conjunto de sistemas isolados. *Pari passu*, os grandes investimentos, na área da viação, são desviados para as rodovias, alimentando um transporte caro e de alto custo social de manutenção. Retomemos Villela e Suzigan:
- "Quanto às fontes energéticas, a característica era o reduzido aproveitamento do imenso potencial hidráulico do país. Extremamente pobre em combustíveis fósseis, o Brasil ainda tinha, até o final do século passado, cerca de metade de sua capacidade instalada representada por energia de origem térmica, que utilizava carvão importado. Ainda em 1907, somente 4,2% da força motriz utilizada da indústria era energia elétrica. A partir dos primeiros anos do século, porém, passou a crescer rapidamente a potência instalada de energia de origem hidráulica. Já em 1919, quase metade da força motriz utilizada na indústria era de energia elétrica. E, em 1945, a potência instalada de energia de origem hidráulica era 6,5 vezes a de origem térmica. O crescente aproveitamento do potencial hidrelétrico beneficiou, sem dúvida, o crescimento industrial a partir da segunda década deste século. Mas foi, mais uma vez, em termos regionais que esse crescimento produziu maior impacto. Com efeito, foi no Estado de São Paulo que se deu mais rápido crescimento da potência instalada de energia elétrica de origem hidráulica. Em 1940, cerca de 55,4% do total da capacidade instalada desse tipo de energia concentravam-se em São Paulo.
- É fácil, portanto, perceber as raízes da concentração regional da produção industrial no Brasil: refletiam a própria concentração regional da dotação de fatores. Centro da cultura do café, atraindo grande parte do capital estrangeiro aplicado no País, e recebendo a maior da imigração estrangeira, e, posteriormente, das migrações internas, além de dispor de uma rede de transporte razoavelmente desenvolvida e abundância de energia elétrica, São Paulo tornou-se, progressivamente, também o maior centro da atividade industrial no País."
- 49 — Cf. *Conjuntura Econômica*, v. 27, jul., 1973. Para 1971, foi utilizada a mesma revista, v. 26, jul., 1972. Para 1970, idem, v. 25, jul., 1971, e assim por diante.
- 50 — Cf. *Conjuntura Econômica*, v. 27, jul., 1973.
- 51 — Cf. *Guia Interinvest. O Brasil e o capital internacional*. Rio de Janeiro, 1973.
- 52 — Segundo os resultados a que chegou a revista *Visão* no seu "Quem é quem na economia" (ago./1973), os capitais estatais participam com 64% e os estrangeiros com 20% do patrimônio líquido das 200 maiores sociedades anônimas do País. Restam aos capitais privados nacionais apenas 16%.

Quadro
Matriz 69
Unidade: Cr\$ 1 000 000,00

	Indústria extra-tiva	DEMANDA INTERMEDIÁRIA																						DEMANDA FINAL							Total de usos					
		Indústria de transformação																						Consumo		F B K F			Var. estoques	Exportação		Demanda final				
		01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	Unid. fam.	Go-verno					Unid. fam.	Em-presas	Go-verno	
Ind. extrativa	01	0,1	215,1	3,7	1,2	0,8	0,1	0,1	0,1	1,1	0,4	0,3	26,8	0,3	2,3	0,1	0,2	0,2	1,9	0,1	—	0,1	2,8	61,3	3,6	87,4	420,4						189,9	610,3		
Min. não metálicos	02	2,0	172,8	28,5	6,7	41,1	11,1	5,5	6,8	0,3	0,4	0,8	13,1	31,8	15,6	6,7	0,9	0,4	17,3	25,8	—	2,0	8,0	5,0	66,7	497,2	996,5						1 395,5	2 396,0		
Metalurgia	03	52,2	50,0	1 910,3	384,8	511,3	534,0	48,8	61,8	25,5	14,1	8,0	76,5	18,9	18,7	18,8	8,0	21,4	182,2	18,9	2,8	8,0	34,7	918,4	919,6	—	5 849,3						359,8	6 209,1		
Mecânica	04	—	—	—	389,3	27,5	392,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	595,5	1 405,2						1 676,3	3 081,5	
M. elet. com.	05	18,0	1,0	1,0	56,6	551,1	155,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2 097,1	3 722,9	
Mat. transporte	06	—	—	41,6	95,2	18,7	718,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2 836,6	4 751,4	
Madeira	07	1,2	5,6	20,6	18,2	0,2	1,1	524,0	73,5	10,3	0,6	1,2	6,3	0,1	0,2	1,9	3,6	2,8	5,2	2,0	—	1,3	6,0	5,2	577,4	77,9	1 356,6							219,0	1 575,6	
Mobiliário	08	—	—	—	—	—	—	0,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	549,4	746,1	
Papel e papelão	09	3,1	13,3	24,5	7,2	21,0	13,5	31,0	9,7	268,5	2,9	3,3	68,1	43,2	40,3	32,8	36,1	42,7	151,4	12,5	9,2	362,3	35,6	6,5	30,7	—	1 301,3							18,5	1 319,8	
Borracha	10	0,9	1,8	10,1	27,8	7,8	91,6	1,0	1,2	0,6	118,7	1,3	7,0	5,5	0,1	1,9	2,7	25,8	2,0	0,1	—	1,0	1,6	0,1	156,9	204,9	672,4							576,7	1 249,1	
Couro e peles	11	1,1	0,3	1,4	0,9	0,4	0,3	0,9	4,1	0,1	0,7	82,5	0,8	0,1	0,7	2,0	1,9	154,7	0,6	0,1	—	1,2	4,0	0,3	82,3	—	341,7							4,6	346,3	
Química	12	17,8	91,8	105,4	28,3	109,5	73,3	53,6	63,7	92,0	211,3	38,8	1 190,2	57,4	92,8	293,3	1 014,5	276,8	831,7	10,5	5,9	50,6	33,1	108,2	705,2	—	5 575,2							108,2	5 683,4	
P. farm. Medic.	13	—	0,1	0,1	0,1	0,3	—	0,1	0,1	0,1	—	—	33,8	209,6	3,2	1,2	0,8	0,2	2,9	0,8	—	0,3	2,8	—	5,5	362,4	624,3							1 020,1	1 644,4	
P. perfumaria	14	—	0,7	0,3	0,1	0,3	0,2	—	—	0,1	0,5	0,1	81,4	4,4	70,9	0,2	1,1	0,2	43,4	1,6	0,2	0,1	0,2	0,1	18,9	172,4	397,4							485,4	882,8	
P. mat. plast.	15	2,1	1,4	16,8	7,3	12,3	10,5	3,2	4,5	2,3	1,3	1,5	26,2	11,9	31,2	39,3	10,8	12,0	36,7	4,0	1,6	3,8	5,1	0,8	105,9	242,5	501,0							632,2	1 283,3	
Têxtil	16	8,5	3,2	10,7	2,2	9,8	26,8	6,3	40,7	3,9	25,3	17,1	7,0	5,8	2,6	36,5	1 234,3	1 172,2	3,7	0,2	0,5	4,8	13,7	1,1	1 383,7	504,2	4 525,8							1 419,1	5 944,9	
V. cal. art. tec.	17	7,0	1,2	3,5	1,1	1,0	2,7	1,1	5,6	2,3	6,2	5,1	6,1	2,4	0,3	6,3	61,4	320,2	15,9	2,0	0,1	0,1	2,3	1,9	604,6	659,2	1 523,4							1 574,7	3 098,1	
P. aliment.	18	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4 057,0	7 075,7
Bebidas	19	—	0,3	0,4	0,2	0,2	—	0,2	0,2	0,9	0,1	0,1	43,8	1,8	2,3	1,4	0,5	0,1	87,0	135,1	0,1	0,6	19,2	0,6	9,8	196,3	499,9	552,7							552,7	1 052,6
Fumo	20	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	332,8	468,9
Edit. f. gráfico	21	0,1	1,7	0,7	1,0	0,8	1,0	0,3	0,2	1,1	0,1	0,1	4,4	1,6	0,8	0,9	0,9	0,8	1,2	0,5	—	21,5	1,3	0,8	17,6	391,1	450,4								1 100,8	1 651,2
Diversos	22	0,8	1,2	12,8	13,8	8,6	30,3	4,4	0,3	0,2	0,8	2,0	10,6	4,7	3,0	6,5	8,6	19,7	0,6	0,1	—	2,1	57,3	2,8	378,8	72,9	642,8							205,1	847,9	
Ind. cont. civil	23	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2 668,4	2 668,4
Agricultura	24	0,3	1,1	1,7	0,4	0,4	0,2	5,1	6,2	0,6	183,5	1,4	112,0	3,4	0,3	0,2	222,2	8,3	684,8	19,5	—	0,7	4,3	0,1	1 688,0	8 304,3	11 409,1							21 270,7	32 679,8	
P. discriminados	25	51,3	137,7	673,2	166,0	345,2	118,8	180,5	53,9	198,8	50,4	33,7	568,2	142,6	77,9	31,6	463,0	295,1	387,9	84,4	3,4	220,0	58,7	111,4	3 438,9	100 871,4	108 532,0							97 761,8	206 293,8	
Tot. cons. intern.		194,2	763,1	2 871,2	1 206,6	1 679,7	2 247,5	867,4	335,6	577,0	620,3	195,0	2 289,5	569,5	387,6	438,0	3 075,0	2 363,9	3 911,7	353,8	41,7	683,9	293,6	1 225,0	10 168,0	116 627,0	164 016,8							143 166,4	297 183,2	
Importação		33,0	62,1	407,2	290,6	363,0	206,3	20,5	4,1	49,9	47,9	5,4	764,0	196,5	36,0	105,4	199,8	27,8	131,8	31,9	—	40,7	88,0	—	162,4	6 775,9	10 049,5									
Salários		264,5	318,8	1 281,8	780,8	480,4	757,6	299,0	283,5	204,0	221,2	19,6	469,2	481,8	90,2	247,1	1 298,8	525,7	381,9	206,3	11,8	199,5	273,4	680,4	8 366,4	32 424,5	51 109,2							38,39		
Outras remun.		85,6	959,4	982,0	683,8	881,9	1 015,1	263,5	83,9	310,1	264,8	77,9	1 621,8	306,0	211,2	348,1	837,5	7,6	2 339,7	246,4	60,3	517,6	108,0	684,5	10 320,3	28 028,5	51 328,8									
Imp. indiretos		29,9	136,3	214,3	75,9	258,0	362,6	74,1	63,4	94,7	94,3	18,3	201,9	57,2	148,5	88,8	266,9	110,3	129,1	191,8	353,2	103,4	54,3	70,7	883,0	20 807,6	24 088,2									
Depreciação		0,1	126,3	452,6	52,8	59,9	182,3	51,1	5,6	53,8	0,6	0,1	337,0	33,1	8,3	11,8	267,9	72,9	132,4	20,4	1,9	0,1	30,6	7,8	2 779,7	1 920,4	6 590,5									
Total		883,1	1 570,8	2 930,7	1 594,3	1 680,2	2 297,6	687,7	406,4	602,9	580,9	145,9	2 629,9	878,1	459,2	695,8	2 670,1	716,4	3 032,3	866,9	427,2	820,6	466,3	1 442,4	22 349,4	82 890,9	133 118,9									
Total Recursos		610,3	2 396,0	6 209,1	3 081,5	3 722,9	4 751,4	1 575,6	746,1	1 319,8	1 249,1	246,2	5 632,4	1 644,4	882,8	1 283,2	5 944,9	3 096,1	7 075,7	1 052,6	468,9	1 531,2	347,9	2 668,4	33 679,8	306 293,8	297 183,2									

- 53 — *Conjuntura Econômica*, edição citada.
- 54 — *Guia Interinvest*. "O Brasil e o capital internacional". Rio de Janeiro, 1973.
- 55 — Aqui selecionadas segundo o conceito de Jean Bernet, op. cit., pág. 715, a saber "firmas ou organizações cujo capital provém notoriamente de grupos radicados em mais de um país, e/ou cujo quartel-general está dividido entre dois ou mais países, uma vez que, em ambos os casos, perdeu-se a nitidez da noção de nacionalidade do investidor".
- 56 — Mais uma vez nos louvamos no trabalho de Baer Kerstenetzky e Villela, "As modificações no papel do Estado na economia brasileira".
- 57 — *Idem*, op. cit.
- 58 — *Idem*, *Idem*.
- 59 — Quadro divulgado no Brasil pelo O Estado de São Paulo, de 23-6-73.
- 60 — MYRDAL, Gunnar. "Asian Drama". London, Penguin Books, 1968, v. III.
- 61 — IANNI, Octavio. Op. cit., pág. 307.
- 62 — MOORE JR., Barrington. "Poder político e teoria social". São Paulo, Ed. Cultrix Ltda., 1972, pág. 18.
- 63 — "Brasil: estabilidade pelo colonial-fascismo?", in *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1968, apud CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972, pág. 69.
- 64 — *Idem*, pág. 61.
- 65 — *Idem*, pág. 61.
- 66 — *Idem*, pág. 3.
- 67 — *Idem*, pág. 3.
- 68 — *Idem*, pág. 79.
- 69 — In: *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*, Rio de Janeiro, Ed. Borsoli. S.d. vol. 47, pág. 238.
- 70 — *Ob. cit.*, pág. 19.
- 71 — V. AMARAL VIEIRA, R. A. "Juventude em crise". Rio de Janeiro. Bit Editora, 1970, pág. 61.
- 72 — *Ob. cit.*, pág. 17.
- 73 — *Idem*, pág. 18.
- 74 — *Idem*, pág. 20.
- 75 — *Idem*, *idem*.
- 76 — *Idem*, *idem*.
- 77 — Estamos aceitando a sugestão de Moore.
- 78 — *Ob. cit.*, pág. 34.
- 79 — *Idem*, pág. 67.
- 80 — *Idem*, pág. 75.
- 81 — *Idem*, pág. 66.
- 82 — *Idem*, pág. 46.
- 83 — Escreve François Truffaut (*Jornal do Brasil*, 28 de abril de 1973) a propósito de seu filme "Fahrenheit-451": "Um homem a eliminar" — "A queima de livros, a perseguição ao pensamento, o terror contra as idéias são elementos integrantes da história humana. Ontem, apresentava-se de forma aberta e cruel, hoje, suas manifestações são mais oblíquas, mais pacíficas, porém, mais perigosas: discos, fitas magnéticas, cinema, televisão, rádio — olhamos, escutamos. Operações alienantes que nos levam para fora de nós mesmos, tiramos a reflexão exigida pela operação intelectual da leitura. Quantos dos seus conhecidos lêem seriamente? Quantos dos seus amigos ririam na sua cara se você lhes dissesse: "Esta noite fico em casa, vou ler"? Na sociedade contemporânea, os livros não precisam ser queimados por um Hitler ou por uma santa inquisição. Tornam-se inúteis, sufocados pelas imagens, os sons, os objetos. Os intelectuais, os autênticos, os honestos são como judeus ou maquis. Dentro de uma civilização de coisas, quem se obstina em ter idéias é um condenado. Quem pensa é um herético, um ser diferente, um inimigo. Coloca a sociedade em crise, pois representa a sua má consciência. Ele é a prova concreta de que nem todos perderam a razão, de quem nem todos se enganaram simplesmente por ter mudado de casa, adquirido automóvel, ou meia dúzia de utilidades eletrônicas. Trata-se, portanto, de um homem a ser eliminado juntamente com todos os seus livros."

BIBLIOGRAFIA

- 1) RUSSELL, Bertrand. *Ensaio impopulares*. Companhia Editora Nacional. Trad., de Brenno Silveira, São Paulo, 1958.
- 2) BONAVIDES, Paulo. "O federalismo e a revisão da forma de Estado." *Revista de Informação Legislativa*, n.º 37.
- 3) *Jornal do Brasil*, 11-10-73.
- 4) PARODI, Alexandre. "La vie publique et la vie économique." In: *Encyclopédie Française*. t. 10 — L'État moderne. Paris, 1935.
- 5) SMITH, Adam. "The nature and causes of the wealth of nations." In: *The Works of Adam Smith*. v. 4. London, Cardell, 1811.
- 6) BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 3.ª ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1962.
- 7) MYRDAL, Gunnar. *Beyond the welfare state*. London, Duckworth, 1960.
- 8) MENDES, Cândido. Antecipação do pensamento de João XXIII na "Pacem in Terra". *Síntese política, econômica e social*, 5 (18): 38-7, abr./jun, 1963.
- 9) VENANCIO FILHO, Alberto. *A interpretação do Estado no domínio econômico: o direito público no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968.
- 10) *Revista Civilização Brasileira*. n.º 2, maio, 1965.
- 11) MAUÁ, Irineu Evangelista de Souza, Visconde de. *Autobiografia*, 2.ª ed., Rio de Janeiro, Zélio Valverde, 1943.
- 12) FAORO, Raymundo. *Os donos do poder ("Formação do patronato político brasileiro")*. Porto Alegre, Ed. Globo, 1958.
- 13) LIMA, Hermes. *Idéias e Figuras*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, Serviço de Documentação, 1957.
- 14) FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1959.
- 15) KERSTENETZKY, Isaac; VILLELA, Annibal. In: *As modificações no papel do Estado na economia brasileira*. Rio de Janeiro, IPEA, 1973.
- 16) SUZIGAN, WILSON; VILLELA, Annibal. *Política de governo e crescimento da economia brasileira — 1889/1945*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1973, Série Monográfica.
- 17) IANNI, Octavio. *Estudo e planejamento econômico no Brasil (1938/1970)*. Rio, Civilização Brasileira, 1971.
- 18) VIEIRA, Zacarias Amaral. "Intervenção do Estado no domínio econômico". *Revista Jurídica*. 3 (13), jan./fev. 1965.
- 19) SARASATE, Paulo. *A Constituição brasileira ao alcance de todos*, 2.ª ed. Freitas Bastos. 1967.
- 20) MYRDAL, Gunnar. *Asian Drama*, 3 volumes. London, Penguin Books, 1968, vol. III.
- 21) KEYNES, John Maynard. *A general theory of employment, interest and money*.
- 22) BRASIL. Plano Nacional de Viação e Conselho Nacional de Transportes. *Projetos n.ºs 326-A e 327, de 1949*. Relator: Deputado Edison Passos. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional, 1952.
- 23) COSTA, Jorge Gustavo da. *Planejamento governamental; a experiência brasileira*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- 24) KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, Juscelino. *Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional*. 15 março, 1956.
- 25) BRASIL. *Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1957, v. 1.
- 26) *Conjuntura Econômica*, v. 27, jul. 1973.
- 27) *Guta Interinvest*. "O Brasil e o capital internacional". Rio de Janeiro, 1973.
- 28) *Visão*, ago., 1973.
- 29) *O Estado de São Paulo*, 23-6-73.
- 30) MOORE JR., Barrington. *Poder político e teoria social*. São Paulo, Ed. Cultrix Ltda., 1972.
- 31) JAGUARIBE, Hélio. "Brasil: estabilidade pelo colonial-fascismo?" In: *Brasil: tempos modernos*. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1968.
- 32) CARDOSO, Fernando Henrique. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1972.
- 33) *Repertório Enciclopédico do Direito Brasileiro*. Rio de Janeiro, Ed. Borsoi. S.d. Vol. 47.
- 34) AMARAL VIEIRA, R.A. *Juventude em crise*. Rio de Janeiro, Bit Editora, 1970.

A LIBERDADE RELIGIOSA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

(Estudo filosófico-jurídico comparado)

Pe. JOSÉ SCAMPINI, SDB

Diretor da Faculdade de
Direito de Campo Grande (Mato Grosso)

PONTIFICIA UNIVERSITAS LATERANENSIS
FACULTAS PHILOSOPHIAE
Tese de Láurea

SEGUNDA PARTE (*)

A Liberdade Religiosa na República

(*) A primeira parte deste trabalho — "A Liberdade Religiosa no Brasil-império" — está publicada na *Revista de Informação Legislativa* n.º 41.

SEÇÃO PRIMEIRA

A Liberdade Religiosa na Primeira República**(1889-1930)****CAP. I: A SEPARAÇÃO DA IGREJA DO ESTADO PELO DECRETO 119-A,
DE 7 DE JANEIRO DE 1890**

- 1) A separação da Igreja do Estado no sistema de relações entre Estado-Igreja
 - I — Cesaropapismo
 - II — O Regalismo
 - III — O Sistema Teocrático
- 2) Antecedentes do Decreto 119-A
- 3) O Decreto 119-A
- 4) A atitude do Episcopado brasileiro perante a separação da Igreja do Estado
- 5) A liberdade religiosa no Decreto 119-A
 - I — Os benefícios trazidos pelo decreto
 - II — A separação da Igreja na doutrina do liberalismo
 - III — A separação da Igreja do Estado e a liberdade religiosa
- 6) Conseqüências filosóficas

CAP. II: ANÁLISE FILOSÓFICO-JURÍDICA DA CONSTITUIÇÃO DE 1891

- 1) O exercício livre e público do culto
- 2) Os limites da liberdade de culto
- 3) A escusa de consciência
- 4) Igreja livre em Estado livre
- 5) As associações religiosas
 - I — Capacidade jurídica das associações religiosas
 - II — Personalidade jurídica das associações religiosas
- 6) O casamento civil e as cerimônias religiosas
- 7) A secularização dos cemitérios

- 8) O ensino leigo
- 9) Representação Diplomática junto à Santa Sé

CAP. III: CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS

- 1) O Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo de 18 de abril de 1893
- 2) A licença do Governo na ereção da estátua do Cristo do Corcovado
- 3) O Acórdão do Supremo Tribunal Federal de 9 de maio de 1903

CAP. IV: CONSEQUÊNCIAS FILOSÓFICAS

- 1) A origem filosófica da Declaração Brasileira de 91 sobre a liberdade religiosa
 - I — A Declaração Francesa de 1789
 - II — A Declaração Norte-Americana de 1776
 - III — A Declaração Brasileira de 1891
- 2) A neutralidade religiosa ou laicismo na Constituição?
- 3) Restrições à liberdade religiosa
 - I — Restrições para as associações religiosas
 - II — Restrições ao casamento
 - III — Restrições ao ensino

CAPITULO PRIMEIRO

A SEPARAÇÃO DA IGREJA DO ESTADO PELO DECRETO 119-A — DE 7 DE JANEIRO DE 1890

1) **A separação da Igreja do Estado no sistema de relações entre Estado-Igreja**

O problema das relações entre Estado e Igreja cristalizou-se ao longo da história numa série de sistemas.

Este estudo não tem interesse puramente histórico mas encerra um conteúdo importante para o nosso trabalho.

Os diferentes sistemas representam verdadeiras categorias mentais e atitudes que se refletem também em nossos dias.

Pensadores há que com uma notável falta de perspectiva consideram a "cristandade medieval" como situação para a qual deve tender-se como um ideal; outros, carentes também de visão histórica, querem ainda reproduzir na atualidade as soluções "laicistas", próprias de um liberalismo

oitocentista, felizmente ultrapassado. Alguns regimes políticos atuais, igualmente almejando reviver situações históricas passadas, pretendem manter privilégios ou regalias eclesiásticas que deveriam ter ficado irreversivelmente canceladas com a morte do Regalismo.

Não falta também quem sonhe com uma solução totalmente nova após o Concílio Vaticano II, numa total ruptura com a doutrina tradicional. Em outros setores, enfim, culpa-se a Igreja de ter-se comprometido interesseiramente com as forças políticas e econômicas mais representativas de cada época. Pretende-se, assim, indicar que a Igreja não dispõe de um sistema permanente de princípios nas suas relações com o Estado, mas que, pelo contrário, flutua continuamente ao sabor dos interesses temporais de caráter circunstancial.

Estas considerações mostram que o estudo dos sistemas de relações deverá ter, por um lado, uma dimensão histórica que visualize uma panorâmica ampla e, por outro, uma dimensão doutrinária que determine as características ideológicas de cada sistema. Desta forma, torna-se possível distinguir as variantes históricas e políticas concretas dos princípios permanentes. (1)

I — Cesaropapismo

O Cesaropapismo representa uma tentativa de restauração do sistema pré-cristão que unificava os dois poderes na pessoa do Imperador. A tendência iniciou-se com Constantino, que chegou a dizer: "tudo o que eu quero deve considerar-se um canon" (lei eclesiástica) (2); ramificando-se, mais tarde, na parte oriental do Império (Bizâncio), consolidou-se definitivamente, após o grande cisma do Oriente até a época dos Czares, para morrer entre as mãos da revolução bolchevique e ressuscitar, mais tarde, no seio do Comunismo.

No Ocidente, com uma existência mais restrita por causa da resistência da Igreja Romana, o Cesaropapismo prolongou-se em forma larvar até à extinção do Império Romano.

Com a aparição do novo Sacro Império Romano, sob o regime implantado por Carlos Magno, e Otto, o Grande, o poder civil começou novamente a considerar a hierarquia eclesiástica mais como instrumento político do que como detentora dos ofícios espirituais.

A resistência da Igreja perante o Cesaropapismo encontra em Gregório VII o mais incansável lutador contra o direito imperial "das investidas" que termina na concordata de Worms (1122), onde se concluiu por reconhecer exclusivamente ao Papa a transmissão espiritual dos ofícios hierárquicos.

II — O Regalismo

Na alta Idade Média e especialmente nos albores do Renascimento, começou-se a formar a consciência da nacionalidade e do Estado inde-

(1) CIFUENTES, o.c., pág. 45.

(2) BEAU DE LOMÉNIE, *A Igreja e o Estado — Um Problema Permanente*, São Paulo, 1958, pág. 20 ss.

pendente que rompia num pluralismo de soberanias o monismo de "cristandade" ou do **mundus christianus** universal.

Sem dúvida, esta consciência social da nacionalidade representa um progresso na história humana, mas a supervalorização da idéia de nacionalidade degenerou em nacionalismo, provocando o fenómeno do absolutismo estatal. (8)

Este aceitou a tese defendida por Marcílio de Pádua na sua obra **Defensor Paclis** para afirmar a competência direta do soberano em toda a vida social e, portanto, na vida religiosa. Essa doutrina foi mais tarde ampliada pela corrente política da teologia protestante, ao defender a tese **culus regio eius religio** que atribuía a cada soberano a capacidade de ser ao mesmo tempo chefe da religião e da nação.

Desse modo, nascem os sistemas do "Galicanismo", "Josefismo", "Febronianismo", (4) manifestações do Regalismo, entendendo por tal uma intrusão ilegítima do poder civil nos negócios eclesiásticos e defendendo a subordinação da Igreja ao Estado. (5)

Ecclesia est in Statu: a Igreja está no Estado. Esta é a fórmula gráfica através da qual o Regalismo Estatal justifica sua intervenção direta ou indireta nos assuntos eclesiásticos. Se a Igreja está radicada no Estado, este possui um direito sobre os bens e as pessoas que residem no território de sua jurisdição. (6)

As principais instituições regalistas são o padroado, o beneplácito ou **exequatur** e os recursos.

O padroado (7) não é uma instituição propriamente regalista, mas, através dele, introduziram-se abusos claramente regalistas...

Entre os privilégios desta instituição destaca-se o direito de apresentação de arcebispos e bispos. A nomeação destes cargos eclesiásticos compete exclusiva e diretamente à Santa Sé, mas esta pode conceder ao poder civil o direito de apresentação ou proposta de alguns nomes para que o próprio pontífice, se o julgar conveniente, faça a nomeação entre as pessoas indicadas.

O beneplácito é uma figura tipicamente regalista que supõe a necessidade do assentimento estatal para que possam vigorar ao menos no foro externo os atos da autoridade eclesiástica.

(3) LOMÉNIE, o.c., pág. 108.

(4) Justino Febrônio, pseudónimo de Juan Nicolas Von Hontelm, recolheu a sua doutrina regalista na sua obra *De statu Ecclesiae* (1763), condenada depois por Clemente XIII e da qual se retratou em 1778. A sua doutrina é um apanhado das teorias protestantes e galicanas.

(5) "Vossa Excelência sabe quanto se tem abusado do direito de inspecção, escreve D. Macedo Costa ao Marquês de Olinda. O Janenismo parlamentar, o Febronianismo ou Josefismo acobertaram constantemente suas tendências invasoras sob o especioso nome de *ius inspectionis circa sacra* ou sob o nome mais espalçoso de *ius protectionis*: o que tudo se pode reduzir à fórmula mais breve *ius in sacra*. Cfr. LUSTOSA, o.c., pág. 97.

(6) CAETANO BRUNO, *El Derecho publicado de la Iglesia en Argentina*, Tomo II, Buenos Aires, 1956, págs. 107-111.

(7) "*Ius patronatus est summa privilegiorum, cum quibusdam oneribus, quae ex Ecclesiae concessione competunt fundatoribus catholicae ecclesiae, cappellae, aut beneficii, vel etiam eis qui ab illis causas habent*". Can. 1.448.

Finalmente, os chamados "recursos" consistem, segundo a conceitualização que deles dão os regalistas, numa apelação contra o abuso ou improcedência dos tribunais eclesiásticos.

Vem a ser um direito que assiste a todo cidadão, inclusive ao clérigo, de acudir ao juiz civil para que corrija as sentenças do juiz eclesiástico. (8)

Estas três instituições vigoraram no Brasil durante a Constituição do Império e foram extintas pelo Decreto 119-A, de 7 de janeiro de 1890.

III — O Sistema Teocrático

A Teocracia ou Curialismo pode-se definir como um sistema jurídico que defende o poder direto do Papa sobre a ordem temporal e a submissão do Estado à Igreja, inclusive nas coisas temporais. (9)

Dentro do sistema hierocrático, antítese do Regalismo, toda classe de autoridades civis e eclesiásticas formam uma escala hierárquica, como se todas pertencessem à ordem sobrenatural e divina, própria da Igreja.

No cume está a autoridade do Papa, universal sob todos os aspectos, por estender-se não só a todos os homens mas também a todas as coisas, quer sejam de caráter espiritual ou temporal.

Não se negam a necessidade e atribuições do poder civil, mas sim consideram-se nas subordinadas, na sua origem e no seu exercício. (10)

Assim, os autores "curialistas", defendendo a chamada "teoria das duas espadas" ou do duplo poder do Papa sobre o temporal e o espiritual, colocavam a Igreja fora das suas verdadeiras competências. Sem fazer uma clara distinção entre a esfera natural e sobrenatural e fundamentando-se no caráter eminente e supremo das finalidades de Igreja, pretendiam considerar o Imperador simplesmente como o vassalo mais digno e elevado do Papa.

É muito discutido o problema da origem, desenvolvimento e extensão do sistema teocrático. (11)

De qualquer modo, o sistema nunca se revelou explicitamente em nenhuma constituição dogmática, nem formou parte da doutrina oficial da Igreja. (12)

D. Macedo Costa afirmava que no Brasil convinha "harmonizar os dois poderes, sob pena de ser reduzida a ordem social a um caos medonho.

(8) ALFREDO OTTAVIANI, *Institutiones Iuris Publici Ecclesiastici*, Vol. II, Roma, 1947, pág. 117; BRUNO, o.c., pág. 159.

(9) OTTAVIANI, o.c., pág. 106.

(10) BRUNO, o.c., pág. 199.

(11) MICHELE MACCARONE, *Chiesa e Stato nella dottrina di Papa Innocenzo III*, Roma, 1940, pág. 40.

(12) Sirva-nos como crítica ao Sistema Teocrático as palavras de Pio XII: "A Igreja não só reconhece ao poder civil o pleno uso da sua soberania e defende uma sã e legítima laicidade do Estado, mas impõe-se, como dever correlativo, não imiscuir-se, sem justa causa, na direção das coisas estritamente humanas." Encíclica *Ubi Arcano* Cfr. L. BENAVIDES, *La Legítima Laicidad del Estado*, "Nuestro Tiempo", n.º 50, agosto 1968, Universidad de Navarra, pág. 158.

Uma teocracia absurda na Igreja aniquilaria a ação do poder secular e uma autocracia religiosa no Estado absorveria a autonomia espiritual" (13)

2) Antecedentes do Decreto 119-A

A situação entre a Igreja e o Estado, nos últimos anos do Império, longe de melhorar, se deteriorava cada vez mais.

Em agosto de 1888, um ano antes da proclamação da República, em sua representação dirigida à Assembléia-Geral Legislativa, D. Macedo Costa traçava um panorama triste da vida brasileira:

"A Igreja diminuída em seu prestígio. O clero abatido, mendicante, e muitíssimo desfalcado em número. . . E, se o Chefe Espiritual da Igreja, o Sumo Pontífice, envia ordens e conselhos para a direção das consciências, dá-se rebate no Parlamento como se tratasse de invasão de um inimigo nas fronteiras do Império.

Olhando para o lado do campo católico esta é a situação: enfraquecidos, desamparados e ainda por cima presos nas algemas do regalismo.

Se olharmos para outro campo, vemos o materialismo e o ateísmo corrompendo a mocidade do alto das cadeiras dos liceus e academias. Vemos propagar-se por toda parte o princípio de que a ciência é a antítese de fé." (14)

A situação geral política do Brasil se agravava dia e dia e era francamente revolucionária. No terreno religioso, o ateísmo e o positivismo davam-se as mãos com o apoio tácito dos governantes.

Não havia enganos quanto ao futuro que estava reservado à monarquia. Tudo indicava que o período republicano era uma questão de dias.

O sentimento monárquico de fidelidade às instituições estava encanescendo. O clero ainda estremecia aos golpes da perseguição aos bispos; os produtores estavam feridos pela abolição da escravidão. Todos haviam abandonado sua antiga dependência e sua fé no trono e se mantinham ou indiferentes à sua sorte ou francamente manifestavam sua oposição ao regime.

O exército rompera seus liames de simpatia com ele e esperava os acontecimentos firmemente decidido a se não opor a nenhuma mudança democrática. (15)

A calma dessa paz lúgubre que enchia a nação denunciava a próxima tempestade contra o regime incapaz das menores resistências. Parecia que, no começo de 1889, tudo estava pronto, aguardando tão-somente a ocasião.

(13) Resposta de D. Macedo Costa ao Ministro do Império. Cfr. LUSTOSA, o.c., pág. 96.

(14) D. MACEDO COSTA, *A Liberdade de Cultos*, Representação à Assembléia-Geral Legislativa pelo Bispo do Pará, 1888, pág. 31. Cfr. BARBOSA, o.c., pág. 283.

(15) PANDIÁ CALÓGERAS, *Formação histórica do Brasil*, São Paulo, 1946, pág. 31.

A República surgiu afinal em 15 de novembro de 1889, mais cedo do que se previra, sendo proclamada pelo General Deodoro da Fonseca.

O fato da mudança de regime causou espanto à nação e à Igreja, a qual, embora indiferente às formas de governo, viu nos elementos que constituíam o ministério e que dominavam no momento os seus maiores e mais terríveis Inimigos. (16)

Em 21 de novembro de 1889, seis dias após a proclamação da República, D. Luís Antônio dos Santos, arcebispo da Bahia, dirigiu ao General Deodoro da Fonseca o seguinte telegrama: "Arcebispo da Bahia com seu clero saúdam na pessoa de V. Ex.^a novo regime estabelecido e imploram bênçãos do céu sobre os esforços dos filhos da Terra de Santa Cruz pela prosperidade e felicidade da mesma." (17)

Temos nesse documento o primeiro contato da Igreja com o poder republicano. O Chefe do Governo, num preito de estima e grande admiração ao chefe da Igreja Brasileira, confiou ao Governador do Estado da Bahia a incumbência de ir pessoalmente ao Palácio Arquiepiscopal levar o seu agradecimento ao Primaz do Brasil.

Numa outra carta, o mesmo Arcebispo, agradecendo a visita do Governador do Estado da Bahia, expressava ao Chefe do Governo, em caráter confidencial, seus temores sobre a publicação dos decretos da separação da Igreja do Estado, do casamento civil e da secularização dos cemitérios. (18)

Pelo que acabamos de expor, resulta que a Igreja, embora fosse escrava do regime protecionista do Império, não estava preparada à mudança de regime e sobretudo não desejava a separação do Estado: independência, sim; separação, não.

3) O Decreto 119-A

Desde o primeiro momento, mal restabelecida a calma dos espíritos, cuidaram os novos governantes da separação da Igreja do Estado.

O primeiro projeto foi apresentado em conferência do Governo pelo ministro da Agricultura, Dr. Demétrio Ribeiro, mas, como ele sofresse impugnações dos demais membros do ministério, o general Deodoro incumbiu o ministro da Fazenda da redação de outro.

Rui Barbosa tinha estudado o assunto desde a publicação do seu comentário sobre "O Papa e o Concílio". Na discussão que a respeito sustentou na imprensa, afirmou sua opinião sobre a necessidade da reforma, a seu ver tão necessária para o Estado como para a Igreja.

(16) Em torno dessa falta de confiança com que surgiu a República, vale a pena citar o seguinte brado de alerta escrito nas primeiras horas da República: "Numa obra de liberdade e patriotismo não entrem os desdêns do incrédulo, nem as paixões dos sectários. Vós nos denunciastes e combatestes como inimigos; não nos olheis como vencidos, não nos expulsaes como rebeldes e conspiradores; as tradições mais gloriosas da pátria estão ligadas à história da nossa Igreja. O signatário destas linhas pede à República o que pediria à Monarquia: a paz e o engrandecimento da Pátria, a Justiça e o respeito às crenças de uma totalidade dos brasileiros: *Libertas sub Deo et Lege*." JOSÉ BASÍLIO PEREIRA, *Confissões de um ex-livre pensador*. Cfr. BARBOSA, o.c., pág. 285.

(17) BARBOSA, o.c., pág. 286.

(18) "A presença de V. Ex.^a à frente do Governo Provisório é uma garantia para a fé; eu não creio portanto que tal aconteça." Cfr. BARBOSA, o.c., págs. 286-287.

O Brasil tinha vivido até 15 de novembro num regimento de comunhão com a Igreja, com uma legislação copiosa que regulava as relações do Estado e da Igreja e os recursos à Coroa.

Era, pois, necessário que o Governo Provisório levasse em conta esta situação, evitando melindrar tanto o clero como a quase totalidade da população que era católica.

Rui Barbosa, perfeito conhecedor da situação, não obstante haver combatido na imprensa contra o clero, pôs mão à tarefa espinhosa que lhe foi confiada, cuidando principalmente de conciliar relações e interesses antagônicos. Entrou em contacto com D. Macedo Costa, seu antigo mestre e lúdimo representante da Igreja. Vários encontros se realizaram entre o Bispo do Pará e o Ministro do Governo Provisório.

Em 22 de dezembro de 1889, D. Macedo Costa, não podendo comparecer a uma reunião, enviou uma carta a Rui Barbosa, manifestando seu parecer sobre o decreto da separação. Nela desfez o boato de que ele estivesse a favor da separação da Igreja do Estado. (19)

D. Macedo pedira, na carta acima referida, liberdade para o Brasil, como nos Estados Unidos e não como na França de Gambetta e de Clemenceau. O mesmo Rui Barbosa repetirá muitas vezes: "O nosso tipo a imitar não é a França, mas os Estados Unidos." E o general Deodoro da Fonseca declarava: "Sou católico, não assinarei uma Constituição que ofenda a liberdade da Igreja. Dos bens das Ordens Religiosas, não permitirei que o Governo tome nem uma pedra."

Surgiu afinal o famoso decreto de separação da Igreja do Estado, Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890. (20)

(19) "Não desejo a separação, não dou um passo, não faço um aceno para que se decreto no Brasil o divórcio entre o Estado e a Igreja... Tal decreto alterando profundamente a situação da Igreja poderia causar grande abalo no País. Talvez fosse de maior prudência, de melhor política e até mais curial reservar esse assunto para a próxima Assembléa Constituinte. Mas, se o Governo Provisório está decidido a promulgar o decreto, atenda-se o mais possível à situação da Igreja, adquirida entre nós, há cerca de três séculos. É evidente que, sob o pretexto de liberdade religiosa, não devemos ser esbulhados." Cfr. LUSTOSA, o.c., pág. 571; BARBOSA, o.c., pág. 289.

(20) El-lo na sua íntegra:

"O marechal Manoel Deodoro da Fonseca, Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, constituído pelo Exército e Armada, em nome da Nação decreta:

Art. 1.º — É proibida à autoridade federal, assim como à dos Estados federados, expedir leis, regulamentos, ou atos administrativos, estabelecendo alguma religião, ou vedando-a, e criar diferenças entre os habitantes do País, ou nos serviços sustentados à custa do orçamento, por motivo de crenças ou opiniões filosóficas ou religiosas.

Art. 2.º — A todas as confissões religiosas pertence por igual a faculdade de exercerem o seu culto, regerem-se segundo a sua fé e não serem contrariados nos atos particulares ou públicos que interessam o exercício deste Decreto.

Art. 3.º — A liberdade aqui instituída abrange não só os indivíduos nos atos individuais senão também as igrejas, associações e institutos em que se acharem agrupados; cabendo a todos o pleno direito de se constituírem e viverem coletivamente, segundo o seu credo e sua disciplina, sem intervenção do poder político.

Art. 4.º — Fica extinto o padroado com todas as suas instituições, recursos e prerrogativas.

Art. 5.º — A todas as Igrejas e confissões religiosas se reconhece a personalidade jurídica para adquirirem os bens e os administrarem sob os limites postos pelas leis concernentes à propriedade de mão morta, mantendo-se cada uma o domínio de seus haveres atuais bem como dos seus edifícios de culto.

Art. 6.º — O Governo Federal continua a prover à congrua sustentação dos atuais serventuários do culto católico e subvencionará por um ano as cadeiras dos Seminários, ficando livre a cada Estado o arbítrio de manter os futuros ministros deste ou de outro culto sem contravenção do disposto nos artigos antecedentes.

Art. 7.º — Revogam-se as disposições em contrário. Sala das Sessões do Governo Provisório, 7 de Janeiro de 1890." — Cfr. Decretos do Governo Provisório, pág. 10.

Não podemos negar que esse decreto foi o mais importante sancionado pelo Governo Provisório e encerra as mais delicadas questões da vida brasileira. É um documento sereno, discreto e preciso. Não contém excessos nem esconde ódios.

Quem teria sido realmente o seu autor?

Os positivistas, nos primeiros tempos da República, deram sua autoria ora a Benjamim Constant, ora a Demétrio Ribeiro; o que motivou uma confissão de Rui Barbosa. (21)

O espírito com que foi lavrado esse documento ressalta melhor, considerando a moção que Demétrio Ribeiro apresentou à Câmara, quando se comemorava o primeira aniversário do decreto, moção que foi aprovada por unanimidade. (22)

4) A atitude do Episcopado brasileiro perante a separação da Igreja do Estado

Em 19 de maio de 1890, o Episcopado dirigiu ao clero e aos fiéis da Igreja do Brasil o esperado documento. Lembramos de passagem o fato auspicioso de ser esta Carta Pastoral a primeira que os preladados do Brasil puderam enviar coletivamente aos seus diocesanos e o primeiro ato público do Episcopado, firmado nas garantias asseguradas pelo decreto de 7 de janeiro.

Não é uma simples pastoral coletiva. É um tratado onde se encontra sintetizada a doutrina da Igreja sobre a existência e união dos dois poderes.

Contudo, esse documento suscitou pareceres diversos.

A Igreja, que acabava de sair da escravidão que sessenta anos de Império lhe haviam brutalmente infligido, se levantou contra o regime criado pelo Decreto 119-A.

A pastoral pareceu a alguns autores contraditória, dúbia, cheia de restrições e desconfiança. Afirma e contesta. Aceita o princípio da separação para em seguida condená-lo. (23)

(21) "Na elaboração do decreto de 7 de janeiro, os que hoje lhe reclamam a honra da paternidade não tiveram senão a parte de perturbadores... O decreto de 7 de janeiro é *ipso virgula* o meu projeto. E, circunstância significativa, para cúmulo de autenticação de sua origem, o texto do decreto, o seu autógrafo oficial, é lavrado, todo ele, do meu punho." — Discurso de 3 de maio de 1891. Cfr. BARBOSA, o.c., pág. 291.

(22) "Considerando, que a Política Republicana se baseia na mais completa liberdade espiritual; que os privilégios concedidos pelo governo civil aos adeptos de qualquer doutrina, além de iníquos por um lado, e humilhantes por outro, sempre têm servido para retardar o natural advento das idéias e opiniões legítimas, que precedem a regeneração dos costumes; que as crenças religiosas destinadas a prevalecer não carecem de apoio temporal como a história o demonstra; que em face da crise espiritual que caracteriza a fase atual da sociedade, é inútil e vexatória e atitude tutelar do poder público em relação às concepções teóricas, teológicas, metafísicas ou científicas... O Congresso Nacional, reunido em sessão no 1.º aniversário do decreto que instituiu a separação da Igreja e do Estado resolve fover aquele ato governamental, afirmando, desta vez, sua efetiva solidariedade com o princípio político de completa separação entre o espiritual e o temporal e as suas naturais consequências práticas." — DEMÉTRIO RIBEIRO, 7 de janeiro de 1891. Anais do Congresso. Cfr. DORNAS, o.c., pág. 284.

(23) "Não se sabe — escreve João Dornas Filho — se o episcopado, ao aceitar a aliança com o positivismo, não acredita na efetuação do postulado separatista; ou se aceitara movido apenas por espírito de cega vingança e depois se arrependera ao presenciar o inesperado. Parece incrível que a Igreja, acabando de sair rudemente golpeada e diminuída de um regime que só lhe proporcionara a escravidão e vexame, se batasse contra um dispositivo que lhe assegurava absoluta liberdade de movimento, origem fecunda e tranqüila da expansão que hoje admiramos". — Cfr. DORNAS, o.c., pág. 286.

O documento do Episcopado, após a descrição inicial sobre a queda do trono, lembra a natureza e a finalidade do Estado e da Igreja, a distinção dos dois poderes e proclama a independência da sociedade civil na órbita de suas atribuições temporais.

“Antes — afirma o documento — se a Igreja se mostra sempre zelosa de sua independência nas coisas espirituais, o Estado encontra nela o mais extremo propugnador de sua autoridade e de seus direitos nas coisas temporais. Todo poder vem de Deus e quem resiste ao poder, resiste às ordens de Deus: são as verdades ensinadas pela Igreja.

Mas — continua o documento — e a nosso ver é a parte central — independência não quer dizer separação.

É necessário que se compreenda perfeitamente esta verdade. A sociedade religiosa e a sociedade civil, sendo embora perfeitamente independentes e distintas entre si, têm, entretanto, um ponto de contato: é a identidade dos súditos que elas devem encaminhar para o fim próprio de cada uma. De onde se segue que estas duas sociedades não são nem devem ser antagônicas.” (24)

A Pastoral dos Bispos lembra a opressão exercida pelo Estado em nome de um pretense padroado que foi uma das principais causas do abatimento da Igreja e do seu atrofiamento quase completo.

Então, porque o documento não quer separação — perguntam os autores — uma vez que ele é rico de citações sobre a triste situação em que se encontrava a Igreja no regime de união que a abafava?

Dom Almeida Lustosa talvez responda a essa objeção, quando escreve que, na Pastoral Coletiva, D. Macedo lamenta profundamente que o decreto colocava a Igreja Católica no mesmo nível das seitas, das falsas religiões, concedendo a todos igual liberdade.

Já dissemos que liberdade religiosa não significa colocar todas as religiões no mesmo plano da verdade, como se as religiões fossem todas verdadeiras. Não significa conceder liberdade ao erro.

Liberdade religiosa significa liberdade para o indivíduo escolher em sua consciência a religião que julgar verdadeira.

Neste prisma é de se ver a relutância dos bispos em aceitar a separação da Igreja do Estado.

De fato, a Pastoral lembra os imensos serviços da Igreja, recorda sua ação na história do Brasil, seus filhos ilustres e exclama:

“Ver essa Igreja, que tem acompanhado toda a evolução da nossa história, que tem tomado sempre parte em todos os grandes acontecimentos nacionais, confundida de repente e posta na mesma linha com algumas seitas heterodoxas que a aluvião recente da imigração tem trazido às nossas plagas...” (25)

(24) *Ibidem*, o. c., pág. 288.

(25) LUSTOSA, o. c., pág. 572.

"Em nome da ordem social, em nome da paz pública — continua o documento —, em nome da concórdia dos cidadãos, em nome dos direitos da consciência, repelimos os católicos a separação da Igreja do Estado; exigimos a união entre os dois poderes... Mas notai bem: não podemos querer essa união de incorporação e de absorção como tem tentado realizá-la certo ferrenho regalismo monárquico ou republicano..."

"Se nele há cláusulas que podem facilmente abrir a porta a restrições odiosas dessa liberdade, cumpre reconhecer que, como está redigido, o decreto assegura à Igreja Católica do Brasil certa soma de liberdades como ela nunca logrou no tempo da monarquia..." (26)

Por estas palavras o Episcopado reconhece o valor do decreto.

5) A Liberdade Religiosa no Decreto 119-A

I — Os benefícios trazidos pelo decreto

Ressaltam à primeira vista os benefícios concedidos por este decreto, relacionados na própria Carta Pastoral dos Bispos brasileiros.

Lendo cada artigo do citado decreto, temos a impressão de ver cair uma das correntes que amarrava e escravizava a Igreja. Senão, vejamos.

O primeiro artigo estabelece que o governo federal não poderá expedir leis, regulamentos ou atos administrativos sobre a religião. De agora em diante, em virtude deste primeiro artigo, ficarão os pastores da Igreja Católica inteiramente livres daquele emaranhado de alvarás, leis, consultas, resoluções, avisos e regulamentos, em cujas malhas o ministério do Império trazia embaraçada a ação episcopal e paroquial na direção e governo das coisas espirituais.

"Não veremos mais ministros, que deviam ocupar-se só dos negócios civis, ordenando ridiculamente aos Bispos o cumprimento dos Cânones do Concílio de Trento no provimento das paróquias; proibindo-lhes a saída da diocese sem licença do governo sob a pena de ser declarada a Sé vacante e proceder o governo à nomeação de um sucessor; sujeitando à aprovação do governo os compêndios de teologia adotados nos seminários; revogando disposições dos estatutos de certos cabidos e ordenando-lhes exata observância do Sagrado Concílio Tridentino; declarando que, dado o caso da Sé vacante, a jurisdição episcopal passe toda ao Vigário Capitular; e concedendo por graça imperial ao cabido metropolitano o direito de nomear um depois de expirado o prazo do Concílio." (27)

O artigo segundo declara que a todas as confissões religiosas, à Católica também, pertence por igual a faculdade de exercerem o seu

(26) DORNAS, o.c., pág. 290.

(27) Pastoral Coletiva do Episcopado Brasileiro — Cfr. DORNAS, o.c., pág. 290.

culto, regerem-se segundo a sua fé e não serem contrariadas nos atos particulares ou públicos que interessem o exercício do presente decreto. Portanto, os católicos têm direito de não serem interrompidos nem perturbados por quem quer que seja, nas funções religiosas, quer estas se celebrem dentro dos templos, quer fora deles, conforme os preceitos da liturgia. Pode-se assim manter, como é desejado de todos, maior respeito nas Igrejas e cerimônias sagradas, fazendo cessar todos os abusos e profanações. (28)

O artigo terceiro assegura a liberdade religiosa não só aos indivíduos, como tais, mas às Igrejas em que se acharem agregados. "Se a liberdade dada aos católicos — continua o documento dos Bispos — fosse uma liberdade só pessoal, não a poderíamos aceitar. Com efeito, a Igreja, sociedade legitimamente constituída, tem direito estrito de exercer livremente a sua ação social."

O artigo quarto, o mais importante de todos, estabelece: fica extinto o padroado com todas as suas instituições, recursos e prerrogativas. O Governo provisório aboliu com toda a razão um pretense direito de que tanto garbo fazia o Imperador como prerrogativa inerente à Coroa; quando, na realidade, tal direito só podia ser obtido mediante a concordata com a Santa Sé. Somente a magnânime condescendência dos Sumos Pontífices, **pro bono pacis**, o tolerou...

Estabelecendo o artigo quinto a personalidade jurídica para todas as igrejas e confissões religiosas e mantendo cada uma o domínio de seus haveres atuais, consagra o decreto a plenitude de direito de propriedade para a Igreja Católica e seus Institutos. É lamentável — continua o documento dos Bispos — que tal direito, reconhecido e declarado em termos tão amplos e cabais, pareça sofrer logo restrição grave com a cláusula referente às leis de mão morta. (29)

O sexto e último artigo garante aos atuais serventuários do culto católico a sua cônica sustentação e promete subvencionar por um ano as cadeiras do Seminário. Foi, sem dúvida, na intenção do Governo, um meio de facilitar a transição do regime passado para o voluntariado atual. (30)

II — A separação da Igreja na doutrina do liberalismo

Após a enumeração dos benefícios, das liberdades concedidas pelo decreto de 7 de janeiro, vejamos agora o nexa que intercorre entre a separação absoluta da Igreja do Estado e a Liberdade Religiosa. O Liberalismo influenciou e sacudiu profundamente o homem na sua estrutura religiosa e também nas relações Estado-Igreja, onde deixou conseqüências radicais. O Humanismo, fruto de um processo ascendente do progresso surgido com o Renascimento, teve duas expressões diametralmente opostas, conforme o tipo de Renascimento que abraçou: o teocêntrico e

(28) Abusos e profanações são, entre eles, a realização de eleições dentro dos templos, não raro maculadas por desordens e encontros sangrentos. Vide lei de 1.º de outubro de 1828, arts. 4.º e 5.º

(29) A Constituição Republicana extinguiu o princípio da mão morta. Cfr. art. 72, § 3.º

(30) A Constituição Republicana proibiu a subvenção a qualquer culto indistintamente. Cfr. art. 72, § 7.º

o antropocêntrico. Contudo, o Liberalismo, por ser aglomerado de muitos fatores filosóficos, culturais e sociais, não aparece historicamente como uma frente única e compacta, nem oferece um pensamento doutrinário claro e preciso. O Liberalismo, em geral, mantém-se indiferente a uma regra objetiva de verdade ou de moralidade.

Procura a liberdade pela liberdade: ela é finalidade em si e não um meio para um fim. Deste modo, para fins de nosso trabalho, podemos defini-lo como um sistema intelectual, político, econômico e religioso que sustenta a completa independência da liberdade humana e nega toda regra objetiva extrínseca e toda autoridade superior ao homem, quer na ordem filosófica, política, econômica ou religiosa. (31)

O Liberalismo manifestou-se no campo filosófico, sócio-econômico e também no campo religioso. Axioma fundamental do Liberalismo religioso é afirmar a razão individual como único fundamento da verdade e negar a existência de uma religião objetiva, transcendente ou de uma Revelação. A Religião não seria verdadeira ou falsa; ela seria verdadeira ou falsa "para mim".

Portanto, deve-se viver como se Deus só existisse na medida em que a própria consciência diz a cada um que existe. Pela mesma razão que, no terreno social, desconhece o Liberalismo toda responsabilidade comunitária, ignora o mesmo, também no plano religioso, toda possível solidariedade jurídica e mística, isto é, eclesástica.

Junto do individualismo social surge, deste modo, o individualismo religioso que, no plano pessoal, apresenta a face da "liberdade de consciência" e, no plano social, a doutrina da separação absoluta entre a Igreja e o Estado.

A liberdade de consciência, tal como a entende o Liberalismo, parte de um conceito subjetivo de verdade, "a minha verdade", para depois dar-lhe um valor objetivo "a verdade" e terminar acreditando que "a minha verdade é a verdade".

Em outras palavras, realiza-se a verdade afirmando que existem tantas verdades quantas são as consciências individuais.

Outra consequência radical do Liberalismo religioso é a separação absoluta da Igreja e do Estado. Ao suprimir no plano individual a idéia objetiva de Deus, nega-se ao mesmo tempo toda ordem objetiva, social ou jurídica, querida por Deus.

Fazendo a Deus "à imagem e semelhança" de cada homem, cria-se também o Reino de Deus no mundo, ao sabor dos próprios gostos. Desvirtua-se o valor social da Igreja. A Religião converte-se num assunto privado: é uma comunicação direta e individual com Deus, alheia a toda manifestação social. A Religião tem um caráter introspectivo, carente de direitos na vida pública.

(31) CIFUENTES, o. c., pág. 60.

Será lógico, portanto, defender a separação completa da convicção privada do pensamento político-social; da religião, do direito; da Igreja, do Estado.

O princípio prático do Liberalismo, neste ponto, exige do cidadão o esquecimento de sua condição cristã na Assembléia ou no Parlamento, para recuperá-la, como quem brinca de troca de máscaras, quando estiver no recinto do templo.

Diferentes sistemas sociais e políticos propugnam essa concepção liberal do Estado e da Religião: o Liberalismo radical, o moderado e o Catolicismo Liberal, mas todos eles coincidem, no pensamento ou na prática, na tese que reclama uma separação completa da Igreja e do Estado; uma Igreja sem repercussão na vida pública e um Estado laicista ou ateu. ⁽³²⁾

Portanto, o Estado "laicista" sustenta uma posição de completo indiferentismo a respeito da Religião, ignorando as exigências da dimensão social e sobrenatural do homem. A pessoa humana só interessa ao Estado enquanto é cidadão temporal e não enquanto é cidadão e fiel ao mesmo tempo.

As crenças religiosas supõem apenas convicções particulares sem relevância na vida pública.

Pela mesma razão, a Igreja deve ser considerada mera associação sem direitos especiais, com a qual o Estado deverá manter uma completa independência e uma absoluta separação, já que ambas as esferas têm finalidades diferentes.

Ora, a liberdade religiosa não pode ser entendida como liberdade de consciência e separação da Igreja no sentido que o Liberalismo lhes empresta. Acabamos de ver como o Liberalismo, pelo conceito relativista de liberdade, pela confusão de liberdade psicológica com a liberdade moral, pela negação de uma liberdade objetiva, tudo relativiza. O indivíduo é a norma ou a medida das coisas.

Ora, a liberdade de consciência ou de consciências não significa que todas as confissões estejam ao mesmo tempo na verdade: isto seria contra o princípio de não-contradição, nem significa tampouco que as diferentes confissões representem apenas prismas, pontos de vista, todos igualmente válidos (relativismo liberal); ou que é impossível chegar a uma certeza em matéria religiosa (ceticismo liberal) ou por último, que o homem não deve preocupar-se com a procura da verdade objetiva de Deus (indiferentismo liberal). Pelo contrário, liberdade de consciência significa que, aos indivíduos de várias confissões religiosas, se lhes outorga o mesmo direito à liberdade de pensar e agir conforme a própria convicção religiosa. Dispensa todo juízo sobre a sua veracidade, simplesmente porque está fundamentada na boa fé ou numa consciência retamente ilustrada.

(32) PIMENTEL MESQUITA, *O Liberalismo Ontem e Hoje*, Rio, 1957, pág. 138/141. Cfr. OTTAVIANI, *o.c.*, pág. 79.

III — A separação da Igreja do Estado e a liberdade religiosa

A declaração conciliar do Vaticano Segundo sobre a liberdade religiosa leva para frente a questão, numa investigação cada vez mais profunda. Depois de ter afirmado, em sua introdução, que os seres humanos têm o dever de procurar a verdade em relação a Deus e à sua Igreja e que existe uma única verdadeira Religião na Igreja Católica, o documento assim focaliza e analisa o conceito de liberdade religiosa.

O dever de procurar a verdade é uma obrigação de consciência que nasce na natureza humana: nisto consiste a dignidade do homem. A verdade se impõe ao indivíduo em si mesma, por si, não por uma força exterior. Ninguém é obrigado exteriormente à verdade, mas apenas interiormente, pela força intrínseca da verdade; o indivíduo é levado pela luz da verdade.

Feito este preâmbulo, o Concílio entende a liberdade religiosa como um direito da pessoa, não como uma relação dos seres humanos para com a verdade. Se a liberdade religiosa é um direito, ela encerra uma relação jurídica, pertence à natureza do direito, isto é, diz respeito às relações intersubjetivas, entre pessoas e pessoas, sejam elas físicas ou morais. Não há relações jurídicas entre pessoas e objetos, mas tão somente entre pessoas. O patrimônio doutrinal dos deveres do indivíduo e da sociedade para com a religião e a Igreja de Cristo continua como antes intacto. Há, portanto, nesta declaração conciliar, um progresso na doutrina católica que colocava a liberdade de consciência na boa fé de quem acredita, sem analisar a verdade ou o erro de quem acredita.

Ora, o direito da liberdade religiosa não diz respeito à verdade; seu conteúdo é a imunidade de qualquer coação.

É um direito que tem conteúdo negativo, ou seja, uma abstenção em dois sentidos: 1) abstenção absoluta: ninguém pode ser obrigado...; 2) abstenção condicionada: ninguém pode ser impedido de manifestar sua crença religiosa salvo as exigências do bem comum. ⁽³³⁾

O conteúdo, pois, da liberdade religiosa não é a verdade religiosa, é a imunidade de qualquer coação externa, enquanto o fundamento da liberdade religiosa é a dignidade humana, ou seja, o homem é responsável por seu destino.

Outro corolário do liberalismo religioso era, como vimos, o indiferentismo, o laicismo nas relações Estado-Igreja; a exigência de uma separação absoluta da Igreja e do Estado.

Neste setor, a doutrina evoluiu. Não se pode aceitar uma concepção laicista ou indiferente, neutral do Estado, pois seria cindir a unidade substancial do homem, seria cindir a unidade entre a vida privada do indivíduo e sua atuação pública.

(33) "Dignitate Humanae", n.º 2. Cfr. PIETRO PAVAN, *La Libertà Religiosa*, Brescia, 1967, pág. 127.

Em primeiro lugar, porque o indivíduo só pode realizar-se plenamente quando vive em sociedade; em segundo lugar, porque a sociedade está integrada por indivíduos. (34)

O documento **Gaudium et Spes** assim se exprime: "A comunidade política e a Igreja são independentes entre si e autônomas. Ambas, porém, embora por títulos diferentes, estão ao serviço da vocação pessoal e social dos mesmos homens. Estes serviços, tanto mais eficazmente executarão sua missão para o bem de todos, quanto melhor cultivarem entre si a sã cooperação, consideradas também as circunstâncias dos tempos e dos lugares." (35)

A declaração conciliar **Dignitatis Humanae** afirma que cabe a todos os cidadãos, grupos sociais, autoridades civis, Igreja e comunidades religiosas o exercício efetivo do direito à liberdade religiosa: cada qual levando em conta seu dever específico para com o bem comum. (36)

Por isso, a tarefa principal do Estado consiste em reconhecer, respeitar, harmonizar, defender e promover os direitos da pessoa humana e, dentre eles, o direito à liberdade religiosa.

Pretender dirigir ou impedir os atos religiosos é sair da esfera de própria competência. Os poderes públicos não podem determinar, prescrever, legislar o conteúdo da crença religiosa dos cidadãos; não podem porém furtar-se a garantir-lhes os meios para exercer seus direitos e cumprir seus deveres no campo religioso. Na época moderna, nasceu o "Estado de direito", ou seja, a doutrina segundo a qual quem exerce o poder não o exerce por um mandato de Deus, mas a mandato do povo, dentro dos limites estabelecidos pela Constituição. Esse Estado de direito não tem competência para emitir juízos sobre valores e realidades espirituais: foge ao seu alcance. A opinião da maioria no Parlamento ou na Assembléia não tem nenhum valor teorético sobre o mérito de questões de natureza artística, cultural, religiosa e espiritual. Uma fé, uma crença interna, nunca poderá ser juridicamente qualificada como delictiva, por absurda que possa parecer à maioria da sociedade, porque o direito sempre regulamenta as ações externas e nunca os pensamentos ou sentimentos de foro íntimo. O Estado de direito democrático-social não se confunde com o Estado laicista.

O Estado laicista é contra a Religião, é antidemocrático, antijurídico: o Estado leigo reconhece a responsabilidade que tem para com os valores religiosos e para com os outros valores espirituais, artísticos, culturais etc.

Em outros termos, afirma-se que o direito à liberdade religiosa é um direito da pessoa inerente à pessoa, portanto direito natural e não direito civil positivo concedido pelo Estado. (37) O Estado de direito nasce jus-

(34) Escreve Lacerda de Almeida: "Não é o homem entidade de natureza tal que se possa, fora do terreno da abstração, dividi-lo em dois seres distintos, quicá opostos: o cidadão na República e o fiel na Igreja, o homem da vida pública e o homem da família e das relações de vida privada, podendo, nesta antítese, desembaraçar-se, na vida pública, dos escrúpulos que tem ou possa ter na vida privada. Esta bipartição só é boa e verdadeira para os hipócritas e mal intencionados". Cfr. LACERDA DE ALMEIDA, *A Igreja e o Estado. Suas Relações no Direito Brasileiro*, Rio, 1924, pág. 29.

(35) "Gaudium et Spes", n.º 96.

(36) "Dignitatis Humanae", n.º 8a.

(37) PAVAN, *La Libertà Religiosa, o. o.*, pág. 131.

tamente desta consciência de que todo poder emana do povo e em nome do povo é exercido, dentro dos limites da Constituição e não da arbitrariedade.

6) Conseqüências filosóficas

Vimos, pela descrição de D. Macedo Costa, em sua Representação à Assembléia-Geral e pela Pastoral Coletiva dos Bispos, a situação religiosa do Brasil em véspera da proclamação da República e nos dias que precederam o decreto da separação da Igreja do Estado.

Uma Igreja desfigurada, por um lado, e um materialismo e um ateísmo militante doutro, alastrando-se pelo Brasil afora.

O Decreto 119-A, embora discreto e sereno, nasceu num ambiente totalmente laicista hostil à Igreja.

Esse laicismo evidenciou-se na Assembléia Constituinte, quando se tratou de aprovar a 1ª Constituição Republicana. Nos debates da Câmara, pulularam todas as reivindicações laicistas que tivemos oportunidades de apresentar na exposição sistemática do Liberalismo. Por isso, as conseqüências benéficas da separação da Igreja do Estado baseiam-se principalmente na liberdade de atuação, conseguida pela autoridade eclesiástica e não nos princípios do Liberalismo laicista, que, no Brasil, como em toda parte, estiveram impregnados de ateísmo. (38)

Justifica-se, pois, o receio dos bispos brasileiros em não aceitar a realidade da separação da Igreja do Estado devido ao espírito laicista dos membros do Governo Provisório. Receavam os bispos se realizassem no Brasil as carnificinas verificadas na França. (39)

Rejeitavam, pois, os bispos a separação absoluta da Igreja do Estado e proclamavam: independência sim, separação não.

Independência não quer dizer separação: distintos e independentes entre si, os dois poderes, civil e eclesiástico, têm um ponto de contacto e de encontro: a identidade do súdito. O poder civil é um instrumento da sociedade para conseguir o bem comum das pessoas que a constituem. Mas estas reclamam sejam consideradas como seres tendentes a um Fim último, como seres religiosos.

Conseqüentemente, o Estado deve preocupar-se em cooperar na satisfação das necessidades religiosas da Nação, embora mantendo-se dentro dos limites de sua competência temporal.

Da distinção dos dois poderes, deduzimos que o Estado é laico, não é uma realidade sagrada, religiosa, ou clerical; ele não constitui o estrato inferior de uma grande pirâmide religiosa e temporal que tem como vértice os valores espirituais e o poder eclesiástico. O Estado é laico porque pertence a uma ordem autônoma diferente da religiosa com base e vértice diversos.

(38) CIFUENTES, o. c., pág. 183.

(39) DORNAS, o. c., pág. 295.

Contudo, o Estado tem uma relativa significação religiosa ⁽⁴⁰⁾, no sentido que deve ajudar os cidadãos a atingirem seu último fim. O bem que pretende o Estado, embora seja diferente e autônomo do bem comum sobrenatural que procura a Igreja, desnaturaliza-se quando considerado em si mesmo; pela sua própria natureza, leva a secundar os fins superiores da pessoa humana. A vocação do ser humano para bens superiores a ele está dentro da própria essência do bem comum. ⁽⁴¹⁾

O Estado, pois, dentro da área de sua competência, deve contribuir duma maneira positiva para que a pessoa consiga a sua realização integral e, conseqüentemente, a sua perfeição religiosa.

Tal ajuda, porém, não deve ser diretamente religiosa, mas indireta, no sentido de outorgar facilidades sociais externas para o desenvolvimento dos valores religiosos. O Estado não tem como função específica, por exemplo, a de impor oficialmente ensino religioso, mas sim a de facilitar os meios materiais para que os centros de ensino possam ministrar uma educação religiosa em conformidade com os desejos dos cidadãos. Nesta idéia baseia-se o princípio de cooperação.

Finalmente, os bispos reclamam o devido reconhecimento civil da Religião Católica, a religião da quase totalidade dos brasileiros. A Pastoral Coletiva dos Bispos lamenta profundamente o decreto que põe a Igreja Católica no mesmo nível das seitas e das falsas religiões... ⁽⁴²⁾

O que significa reconhecimento civil?

Existiam e existem ainda hoje Estados denominados confessionais que reconhecem como oficial uma determinada religião.

Assim, por exemplo, a Inglaterra reconhece, como religião oficial, o Anglicanismo; a Espanha o Catolicismo; a Islândia a Igreja Luterana; a Jordânia a religião Islâmica; a Tailândia o Budismo etc.

O próprio Brasil reconhecia, durante o Império, como religião oficial, o Catolicismo.

O Estado Confessional antes do Concílio Vaticano II era considerado, por uma parte do pensamento católico, fundamentado em diferentes encíclicas papais como situação ideal, como "tese" que, em princípio, deveria ser mantida em face da separação jurídica entre a Igreja e o Estado. Hoje, tal posição é apenas tolerada como simples "hipótese".

A doutrina da confessionalidade do Estado está submetida a uma séria revisão. No próprio texto do Concílio Vaticano II observamos profundas modificações. ⁽⁴³⁾

A expressão "Estado Confessional" não é rigorosamente exata. Falando com propriedade, não se pode afirmar que o Estado é suscetível

(40) GAMBRA R., *La Filosofía Religiosa del Estado y del Derecho*, na *Revista de Filosofía*, Madrid, agosto, 1948, pág. 438.

(41) MARITAIN J., *La Persona y el Bien Común*, Buenos Aires, 1948, págs. 68/70.

(42) LUSTOSA, o.c., pág. 372.

(43) "Dignitate Humanae", n.º 8c.

de confessar uma fé, porque esta é uma operação própria dos indivíduos singulares e não de uma instituição ou pessoa jurídica.

O Estado, como entidade desprovida de consciência individual, num sentido estrito, não é capaz de realizar uma opção que possa ser denominada confissão de fé.

Só se poderia falar em Estado budista, cristão ou moometano, numa linguagem puramente analógica.

Por outro lado, afirmamos já várias vezes que ao Estado não compete emitir um juízo de valor acerca da verdade ou falsidade do credo religioso. Esta incompetência impede, por sua vez, que esteja capacitado para optar oficialmente por uma ou outra religião, em atenção a um critério de veracidade que é propriamente o critério da fé. Com efeito, a fé religiosa confessa alguma doutrina precisamente porque julga ser verdadeira e não por outras razões.

Eis porque, se o Estado não tem atribuições para dizer se uma religião é verdadeira ou falsa, não as tem também para confessar uma fé.

Existe, porém, a possibilidade para o Estado de reconhecer especialmente uma determinada comunidade religiosa? Este tratamento singular viria supor um privilégio ou uma singularidade discriminatória, alheia aos princípios da liberdade religiosa?

No seio da Subcomissão para a prevenção das discriminações e a proteção das minorias (anexa à Comissão dos Direitos Humanos da ONU), discutiu-se amplamente este problema.

Ao elaborar o anteprojeto da Convenção para suprimir todas as formas de intolerância religiosa, discutiram se podia ser considerada discriminação o fato de um Estado professar oficialmente uma determinada religião ou lhe conceder caráter oficial.

A resposta da maioria foi negativa. Neste sentido se exprime o parágrafo d do artigo 1º do citado projeto: "não se considerará por si mesmo como intolerância religiosa, nem discriminação por motivo de religião ou de crença a adoção de uma religião, nem o reconhecimento de uma religião ou crença por um Estado." (44)

O Concílio Vaticano II, mais rigoroso na terminologia, não fala de "adoção de uma crença", mas apenas de um reconhecimento civil de caráter especial. (45)

É preciso notar que isso vale para todos os casos, de tal maneira que a Igreja Católica consente que lhe seja outorgado um tratamento especial nos países em que os católicos constituem a maioria da população, mas consente também a mesma situação especial para as outras religiões minoritárias.

(44) Cfr. CIFUENTES, o. c., pág. 168.

(45) "Se, em atenção às circunstâncias peculiares dos povos, for conferido a uma única comunidade religiosa o especial reconhecimento civil na organização jurídica do Estado, será necessário que, ao mesmo tempo, se reconheça e se observe, em favor de todos os cidadãos e das comunidades religiosas, o direito à liberdade religiosa em matéria religiosa." *Dignitatis Humanae*, n.º 8.

O que vem a ser o especial reconhecimento civil?

Não é o reconhecimento da verdade de uma determinada religião, pois não compete ao Estado dar um veredicto dogmático sobre a verdade da doutrina religiosa.

O critério que deve seguir o Estado no reconhecimento civil de uma religião é um critério sociológico, isto é, temporal, porque o Estado, numa rigorosa conceituação, só tem competência a respeito do bem comum social ou temporal.

O tratamento jurídico da religião não se baseará, portanto, na sua valldade intrínseca mas no seu peso sociológico, isto é, na medida em que esta constitui um elemento temporal integrador do bem comum da Nação. (46)

Há fatos religiosos enraizados de tal maneira na vida de um povo — é o caso do Brasil — que realmente constituem fatos sociais de importância relevante.

Tal acontece quando uma religião chegou a configurar de um determinado modo instituições como a família, o matrimônio e a escola, até o ponto que o sentir geral considere essas formas institucionais como autenticamente próprias, peculiares do país; ou quando os princípios dessa religião compenetraram-se na mentalidade do povo até conseguir o assenso moralmente unânime.

A consideração especial desse fato sócio-religioso pode representar para o Estado não apenas uma possibilidade mas até uma verdadeira obrigação, não em razão da veracidade da confissão, mas por causa do bem comum temporal dos cidadãos.

Neste caso, conferir a uma determinada comunidade religiosa um especial tratamento civil, salvaguardando os direitos inalienáveis das outras comunidades, pode ser uma exigência da solidariedade do Estado com os seus cidadãos, segundo uma estrutura genuinamente democrática.

O sentir majoritário tem seu lugar na democracia como também o tem a minoria e a exceção. (47)

Em nenhum caso, este reconhecimento especial pode supor a imposição à minoria do credo da maioria. Quando se trata de lei ordinária sobre matéria civil, o diploma emanado do Legislativo, representando embora a expressão da maioria, impõe-se a todos os cidadãos e portanto às minorias.

O mesmo não acontece quando se trata de matéria religiosa; qualquer forma, que porventura venha a assumir o trato preferencial à religião da maioria, nunca poderá representar uma imposição religiosa à minoria. De

(46) THILS G., *Teorías preconciliares sobre la libertad religiosa*, em *Atlántica* (novembro-dezembro), 1966, Madrid, pág. 665.

(47) EMILIO FOGLIASSO, *El Nuevo Concordato Español y el Derecho Público Eclesiástico*, "Revista Española de Derecho Canónico" (janeiro-abril/1954), Madrid, págs. 52 e 55.

fato, sendo o direito à liberdade religiosa um direito absoluto ligado à dignidade da pessoa humana, tal fato iria frontalmente contra os princípios fundamentais do Estado.

O tratamento especial não é de ordem religiosa, mas de ordem jurídico-social: o Concílio fala em reconhecimento civil especial.

É especial, não em razão do credo religioso em si, mas do peso sociológico de que está dotado. A ajuda econômica que o Estado venha outorgar ao ensino religioso do credo majoritário, não deve acarretar um tratamento discriminatório da minoria, nem a impossibilidade de obter a minoria, para idênticos fins, uma ajuda proporcional do Estado.

Em decorrência de todos estes motivos, julgamos que se pode admitir uma situação de especial reconhecimento jurídico conferido a uma comunidade religiosa sem prejuízo algum para o princípio da liberdade. (48)

O que não se deu no Brasil com o Decreto 119-A.

Desta forma, responde-se à objeção dos vários autores que consideraram contraditória a Carta Pastoral dos Bispos em não aceitar, em não conformar-se com o decreto da separação da Igreja do Estado.

Este decreto não correspondeu à realidade sócio-religiosa do Brasil daquela época.

A verdade desta tese será evidenciada pela história, mestra da vida, quando, nas várias Constituições brasileiras que se sucederam ao decreto, notar-se-á uma progressiva e marcante aproximação do Estado à Igreja. Chegou-se, não a um reconhecimento civil especial explícito em sua Constituição, mas implícito no seu modo de agir e de inspirar suas leis ordinárias e seu ordenamento civil.

Neste sentido, deve entender-se o protesto do Episcopado Brasileiro de 19 de março de 1890: independência sim, separação não.

Os bispos não querem uma separação absoluta da Igreja do Estado, mas uma separação relativa que abranja os princípios da autonomia, da colaboração e do reconhecimento civil especial.

Como foi realizado esse reconhecimento civil? Este será o objeto de nossos estudos nos próximos capítulos.

CAPITULO SEGUNDO

ANÁLISE FILOSÓFICO-JURIDICA DA CONSTITUIÇÃO DE 1891

Promulgada a 24 de fevereiro por uma Assembléia Constituinte convocada pelo Governo Provisório, instituído após a proclamação da República, a primeira Constituição Republicana foi elaborada com base em projeto governamental, no qual Rui Barbosa se destacou como dos principais, senão o principal e o mais perfeito artífice.

(48) THILS G., art. cit., pág. 667.

A Constituinte de 1890 a 1891 foi eminentemente política, apesar de ter sofrido o século dezenove, já em seus fins, o embate da doutrina de Marx com influência preponderante do socialismo na política e na industrialização do mundo já ter começado e, com ele, o movimento trabalhista.

A Constituição Norte-Americana de 1787 foi um modelo em que buscaram luzes, de preferência, os Constituintes de 1891. Captaram, também, nas Constituições da Argentina e da Suíça alguns elementos para o seu notável trabalho. (1)

Analisaremos, nesse capítulo, os artigos da Constituição referentes à liberdade religiosa para depois, à luz da filosofia perene, verificar o progresso da Constituição Republicana no caminho da liberdade religiosa.

1) O exercício livre e público do culto

Estabelece a Constituição, no artigo 72, § 3º: "Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto." A fé e piedade religiosa, apanágio da consciência individual, escapam inteiramente à ingerência do Estado.

Em nome de princípio algum, pode a autoridade pública impor ou proibir crenças e práticas relativas a este objeto; seria violentar a liberdade espiritual.

Pertence ao Estado protegê-la como às demais liberdades. Nenhuma lei poderá, jamais, invadir o domínio do pensamento; este libra-se acima de todos os obstáculos com que se pretenda tolhê-lo.

Todavia, as religiões não são realidades meramente especulativas. Se o fulcro e o fundamento são o recinto íntimo da consciência, existem também preceitos a cumprir, práticas externas a observar, não menos dignas de respeito do que a crença de que são resultado ou a que andam anexos. E, se ao Estado não compete fazer-se Pontífice ou sacerdote, nem tampouco dominar a religião e constituí-la instrumento do governo, assim não lhe cabe tornar-se mestre ou diretor de instrução e fazedor de programas de ensino, nem arvorar-se em empreiteiro e administrador de obras.

É fora de dúvida, todavia, que na sua tarefa de garantir o direito em todas as suas relações, o poder público deve assegurar aos membros da comunhão política que ele preside a livre prática do culto de cada um e impedir quaisquer embaraços que o dificultem ou impeçam, procedendo nisso de modo igual para com todas as crenças e confissões religiosas. (2)

A Constituição de 1891 não distingue e não fala em liberdade de consciência, mas só em liberdade de culto.

Entre a liberdade de consciência e a de culto existem diferenças com as respectivas conseqüências práticas.

(1) SARASATE, o.c., Rio, 1967, pág. 14.

(2) BARBALHO, o.c., pág. 306.

Compreendem-se na liberdade de culto a de orar e a de praticar os atos próprios das manifestações exteriores em casa ou em público, bem como a de recebimento de contribuições para isso.

A Constituição de 1891 não fala também em liberdade de crença que, por sua vez, não se confunde com a liberdade de consciência.

O descrente também tem liberdade de consciência e pode pedir que se tutele juridicamente tal direito. Existe, pois, a liberdade de pensamento que nem sempre é tangencial com a consciência.

A liberdade de crença compreende a liberdade de ter uma crença e a de não ter crença. Os Inícios da liberdade religiosa foram simples armistícios ou tratados de paz entre duas religiões interessadas em cessar por algum tempo a luta. Depois, admitiram-se mais uma ou duas ou as mais conhecidas. Não só: onde uma preponderava não abria mão do seu prestígio; tolerava as outras. Era a chamada religião "dominante". Em vez de se falar de liberdade religiosa, falava-se de tolerância religiosa, espírito de tolerância.

Tomás Paine se expressou claramente numa maneira muito feliz quando, em 1789, escreveu no seu estudo sobre os Direitos do Homem: "A tolerância não é o oposto da intolerância mas a sua falsificação. Ambas são despotismo. Uma se atribui a si mesma o direito de impedir a liberdade de consciência e outra o de autorizá-la." (3) A tolerância é o resqúcio de pensamento despótico.

No estado atual, a liberdade de religião está esvaziada de qualquer elemento de desigualdade ou de despotismo (preponderância): é direito fundamental que independe de qualquer escaionamento, em virtude de maior ou menor número de adeptos ou de outro fator diferente. A liberdade de consciência, como fato puramente psicológico e individual, escapa à ação do legislador; a liberdade de culto, como fato exterior, como manifestação social, pode cair sob o domínio da autoridade e ser por ela limitado, do mesmo modo que a manifestação dos outros direitos que, em sua atuação, se encontram com os direitos dos outros associados e com os do Estado.

Não é por ódio à religião — escreve José Soriano de Souza —, mas por amor à liberdade de religião e respeito à consciência do cidadão, que o legislador constituinte, abolindo a religião do Estado, proclamou a Igreja livre paralela ao Estado livre.

Não é por homenagem ao cepticismo religioso, para o qual não há certeza religiosa, que a Constituição quer que todas as religiões se manifestem em seus cultos.

É em nome do direito natural do homem o não ser incomodado por seus pensamentos e convicções; é em nome da liberdade que se repele a intervenção do Estado nos domínios da fé religiosa. (4) A Constituição não quer que, por motivo de crença, algum cidadão brasileiro seja priva-

(3) Cfr. PONTES DE MIRANDA, *o.c.t.*, vol. V, pág. 113.

(4) JOSÉ SORIANO DE SOUZA, *Princípios gerais de Direito Público e Constitucional*, Recife, 1893, pág. 420.

do de seus direitos civis e políticos. É uma consequência lógica e legítima da igualdade civil que é o fundamento da sociedade moderna.

O Estado não é uma sociedade religiosa, mas política. Deve, portanto, admitir a todos a participação do bem social, do mesmo modo que exige de todos igual obediência, iguais sacrifícios para ordem e conservação da sociedade.

Salvo as incapacidades naturais resultantes da diversidade também natural das condições, é justo que todos gozem do exercício dos direitos civis e políticos. A crença religiosa não é uma incapacidade natural. Passou o tempo da incapacidade civil por motivo de crença. (5)

2) Os limites da liberdade de culto

A liberdade de consciência, desde que se revela em práticas exteriores que podem interessar à ordem legal, tem, como as outras liberdades, limitações impostas por amor da co-existência social.

Pode alguém, em seu foro íntimo, achar lícito a poligamia, o casamento incestuoso. Uma seita religiosa pode professar a legitimidade dos sacrifícios humanos. O Estado, porém, não tolerará que isso se realize. A chamada liberdade espiritual não lhe tolhe a ação. E se, em nome de altos interesses sociais, ele pode até proibir certas práticas religiosas, nenhuma autoridade lhe falta.

Assim, muito embora a Constituição não acrescente ao livre exercício dos cultos a condição de certos limites, todavia, outro não pode ter sido o pensamento do legislador. Subentende-se, portanto, que a liberdade garantida pela lei é aquela que não prejudica e não se opõe à moral ou aos bons costumes reconhecidos e aceitos pelos povos civilizados. (6)

A cláusula final do art. 72, § 5º, não é restrita ao que concerne a cemitérios de que trata, mas, por sua natureza e alcance, estende-se a quaisquer manifestações da liberdade religiosa, a qual não vive fora das leis, mas **sub lege**, como todas as outras.

A palavra "livremente", empregada no parágrafo terceiro do artigo 72, não pode ter a significação correspondente à liberdade absoluta.

Seria preciso supor que a Constituição consagrasse uma novidade ou antes uma verdadeira aberração dos princípios do direito público.

A concepção do Estado não se pode absolutamente separar das relações de domínio deste sobre todos os membros do corpo social; é de sua própria essência dominar sobre todas as forças individuais e todos os interesses privados no interesse geral.

A intervenção do Estado, quanto ao culto externo, é legítima e de indiscutível direito, desde que lhe assiste o supremo encargo de defender a sociedade. (7)

(5) SORIANO, o.c., pág. 421.

(6) ROBERTO MAGALHÃES DE BARCELOS, *A Constituição Federal de 1967 Comentada*, Rio, 1967, pág. 414.

(7) BARBALHO, o.c., pág. 418.

No Brasil, a intervenção do Estado, através de seus poderes de polícia, quase não se faz sentir sobre o exercício dos cultos. É ótimo que assim seja e continue a ser, pois isto significa, não tolerância, mas progresso dos costumes; significa que as simples normas da boa educação bastam para regular a convivência entre os adeptos dos diferentes cultos. (8)

Mas, em outros países, não tem sido assim. A necessidade aconselhou medidas que foram adotadas sem inconstitucionalidade. (9)

3) A escusa de consciência

"Por motivo de crença ou de função religiosa, nenhum cidadão brasileiro poderá ser privado de seus direitos civis e políticos, nem eximir-se do cumprimento de qualquer dever cívico." (10) "Os que alegarem motivo de crença religiosa com o fim de se isentarem de qualquer ônus, que as leis da República imponham aos cidadãos, e os que aceitarem condecoração ou título nobiliárquicos estrangeiros, perderão todos os direitos políticos." (11)

Trata-se de um direito novo da República. Em parte apenas, a Constituição Imperial de 1824 se referia à escusa de consciência, quando em seu artigo 179, parágrafo 5º, dizia: "Ninguém pode ser perseguido por motivo de Religião, uma vez que respeite a do Estado e não ofenda a moral pública." Desde que a liberdade de consciência é um direito reconhecido e proclamado pela Constituição Federal, desde que não se pode pôr entraves ao exercício de culto algum, seria ilógico a Constituição se permitisse que, a pretexto de crença ou funções religiosas, o cidadão pudesse perder suas prerrogativas políticas ou civis.

Mas, essa liberdade não deve ser um anteparo de abusos, nem pode ir ao ponto de justificar a falta de civismo ou a infidelidade a sacratíssimos deveres que todo cidadão contrai para com a pátria. (12)

O § 29 acima citado constitui uma garantia do direito inerente à liberdade de consciência e crença, relacionado com o direito de liberdade de culto, proclamado pelo § 3º do mesmo artigo. Mas a liberdade de consciência e crença não pode ser um direito absoluto, por isso o § 29 aponta as exceções, os limites previstos pela Constituição. A doutrina

(8) ALCINO PINTO FALCÃO, *Constituição anotada*, Rio, 1957, Vol. III, pág. 93.

(9) Nos Estados Unidos, a respectiva Corte Suprema considerou em certo caso válida uma ordenança municipal contra os bufarinheiros que se encarregavam de vender, nas ruas, publicações de certa seita, por não se tratar de ato religioso, mas sim de índole comercial, embora o lucro revertesse a ela. Na França, circunstâncias impuseram restrições mais sérias aos exercícios dos cultos, como a proibição de badalar sinos e até de procissões na via pública; ainda em 1909, no caso Abbé Olyvier, o Conselho do Estado Francês mantinha uma interdição dessa ordem. Semelhantes restrições, a não ser por motivo grave transitório, são evidentemente lamentáveis, tão censuráveis quanto o fanatismo religioso. Mas outras restrições são geralmente aplaudidas, como a de que motivos religiosos não bastam para autorizar a poligamia; essa, aliás, a atitude que a jurisprudência norte-americana tomou frente à prática dos componentes da seita dos Mormões. Sujetas à controvérsia, as práticas de culto das chamadas Testemunhas de Jeová, no Brasil, poderão pretender simpatias, mas na América do Norte se mostram assez agressivas para com os católicos. É uma seita com tendências manifestas ao fanatismo, intolerante, que se supõe eleita, irracional e declaradamente em antagonismo com os valores mais altos do próprio Estado; FALCÃO, *o.c.*, pág. 95.

(10) Art. 72, § 28.

(11) Art. 72, § 29.

(12) FALCÃO, *o.c.*, pág. 97.

da escusa de consciência, nesta Constituição, encontra-se apenas em embrião.

4) Igreja livre em Estado livre

“Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o governo da União ou os dos Estados.” (13)

“É vedado aos Estados, como à União. . .

Estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos.” (14)

Todos os autores estão concordes em ver no art. 72 a declaração da independência da Igreja. José Soriano de Sousa fala de Igreja livre paralela a Estado livre. (15)

A Igreja é livre em Estado livre — escreve Almáchio Diniz. (16)

A República preferiu adotar o princípio da Igreja livre em Estado livre — repete A. de Sampaio Dória. (17)

Uma vez estatuída a secularização do Estado como um dos princípios capitais da organização política arquitetada pela Constituição, nenhum culto ou igreja poderia gozar no Brasil de subvenção oficial, nem ter relações de dependência ou aliança com o governo da União ou dos Estados. O Estado leigo deve ser neutral perante as religiões estabelecidas no País e excederá neste particular os limites de sua missão, sempre que se não restringir a garanti-las todas igualmente no livre exercício de seus cultos.

O Estado deve proceder de modo que todos os cultos sejam respeitados com as únicas restrições fundadas na moral e ordem pública e não consentindo que qualquer deles invada os direitos individuais ou os do Estado.

Aceitar relações de dependência ou aliança seria a negação da separação absoluta estabelecida pelo Decreto nº 119-A, confirmada e desenvolvida pela Constituição em vários parágrafos do art. 72.

Há Estados com religião oficial. Estabelecem, subvencionam o exercício de um culto religioso com a conseqüência natural de embaraçar ou vedar o exercício de qualquer credo divergente. Pode, todavia, acontecer que a oficialização de um culto não importe a perseguição oficial aos cultos contrários. Estes ficarão a vegetar sob a tolerância compadecida da Religião oficial.

A República preferiu adotar o princípio da Igreja livre em Estado livre. Realizou a separação entre os dois poderes, o espiritual e o tem-

(13) Art. 72, § 7.º

(14) Art. 13, § 2.º

(15) SORIANO, o.c., pág. 420.

(16) ALMACHIO DINIZ, *Direito Público e Constitucional*, Rio, 1917, pág. 297.

(17) A. DE SAMPAIO DÓRIA, *Princípios constitucionais*, São Paulo, 1926, pág. 99.

poral, sem soprar no País o vendaval perigoso das lutas religiosas. Não a inspirou o anticlericalismo que persegue, nem a ambição que confisca. Como conseqüência da Igreja livre em Estado livre, a República estatuiu a liberdade religiosa com a liberdade individual dos cultos (§ 3º do art. 72), o casamento civil como único válido perante a lei (§ 4º do art. 72), a secularização dos cemitérios (§ 5º do art. 72), a laicidade do ensino (§ 6º do art. 72), a independência entre os direitos civis e políticos e o cumprimento de qualquer dever cívico, a crença ou a função religiosa que o cidadão exerça (§ 28 do art. 72). (18)

A separação — escreve Laboulaye em seu panfleto "O Partido liberal" (parte I, IV), abolindo as pretensões injustas e carunchosas, quer a da igreja, quer do Estado, deixa à religião e à sociedade a paz de que ambas carecem. Parecem hoje duas pessoas distintas o cidadão e o fiel, tendo cada um direitos e deveres diversos. Ensinam ao fiel a amaldiçoar a liberdade como fruto envenenado da filosofia e da revolução e ao cidadão a ter a igreja como inimiga da civilização. Daí surgem discórdia, conturbação profunda nas almas e, por assim dizer, dois povos em uma sociedade. Nada há, porém, tão falso como esta distinção. (19)

Por causa desta separação, a igreja brasileira perdeu algumas dezenas de contos de réis, mas recuperou a sua liberdade, adquiriu a sua inapreciável e divina independência.

O culto católico não figura mais no orçamento da despesa da União, e o governo central não expedirá mais decretos, declarando que os párocos não podem exigir as velas das banquetas, fixando em 80 réis cada confissão de desobriga, ou regulando o ensino nos seminários etc.

5) As associações religiosas

"Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum." (20)

I — Capacidade jurídica das associações religiosas

O texto acima citado aprovado pela Constituinte foi o resultado de lutas e debates que se travaram entre os membros do Congresso, evidenciando-se várias correntes filosófico-religiosas. Representa uma modificação feita ao texto correspondente do projeto, por ter concedido às Associações Religiosas a liberdade de aquisição de bens. Na realidade, o projeto mantinha todas as limitações que se estabeleciam no regime de mão morta, dizendo: "observados os limites postos pelas leis de mão morta".

O resultado da primeira votação apresentava a cláusula para a segunda discussão redigida nestes termos: "adquirindo bens, observados os limites postos pelas leis de mão morta e guardadas as criminais". (21)

(18) DÓRIA, o. c., pág. 101.

(19) BARBALHO, o. c., pág. 423.

(20) Art. 72.

(21) *Anaes da Constituinte*, Vol. III, pág. 180.

Predominaram, assim, no Congresso as idéias dos autores do projeto nessa parte, ou seja, o propósito de sobre esta matéria manter a situação legal existente, quanto aos bens das ordens religiosas. (22)

Leis do regime anterior à Independência do Brasil, que por ato legislativo foram incorporadas à sua legislação e continuavam em vigor no Império, impunham àquelas comunidades e institutos a proibição de adquirir, possuir por qualquer título e de alhear bens de raiz, sem preceder especial licença do governo, estabelecendo a devolução deles ao Estado, verificada a infração de tal proibição.

Com a primeira votação do Congresso, continuaria a legislação de que se trata. E é bem significativo o fato de ter a Comissão repellido uma emenda que permitia às corporações religiosas adquirir, administrar e alienar bens sem nenhuma limitação. Foram rejeitadas pelo Congresso todas as emendas que nesta matéria tentavam alterar o direito vigente, mostrando nisso grande firmeza de convicção e o empenho de não prescindir do que era considerado uma importante garantia do Estado. (23)

Todavia, os constituintes que disto dissentiam não se mostravam menos firmes e oportunamente renovaram emendas no sentido de suas convicções.

O Congresso, em segunda discussão, aprovou entre as emendas apresentadas a que eliminava as duas modalidades da cláusula "observados os limites postos pelas leis de mão morta e guardadas as leis criminais" substituindo "observadas as disposições do direito comum". (24)

Desse modo, o Congresso fez alguma concessão aos que repeliem de todo as limitações das leis de mão morta, redigindo o texto nestes termos: "adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum".

Adotando a emenda de que se trata acima, o Congresso aboliu uma só das limitações postas pelas leis de amortização, a exigência da licença de governo para a aquisição de bens de raiz, deixando em vigor as demais restrições.

Se fosse intenção do Congresso suprimir a limitação quanto à alienação, teria suprimido as palavras "adquirindo bens", ficando tudo sob o regime comum. Mas não o fez. Excluiu, portanto, a livre faculdade de alienar bens.

O Congresso podia assim agir sem contradição e com o espírito que predominou na primeira votação, sem desproteger nem comprometer os altos interesses que tinha em vista salvaguardar.

Continuam, pois, vigentes as anteriores disposições relativas à conversão dos bens imóveis das ordens, irmandades e institutos em apólices de dívida pública interna, leis cujos efeitos compensam os inconvenientes da excessiva acumulação de bens nas corporações de mão morta.

(22) BARBALHO, o. c., pág. 306.

(23) *Anaes*, o. c., Vol. I, pág. 127.

(24) *Anaes*, o. c., Vol. III, págs. 109/160.

Este modo de entender a disposição da Constituição é autorizado e justificado pelo exame e estudo imparcial que ocorreu a esta importante matéria, quer nos trabalhos preliminares da Constituição, quer durante o Congresso. (25)

As leis de amortização oriundas do ato de D. Diniz, de 21 de março de 1329, incorporado em 1521 às Ordenações Manuelinas, Livro II, Título VIII, e, mais tarde, às Filipinas, Livro II, Título XVIII, tiveram a sua história através de muitos diplomas. (26)

É interessante observar que, estando ligados a Igreja e o Estado, a legislação tendia a cercear e suprimir gradualmente as ordens religiosas, reduzidas a meras usufrutuárias de bens que, em verdade, eram do Estado.

Sob a República, riscou-se de um só lance pelo art. 72, § 3º, todo o passado jurídico de mais de cinco séculos. De extremo ao outro extremo.

Não foram seguidos os exemplos da França, nem os da Itália, nem os dos Estados Unidos da América ou da Inglaterra: foi uma liberdade pura e simples, como dádiva de ateus inconscientes a religiosos estarecidos\$ diante de tão santa ingenuidade política e de tão cândida teoria do Estado.

Nem sequer a lição norte-americana serviu a esses aprioristas do liberalismo. Deu-se um pulo da montanha quase seis vezes secular das leis de mão morta à licença mais ampla, a um nada de regramento e de cautela. (27)

Como se isso não bastasse, usou-se a expressão "direito comum" e com ela se abriram as portas de par em par, sem qualquer consulta aos interesses do Estado.

II — Personalidade jurídica das associações religiosas

A Constituição de Weimar considerava as instituições religiosas como corporações de direito público interno.

Propôs-se o mesmo em Espanha quanto à Igreja Católica e às outras confissões. Foi repelida a inovação.

Também no Brasil não se introduziu isso. No direito constitucional brasileiro, desde que se procedeu à separação entre a Igreja Católica e o Estado, a Santa Sé é pessoa de direito internacional e as associações religiosas simples pessoas jurídicas de direito privado. (28) Nenhuma pessoa de direito público interno, constitucional ou simplesmente administrativo, pode ser de caráter religioso porque infringiria o princípio de separação entre a Igreja e o Estado.

(25) BARBALHO, o.c., pág. 307.

(26) Decreto de 16 de setembro de 1817; Lei de 22 de setembro de 1828; Lei de 9 de dezembro de 1830; Lei de 12 de agosto de 1834; Lei de 18 de setembro de 1845; Decreto de 28 de novembro de 1848; Decreto de 2 de outubro de 1851; Lei de 28 de setembro de 1857; Decreto de 20 de agosto de 1884; Decreto de 12 de janeiro de 1870; Lei de 28 de junho de 1870 (artigo 18); Regulamento de 22 de dezembro de 1863.

(27) FRANCISCO CAVALCANTI PONTES DE MIRANDA, Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1968, São Paulo, 1971, Vol. V, pág. 131.

(28) O Código Civil Brasileiro no art. 16 considera pessoa jurídica de direito privado interno "as associações civis, religiosas, piás, morais, científicas ou literárias..." e indica o regime legal a que elas devem atender, nos artigos 1.363 a 1.407.

O princípio que veda à União, aos Estados-Membros e aos Municípios estabelecerem, subvencionarem, ou embaraçarem o exercício dos cultos religiosos, exclui não só qualquer personificação no terreno do direito público como qualquer outro laço que implique aliança ou dependência, ainda que menos intensa que o da personificação.

6) O casamento civil e as cerimônias religiosas

"A República só reconhece o casamento civil, cuja celebração será gratuita". (29)

O casamento civil foi criado no Brasil pelo Decreto nº 181, de 24 de janeiro de 1890, cujo artigo 108, § 1º, permitia a celebração das cerimônias religiosas antes ou depois do ato civil. O Decreto nº 521, de 26 de junho do mesmo ano, determinou que o casamento civil precedesse sempre às cerimônias religiosas sob a pena de seis meses de prisão e multa para o celebrante do ato religioso.

O Código Penal, de 11 de outubro de 1890, igualmente pune a inobservância desse procedimento (art. 284). O projeto de Constituição publicado pelo Governo Provisório com os Decretos nºs 510, de 22 de junho, e 914-A, de 23 de outubro de 1890, dizia em seu art. 72, § 4º:

"A República só reconhece o casamento civil que precederá sempre às cerimônias religiosas de qualquer culto".

A Comissão do Congresso Constituinte encarregada de dar parecer sobre o projeto da Constituição emitiu, quanto àquele artigo e parágrafo, o seguinte juízo:

"O art. 72, § 4º, da Constituição, reconhecendo tão-somente o casamento civil, declara que este precederá sempre às cerimônias religiosas de qualquer culto. Esta exigência tem perfeita justificação na atualidade, visto que o casamento civil é um instituto novo entre nós e cumpre que a lei acautele interesses de terceiros e a boa fé dos próprios cônjuges. Como, porém, essa medida é, por sua natureza, de caráter provisório e importa uma restrição à liberdade individual, deve cessar desde que tenha penetrado na consciência popular a convicção de que, perante a lei, só o casamento civil forma e legitima a família, e confere direitos civis. Entende, pois, a Comissão que a Constituição deve simplesmente consagrar o princípio de que a República só reconhece o casamento civil, ficando ao Poder Legislativo a faculdade de manter ou não a precedência a que alude o texto constitucional." (30)

A mesma Comissão, rejeitando várias emendas, entre elas a do Deputado Alcindo Guimarães, que fazia facultativa a precedência do ato religioso, emendou assim o projeto:

(29) Art. 72, § 4.º

(30) *Anaes*, o.c., Vol. I, pág. 64.

"§ 4º — Substitua-se: — A República só reconhece o casamento civil." (31)

Entrando a matéria em discussão na sessão de 12 de janeiro de 1891, e seguintes, foram apresentadas treze emendas, umas inteiramente supressivas do parágrafo 4º do artigo 72; outras supressivas somente da segunda parte do parágrafo — "que precederá etc.", outras facultando a celebração anterior ou posterior do ato religioso e outras consagrando a gratuidade do ato civil. (32)

E se, então, vários representantes impugnaram na tribuna a cláusula da precedência ao ato religioso, também houve quem a aplaudisse. (33)

Por ocasião da discussão, o presidente do Congresso pôs à votação, em primeiro lugar, o § 4º do artigo 72 do projeto que foi aprovado. Nesse instante, o presidente declarou prejudicadas as emendas substitutivas da Comissão e as demais.

Continuando a votação, foram aprovadas duas emendas: uma supressiva das palavras "que precederá sempre à cerimônia religiosa" e outra acrescentando a cláusula "cuja celebração será gratuita." (34)

E deixaram, assim, de ser aprovadas as emendas que facultavam ser o casamento religioso anterior ao civil. De onde se vê que o Congresso Constituinte limitou-se a consagrar, como instituição constitucional e acima do arbítrio dos poderes públicos em sua ação ordinária, o casamento civil.

Analisemos os seguintes fatos:

— a imediata rejeição da emenda que declarava suprimida a obrigatoriedade da precedência do ato civil ao religioso;

— o parecer da mesma Comissão explicando a razão por que propunha a supressão da cláusula referente a essa obrigatoriedade;

— a declaração de que a precedência tinha perfeita justificação, no momento, para acautelar interesses de terceiros e a boa fé dos próprios nubentes;

— a cláusula final desse parecer: "ficando ao Poder Legislativo a faculdade de manter ou não a precedência";

— a votação do Congresso Constituinte, de acordo com esse parecer, desprezando as emendas que visavam tornar facultativa essa precedência.

Tudo isto põe em evidência e fora de questão quaisquer dúvidas de que a Constituição não revogou a disposição legal então e ainda hoje vigente sobre esta matéria. (35)

(31) *Ibidem*, o. c., pág. 127.

(32) *Ibidem*, o. c., págs. 221 e seguintes.

(33) *Ibidem*, o. c., págs. 231, 261, 282 etc.

(34) *Anaes*, o. c., págs. 313 e 314.

(35) BARBALHO, o. c., pág. 416.

O pensamento predominante do Congresso está, pois, claramente manifestado pelo histórico que acima fizemos.

Todavia, a instituição do casamento civil pela República teve uma outra significação, qual a de dar ao ato um sentido leigo fora da inspiração religiosa. ⁽³⁶⁾

As tendências republicanas, que colocaram em órbita distintas Igreja e Estado, não tiveram, porém, o dom de consagrar a primazia ou a exclusividade do casamento civil. Em nossa população profundamente religiosa e sobretudo católica, continuou a ser utilizado o casamento religioso, notando-se, por sinal, que os nubentes casavam e costumam ainda casar duas vezes: uma no civil perante a lei, outra no religioso perante Deus e a Igreja. ⁽³⁷⁾

7) A secularização dos cemitérios

“Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal, ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam à moral pública e às leis.” ⁽³⁸⁾

Foi demais da 1ª Constituição Republicana elevar a assunto constitucional o tema dos cemitérios; o assunto podia ficar relegado para a lei ordinária. ⁽³⁹⁾

A legislação imperial dava às Municipalidades a incumbência de editar regras jurídicas quanto aos cemitérios, constituindo assim parte das suas posturas “conferindo a esse fim com a principal autoridade eclesiástica”. (Lei de 19 de outubro de 1828, art. 62, § 2º)

Ainda o decreto legislativo de 5 de setembro de 1850, tratando de cemitérios e de enterros, ressaltou “os direitos do Ordinário na parte religiosa”.

Com o Governo Provisório, sobreveio a secularização a partir do Decreto nº 119-A. Com finalidade de polícia, o Governo baixou o Decreto nº 789, de 27 de setembro de 1890, em que se declarava competir às municipalidades a polícia, direção e administração dos cemitérios, sem intervenção ou dependência de qualquer autoridade religiosa, proibindo-as de estabelecer distinção em favor ou detrimento de nenhuma igreja, seita ou confissão religiosa.

Proibindo também o estabelecimento de cemitérios particulares, o decreto ressaltou os existentes que ficavam sujeitos à inspeção e polícia municipal.

(36) THEMISTOCLES B. CAVALCANTI, *Constituição Federal Comentada*, Vol. IV, Rio, 1949, pág. 76.

(37) ROSAH RUSSOMANO, *Lições de Direito Constitucional*, Rio, 1968, pág. 435.

(38) Art. 72, § 5.º

(39) FALCÃO, o.c., pág. 105.

Ordenava o decreto, ainda, a ereção de sepulcrários municipais e, no parágrafo único do artigo 4º, prescrevia:

“Enquanto não se fundarem tais cemitérios, nos Municípios em que estes estabelecimentos estiverem a cargo de associações e corporações religiosas ou dos ministros de qualquer culto, as Municipalidades farão manter a servidão pública neles existentes, providenciando para que os enterros não sejam embaraçados por motivo de religião.”

Alguém quis interpretar o referido decreto, formulando a hipótese da incorporação dos cemitérios particulares ao domínio, exigindo desapropriação etc. (40)

Ora, este decreto colocou a questão nos devidos termos, ao reconhecer a servidão pública existente nos campos santos particulares a que se referia. O legislador da época não tinha qualquer obstáculo que lhe prendesse os punhos e o impedisse de optar pela figura de servidão pública e de instituí-la por ato legislativo. (41)

Uma das formas de instituição da servidão pública é justamente a por disposição de lei, na opinião dos juristas.

“Per disposizione di legge é sempre possibile gravare di oneri e pesi le proprietà private quando concorrono determinati presupposti previsti dalla legge stessa. Non vi é bisogno in tal modo di provvedimenti speciali, perché la servitù si costituisce per forza di legge.” (42)

O Decreto nº 914, de 23 de outubro de 1890, estabeleceu: “Os cemitérios terão caráter secular e serão administrados pela autoridade municipal.” (43) Foi o projeto apresentado ao Congresso Constituinte. A 15 de janeiro de 1891, no Congresso, foi aprovada a emenda apresentada pelos Deputados Meira de Vasconcellos e João Barbalho:

“Ficando livre a todos os cultos religiosos a prática dos respectivos ritos em relação aos seus crentes, desde que não ofendam à moral pública e às leis.” (44)

Enquanto o decreto ressalvara os cemitérios particulares então existentes, a Constituição de 1891 não manteve a ressalva. Somente anuiu em que, sob os princípios da laicidade e da municipalidade, se admitissem as práticas funerárias de quaisquer cultos sem distinção, salvo quando fossem ofensivas da moral pública e das leis. Note-se na expressão “as leis” a relatividade que se introduziu. (45)

(40) Acórdão de 23 de dezembro de 1942, relatado pelo Des. Seabra Fagundes, in *Revista Forense*, Vol. 94, pág. 112.

(41) FALCÃO, o.c., pág. 105.

(42) CARLO GIROLA, *Le servitù prediali pubbliche*, Padova, 1937, pág. 303.

(43) Art. 72, § 5.º, do Decreto nº 914, de 23 de outubro de 1890.

(44) BARBALHO, o.c., pág. 419.

(45) PONTES DE MIRANDA, o.c., vol. IV, pág. 134.

Durante os debates sobre a secularização dos cemitérios, houve deputados que apresentaram emendas, visando, em sua maior parte, manter os cemitérios religiosos existentes ou assegurar às corporações religiosas a fundação e a administração dos seus cemitérios.

Neste sentido, se pronunciou o Deputado Badaró:

“Não é uma profanação estabelecer-se a servidão pública em um cemitério católico, quando só os católicos podem ser enterrados? A Igreja Católica quer ter o direito de possuir o lugar onde os seus mortos vão dormir o derradeiro sono. Se o reflexo da liberdade espiritual deve existir nos cemitérios, é um horror, diante dos princípios canônicos, que em um cemitério católico possa ser enterrado um judeu, um ateu.” (46)

A opinião contrária à secularização dos cemitérios foi emitida pelo Deputado Lacerda Coutinho ao declarar “incompreensível essa intolerância póstuma, que não permite que os cadáveres dos católicos apodreçam na proximidade daqueles que professam culto diverso”, acrescentando: “entretanto, se há um país em que parece haver tolerância religiosa é o nosso, onde indivíduos de seitas e religiões diversas travam relações de toda espécie, até de amizade. Ora, essa tolerância, se se permite durante a vida, por que não se permite depois da morte?”

O assunto foi debatido no seio do Governo Provisório, tendo então Rui Barbosa justificado que a liberdade de fundação de cemitérios é uma consequência da liberdade religiosa, porque “a religião não se limita aos vivos, antes, estende-se aos mortos com a diversidade de cerimônias fúnebres.” (47)

“Não é um sofisma, não é um paralogismo fazer uma distinção em que a incompatibilidade dos cemitérios se baseia exclusivamente na menor ou maior contigüidade das sepulturas? . . . Nós temos demonstrado que queremos que a Igreja Católica se desenvolva na nossa Pátria, na maior plenitude das suas aspirações, com toda a dignidade das funções que ela vem zelar e com tanto mais dignidade quanto menos estipendiada pelo poder secular . . .

Nestas condições foi que o legislador constituinte quis que os cemitérios fossem secularizados. O legislador não quis desapropriar as irmandades católicas dos cemitérios de que elas estivessem de posse.

A Igreja Católica, tal ou tal igreja protestante, metodista, presbiteriana ou anabatista pode ter onde quiser os seus cemitérios; mas o Estado, a Municipalidade, deve ter o seu cemitério, seu Campo Santo, onde possam ir dormir o sono eterno, onde possam

(46) PACHECO, o.c., vol. X, pág. 143.

(47) AGENOR DE ROURE, *A Constituinte Republicana*, Vol. II, 1918, págs. 215/218. Cfr. PACHECO, Vol. X, pág. 144.

repousar dos labores da vida cívica, todos aqueles que, porventura, não se tenham subordinado a este ou aquele credo, a esta ou aquela fé. . .” (48)

8) O ensino leigo

“Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.” (49)

Os nossos legisladores constituintes cuidam do ensino leigo mais do que da liberdade de ensino; e, assim, omitindo falar dessa liberdade tão importante e disputada nos nossos tempos, julgaram oportuno inserir na Declaração de Direitos esta disposição:

“Será leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos.” (50)

Pensamos que o legislador teria sido mais correto e conseqüente com o regime de liberdade, afirmando a liberdade de ensino, do que tendo dado o caráter de princípio constitucional ao laicismo do ensino oficial.

Não obstante, porém, o silêncio da Constituição, é incontestável que a liberdade do ensino como conseqüência da liberdade individual deve enumerar-se entre os direitos do cidadão de um Estado livre.

Se a Constituição declara a liberdade de indivíduo, da consciência religiosa, da manifestação do pensamento, deve admitir como conseqüência a liberdade de ensino.

A liberdade de ensino é uma conseqüência da liberdade de consciência (51). Por isso, é leigo o ensino ministrado nos estabelecimentos públicos. Para sufragar essa opinião, alega-se que os cidadãos, pagando o imposto, contribuem para a manutenção das escolas e que, podendo cada um adotar e seguir uma religião diferente, não seria justo que a República ministrasse um ensino de que só poderiam aproveitar aqueles que, porventura, pertencessem à religião preferida.

Leon Duguit distingue na liberdade de ensino duas questões: a do direito de ensinar e a do direito de aprender. São questões complexas, dependendo da liberdade de consciência de cada qual e dos recursos próprios do Estado. Todavia, o ensino leigo não pode deixar de ser, onde não há uma religião oficial. A liberdade de culto estaria prejudicada, segundo o referido autor, com o reconhecimento do ensino religioso. (52)

O respeito à liberdade de consciência, à igualdade incontestada dos cidadãos diante da lei do Estado, seja qual for a sua crença religiosa, tem motivado a árdua e difícil questão acerca do ensino religioso nas escolas. Uns queriam que o ensino fosse inteiramente separado da religião e outros

(48) Documentos Parlamentares, Alexandre Barbosa Lima, Discursos Parlamentares, Câmara dos Deputados, Diretoria de Documentação e Publicidade, Tomo I (dezembro de 1890, novembro de 1899), págs. 439/447.

(49) Art. 72, § 6.º

(50) SORIANO, o. c., pág. 439.

(51) DINIZ, o. c., pág. 303.

(52) DINIZ, o. c., pág. 304.

que a religião acompanhasse o ensino, unindo a educação com a instrução. Daí, as duas escolas que a respeito se formaram: a religiosa ou confessional e a leiga.

Ora, as leis não devem ser feitas idealmente para traduzir princípios e sistemas abstratos, mas devem acomodar-se às condições reais da sociedade a que se destinam; devem ser feitas para um certo povo e não para conformar-se com as aspirações e com certas construções abstratas de uma oligarquia.

Partindo dessa verdade, devemos dizer que, em um país, onde domina uma religião aceita e professada por todos, o poder social não tem direito de pretender que essa religião seja proscrita das escolas.

O povo que nasceu sob o influxo de uma religião, que se educou em sua moral, que pratica o seu culto, não pode querer que seus filhos frequentem escolas onde não se fala de religião. Pelo contrário, os pais têm direito de querer que eles aprendam a religião em que foram criados.

Nem obsta que existam nesse país alguns que professam religião diversa. Respeitada como deve ser a liberdade de consciência desses dissidentes, eles não podem pretender que, por seu respeito, se altere a lei do país.

Nas democracias governa a maioria; só ela tem direito a ditar a lei. Se, porém, a população professa diferentes religiões, então é justo que, na escola, que é para todos e que se mantém com as contribuições de todos, o mestre oficial não ensine religião alguma.

Neste caso, deve a educação religiosa ficar a cargo das famílias ou do clero das diferentes confissões. Assim se procede em alguns países, como na Holanda e na Bélgica, onde se destina, na escola, um lugar em que os ministros dos diversos cultos, antes ou depois das aulas, ensinam a religião aos meninos de sua confissão que frequentam a escola.

O artigo 72, § 6º, é considerado por alguns uma fórmula radical de laicidade de ensino que proíbe qualquer interferência do Estado em matéria religiosa, ao estabelecer o seu programa escolar e ao distribuir as matérias de ensino nas suas escolas. (58)

O Decreto nº 119-A proibiu apenas a preferência do Estado por esta ou aquela religião, bem como o seu auxílio direto a este ou aquele culto religioso, mas assegurou a todos o seu livre exercício sob a proteção da autoridade pública.

A interpretação dada ao texto constitucional foi, entretanto, demais rigorosa, porque a laicidade do ensino, tal como a consagraram as nossas leis posteriores e a prática diuturna na primeira República, deu ao Estado

(58) CAVALCANTI, o. c., Vol. IV, 1949, pág. 98.

uma posição de franca hostilidade, em lugar de simples possibilidade de estabelecer o ensino religioso facultativo nas escolas.

A laicidade absoluta do Estado é uma forma de intervenção do Estado nas consciências, porque contribui para a formação do espírito leigo, hostil a qualquer manifestação de natureza religiosa.

O Estado leigo não é, portanto, o Estado neutro, mas intervencionista, porque proíbe o ensino religioso, embora facultativo.

Sem dúvida, o Estado não deve tornar obrigatório o ensino religioso, sob pena de incorrer no erro contrário que consistiria em impor uma educação religiosa determinada, sem atender às crenças de cada um.

Nos Estados Unidos da América, onde vigoram os princípios liberais e democráticos, nunca se procurou dar ao Estado leigo esse sentido faccioso que orienta certos espíritos entre nós. Ali, o Estado reconhece as benemerências das instituições religiosas. (54)

Rui Barbosa, muitas vezes, sustentou a legitimidade do ensino religioso nos estabelecimentos reconhecidos ou dependentes do Governo. (**Comentários à Constituição Federal Brasileira**, vol. V, pág. 257.)

João Barbalho é um dos poucos que opinam pela laicidade.

O Estado leigo não professa em seus institutos de instrução o ensino das religiões ou de uma qualquer delas; mas nem por isso deixarão de ser ensinadas e até pelos mais competentes, desde que há a liberdade de ensino. Com efeito, nos estabelecimentos não oficiais, os mestres têm o direito de ensinar doutrinas religiosas e cada uma das confissões pode livremente criar escolas para o ensino de seus credos, uma vez que nelas tão grandemente se desenvolve e predomina o espírito de proselitismo e de propaganda.

João Barbalho, para demonstrar que a escola leiga não infirma o sentimento religioso e como tal não é uma instituição subversiva, cita o caso do Regimento do Ginásio Pernambucano, de 19 de abril de 1876.

De fato, quando ele era inspetor da instrução pública, fez inserir, com a aprovação competente nos regimentos que elaborou para institutos sob sua inspeção, as seguintes disposições:

“Cumpra aos professores inspirar aos seus alunos sentimentos religiosos e morais e aproveitar todas as ocasiões que se oferecerem para ensinar-lhes o que devem eles a Deus, à Pátria e aos pais.” (55)

Uma emenda, restringindo a laicidade aos institutos federais de ensino, deixava aos Estados-Membros a faculdade de estabelecê-la, ou não, nos

(54) CAVALCANTI, o. c., pág. 99.

(55) BARBALHO, o. c., pág. 422.

seus. O Congresso, porém, não a quis aprovar. Destoava de seu plano de secularização.

A expressão da Constituição “estabelecimentos públicos” exclui as escolas particulares, fundadas e mantidas pelos cidadãos, sem caráter oficial, ou por associações.

Tais escolas poderão ser ou não leigas, uma vez que há liberdade de ensino e de crenças religiosas.

Mas, se não forem leigas, não poderão ser subvencionadas nem receber quaisquer auxílios do governo. Subvenções, isenções e favores oficiais a escolas religiosas são auxílio ao desenvolvimento da religião que na escola for professada e estabelecem relações de dependência que o art. 72, § 7º, formalmente proíbe.

Foram também rejeitadas emendas, declarando livre o ensino: eram inúteis diante da disposição dos parágrafos 11 e 24 deste mesmo artigo 72 que, de modo inconcusso, consagram essa liberdade.

9) Representação Diplomática junto à Santa Sé

“Nenhum culto ou igreja gozará de subvenção oficial, nem terá relações de dependência ou aliança com o Governo da União ou dos Estados. A representação diplomática do Brasil junto à Santa Sé não implica a violação deste princípio.” (56)

A incisiva determinação de laicismo do Estado que fora uma das decisões dos Constituintes de 1891 se abrandou, na reforma constitucional de 1926, quando acrescentou o esclarecimento de que a representação diplomática do Brasil junto à Santa Sé não implicava a violação do princípio da separação.

Convém ou não suprimir a legação junto à Santa Sé? — perguntava o Deputado Barbosa Lima, em um discurso pronunciado na Câmara dos Deputados, no dia 4 de agosto de 1897.

Esta tese tem sido discutida sob dois pontos de vista.

Sob o primeiro aspecto, o Congresso Constituinte debateu o problema, quando discutiu da conveniência ou não da inteira separação entre o poder temporal e espiritual, entre a Igreja e o Estado.

O segundo aspecto é o seguinte: em face do princípio consignado pela Constituição, pode-se manter uma legação diplomática junto ao supremo representante de uma determinada Igreja? Se o pensamento do legislador constituinte foi excluir todas as relações com quaisquer representantes das diversas religiões existentes, deduz-se a consequência

(56) Art. 72, § 7.º, da Constituição de 1891, com emendas de 1926.

que o legislador, respeitando esse pensamento, não pode estabelecer nenhuma relação diplomática com representantes de qualquer Igreja.

Não é de hoje e menos no Brasil — comenta Barbosa Lima — que a questão da separação da Igreja e do Estado afeta profundamente todos os espíritos que se ocupam dos problemas político-sociais.

De tal forma persiste esta situação que, malgrado a vitória alcançada na votação da Constituição, ainda a questão é reposta nos termos em que o seria se de novo fosse discutida a Constituição. (57)

Todos viram, desde o Congresso Constituinte, os sintomas de uma reação tenaz contra esse princípio, reação que se prolongou pelas sessões ordinárias, a partir de 1892.

Em nome desse espírito, em 1891, resistiu-se contra a supressão da legação junto à Santa Sé, sustentando-se, desde então, que tal medida não promanava logicamente das diversas prescrições constitucionais.

O Poder Executivo — "o benemérito Marechal Floriano Peixoto", no dizer de Lima — não se conformou ilegalmente com as conseqüências naturais do preceito constitucional que separou a Igreja do Estado, fazendo com que continuasse junto ao Vaticano um representante do Brasil.

O fato de diversas potências terem representantes junto à Santa Sé não pode servir de argumento para que o Brasil o tenha. Se a Constituição desses países permite que eles mantenham legações junto à Santa Sé, a nossa não o consente.

A Santa Sé não tem requisitos de um Estado. O Papa não tem predicados de chefe de Estado. Onde há uma legação, pode haver um consulado: podemos ter consulado no Vaticano? Para que? Podemos fazer tratados de extradição com a Santa Sé? Absolutamente não. E tratados de comércio? Também não. Então, que relações diplomáticas teremos com o Vaticano, se ele não tem um só dos requisitos de território citados por Bluntschli? (58)

Durante muito tempo, discutiu-se no Direito Internacional se a Santa Sé era ou não um Estado, pela simples razão de que não existia território sobre o qual pudesse o soberano Pontífice exercer seus atos de soberania. Por esse motivo, cada ano, no Parlamento Brasileiro, Tomaz Cavalcanti apresentava projeto mandando suprimir a representação diplomática do Brasil junto à Santa Sé. (59)

Pelo Tratado de Latrão, a Santa Sé adquiriu território que é a cidade do Vaticano. Enquanto o Soberano Pontífice, no caráter de chefe da Igreja Católica, exercia também um poder temporal, era geralmente admitida a essa grande comunidade religiosa a personalidade jurídica no campo do Direito Internacional.

(57) Documentos Parlamentares, ALEXANDRE BARBOSA LIMA, Tomo I, o. c., pág. 266.

(58) LIMA, o. c., pág. 271.

(59) PACHECO, o. c., Vol. XIII, pág. 221.

No Brasil, a personalidade internacional da Santa Sé está reconhecida pelas relações diplomáticas que existem; assim, a Santa Sé deve ser equiparada aos Estados estrangeiros e reconhecida a sua qualidade de pessoa de Direito Público externo, no que concerne ao exercício dos direitos privados.

Escreve a respeito Carlos de Carvalho:

“A Santa Sé, pessoa de Direito Público Internacional sem limite no tempo e espaço, indica a universalidade dos fiéis e distingue-se para os efeitos de capacidade civil de quaisquer instituições, estabelecimentos, congregações, associações de caráter eclesiástico ou hierárquico, que singularmente constituem pessoas jurídicas sujeitas ao domínio do direito comum.” (60)

Lacerda de Almeida declara de modo incisivo que a “Igreja Católica, pessoa jurídica de Direito Público, a qual como Estado abrange outras pessoas jurídicas que nelas se incluem, está sob a ação das normas de Direito Privado, nem perde perante este direito sua qualidade de pessoa”. (61)

Concluindo, sustenta-se que a missão diplomática junto à Santa Sé não viola a posição de imparcialidade do Estado perante as religiões, pois, antes e principalmente, ela atende à inegável qualidade de pessoa jurídica de Direito Internacional que a Santa Sé nunca deixou de disputar.

Se a sua personalidade jurídica não dependia de seu domínio territorial, perdido quando o movimento de unificação italiana arrebatou-lhe o poder temporal sobre os Estados Pontifícios, assim não se restaurou quando o mesmo poder lhe foi restituído pela instauração do Estado do Vaticano.

CAPÍTULO TERCEIRO

CONSEQÜÊNCIAS PRÁTICAS

1) O Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, de 18 de abril de 1893

É interessante o Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, em data de 18 de abril de 1893, nos autos de denúncia do Promotor da Comarca de Casa Branca contra o Cônego Manoel Martins da Silva, por violação do artigo 284 do Código Penal.

Nesse Acórdão se lê: “O Congresso Federal, suprimindo a parte da precedência obrigatória do ato civil contida no artigo do projeto de Constituição relativa ao casamento civil, não teve por fim a revogação das leis ordinárias que estabeleciam a obrigatoriedade da precedência do casamento civil ao religioso, e sim deixar semelhante assunto determinado nessas leis até que, depois, o Poder Legislativo ordinário resolvesse con-

(60) Cfr. PACHECO, o.c., Vol. XIII, pág. 222.

(61) LACERDA DE ALMEIDA, *Sistema do Direito Civil Brasileiro*, Vol. I, págs. 425/427. Cfr. PACHECO, o.c., pág. 22.

servar ou revogar tais leis, caso entendesse importar a precedência sob a sanção penal do ato civil uma restrição da liberdade individual, da religião e cultos.

A Constituição política da União, reconhecendo o casamento civil como o único válido na constituição da família e para os efeitos importantes que desse estado provém, não se enunciou sobre a obrigatoriedade da precedência do casamento civil; não achando conveniente que esta questão de precedência fosse considerada como preceito constitucional, entendeu que devia ter caráter puramente transitório, permanecendo as leis ordinárias a respeito em vigor, o que se deduz do parecer da Comissão encarregada pelo Congresso para dar parecer sobre o projeto da Constituição e da maioria dos votos, atentos os motivos destes.

A obrigatoriedade da precedência do casamento civil ao religioso sob sanção penal importa a sanção da lei constitucional que só reconhece o casamento civil na constituição da família, não professando e nem repelindo o Estado, seita ou profissão alguma religiosa, desde que foi decretada sua separação da Igreja.

Conforme o princípio de tolerância consagrado no artigo 108 da Lei nº 181, de 24 de janeiro de 1890, que permite indiferentemente a celebração de quaisquer cerimônias religiosas antes ou depois do ato civil, reagiu uma parte do clero católico com atos de acentuada oposição e resistência à execução do mesmo decreto, celebrando o casamento religioso e aconselhando a não observância da prescrição civil, pretendendo anular o casamento constitucional da família, pondo em risco os importantes direitos e interesses dos nubentes e da prole. Cabia, portanto, ao Estado tomar em defesa da instituição as medidas coercitivas para que o casamento civil fosse o único reconhecido e executado e não fosse a lei, por falta de sanção penal, burlada ou desrespeitada pela Igreja, mera associação perante o Estado e não superior às leis, de cuja "dependência" não pode isentar-se. Se essas medidas coercitivas, se a sanção penal do artigo 284 do Código Penal importam uma restrição à liberdade individual, ela é a bem da causa pública, da segurança do estado civil da família, como importam restrições à liberdade os demais artigos do Código, que pune ações contrárias às leis civis e de ordem social e política.

Se a sanção penal para a proteção e tutela dos importantes direitos e interesses da família é uma ofensa à liberdade individual, crenças religiosas e ataque ao princípio de tolerância, então deveria ser eliminado o casamento civil por ser ofensivo ao dogma do matrimônio cristão. (1)

2) A Licença do Governo na ereção da estátua do Cristo do Corcovado

Oferece especial interesse à interpretação do artigo 11, § 2º, da Constituição, a resposta dada por Aureliano Leal a uma consulta que lhe foi formulada nos seguintes termos:

"Foi solicitada ao Governo permissão para ser erigida uma estátua de Cristo em um logradouro público no alto do Corcovado.

(1) Cfr. BARBALHO, o. c., pág. 418.

O monumento deverá ser construído com recursos particulares, continuando o logradouro à disposição do público.

Há algum embaraço constitucional para a referida permissão por parte do Governo?"

Situando a questão no domínio do Estado brasileiro e sua laicidade constitucional, o ilustre jurista respondeu negativamente à consulta, sustentando que nenhum embaraço constitucional existia.

Resumiu a argumentação desta forma.

Para estabelecer um culto é preciso fundá-lo, instituí-lo, criá-lo, fixá-lo, assentá-lo, determiná-lo. Na linguagem constitucional a palavra **estabelecer**, com referência a culto ou igreja, compreende também quaisquer relações de dependência ou de aliança entre eles e a União ou os Estados, dependência e aliança que são proibidas pelo artigo 72, § 7º, da Constituição.

Essa significação da ordem jurídica não se afasta da significação etimológica do verbo **estabelecer**, pois este vale também por organizar, instituir, dar uma fórmula estável e regular.

Com efeito, o Estado que estabelece relações de dependência ou aliança com um culto, religião ou igreja, dá ao mencionado culto, religião ou igreja uma forma estável e regular.

Afinal, que são relações de dependência? São relações de subordinação, relações de sujeição. Que são relações de aliança? São relações decorrentes de um pacto que liga para determinados fins.

Ora, concedendo em um logradouro público uma área para nela ser levantada uma estátua a Cristo, o Governo não estabelece nenhum culto ou igreja. Não só porque não o institui, não o cria, não o fixa, não o assenta e não o determina, como também porque de tal concessão não resultam para nenhum culto ou igreja relações de dependência ou de subordinação.

Muito menos a concessão importará em subvenção do Estado a um culto ou igreja, porque ao Tesouro não pede a Comissão que ele faça alguma despesa e a palavra subvenção em direito é inseparável da idéia de dinheiro (2).

3) O Acórdão do Supremo Tribunal Federal, de 9 de maio de 1903

Sobre a proibição às associações religiosas de alienar seus bens, referimos o Acórdão do Supremo Tribunal Federal no Agravo nº 490, de 9 de maio de 1903:

"Considerando que legítimo e cabido é o recurso à autoridade judiciária interposto pelo administrador de uma corporação re-

(2) Cfr. PACHECO, o. c., Vol. IV, pág. 255.

ligiosa, porquanto, ainda que a Igreja esteja separada do Estado, as corporações religiosas são pessoas jurídicas que vivem e se desenvolvem na sociedade política. Nas relações de direito privado, como a de que se trata, elas são regidas pelo direito civil aplicável pelas justças seculares; nem de outro modo se poderia entender sem atentar à soberania nacional. Tal competência para caso análogo é expressamente consagrada no Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890, art. 50, § 4º, letra b. (3)

No novo regime político, as ordens religiosas, pelo que respeita ao seu patrimônio, não estão emancipadas da ação do Estado; ao contrário, dependem da expressa licença do Governo para alienarem seus bens imóveis, móveis ou semoventes, nos termos da lei de 9 de dezembro de 1830, a qual não foi ab-rogada pela Constituição (art. 72, § 3º). Esta lhes outorga tão-somente a livre aquisição dos bens e não a liberdade de alienar, ao inverso do que entendeu o Aviso nº 89, de 31 de dezembro de 1891, cuja doutrina é insustentável perante o histórico da citada disposição constitucional. . . "

Comenta João Barbalho: o domínio é um direito que pode sofrer limitações não só por fato do seu titular ou por consenso deste, mas também por força de lei em vista do bem público.

Ora, o Congresso encontrou a proibição às Ordens Religiosas de adquirir e de alienar. Não era obrigado a mantê-las, nem a suprimi-las. Conservou a última e eliminou a primeira.

Devemos, pois, admitir o regime civil que neste particular o Governo provisório tinha estabelecido com a modificação que lhe trouxe o Congresso Constituinte, sem indagar se é o melhor, o mais lógico, ou o mais liberal (!) (4)

CAPÍTULO QUARTO

CONSEQÜÊNCIAS FILOSÓFICAS

1) A origem filosófica da Declaração Brasileira de 91 sobre a liberdade religiosa

Célebres na história foram a Declaração Norte-Americana dos Direitos do Homem de 1776 (1) e a Declaração Francesa de 1789 (2), ambas

(3) "Cessa toda intervenção oficial na administração econômica e tomada de contas das associações e corporações religiosas, sem provocação dos interessados ou do Ministério Público", em *Coleção das Leis, Decretos do Governo Provisório* — Fascículo XI, de 1.º a 30 de novembro de 1890 — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1891, pág. 3.361.

(4) BARBALHO, o. c., pág. 414.

(1) Artigo XVI da Declaração dos Direitos do Homem: "A religião, o culto devido ao Criador, bem como a maneira de satisfazê-lo, somente devem ser dirigidos pela razão e pela persuasão, jamais pela força ou pela violência, de que se segue que todo homem deve gozar da mais perfeita liberdade de consciência; que a própria liberdade estender-se-á igualmente à forma do culto ditado pela consciência, o qual não deve ser punido nem perturbado por qualquer magistrado, salvo se, sob pretexto de religião, vanham a ser perturbadas a própria paz, tranqüillidade ou segurança da sociedade; todos os cidadãos são obrigados a praticar a tolerância cristã, a afeição e a caridade entre si". Trad. Port. Cfr. PACHECO, o. c., Vol. X, pág. 124.

(2) Art. 10: "Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi". Cfr. CAVALCANTI, o. c., Vol. III, pág. 87.

precursoras do direito da liberdade religiosa, que influenciaram as demais Constituições.

É conhecido que a Declaração Francesa de 1789 difundiu pelo mundo da cultura o conceito de liberdade religiosa como direito: na Europa e na América Latina e assim como nos países da África e da Ásia, esse direito da liberdade religiosa foi inserido nos ordenamentos jurídicos das nações como um direito civil dos cidadãos.

De onde se inspirou a Declaração Brasileira de 1891 sobre a liberdade religiosa? Inspirou-se a 1ª Carta Republicana na Declaração Norte-Americana, seguindo o exemplo da irmã do Continente, ou se inspirou na Velha Europa, na França?

Devemos observar que o direito à liberdade religiosa, como este é afirmado na Declaração Francesa, tem uma origem e um cunho diferente do mesmo direito promulgado pela Declaração Norte-Americana.

Isso é verdade, não obstante que este seja anterior àquele e que tenha havido, na opinião de muitos autores, alguma relação de dependência da Declaração Francesa com respeito à Norte-Americana. (3)

I — A Declaração Francesa de 1789

O direito da liberdade religiosa, tal como foi formulado no artigo 10 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, tem como fonte as correntes filosóficas do Iluminismo, Agnosticismo e Historicismo.

Conforme o Iluminismo, o homem pode e deve crer na Divindade: sua crença religiosa, porém, e suas formas de culto devem ser determinadas pela razão, à luz da razão; qualquer fórmula que se refira a outras fontes não passa de uma superstição. Daí nasce a oposição clara e decidida do Iluminismo ao Cristianismo, em geral, e, em modo particular, à Igreja Católica.

Na filosofia do Agnosticismo se defende a incapacidade da razão humana de alcançar as realidades sobrenaturais extra-sensíveis; não se admite a possibilidade de conhecer a Deus com certeza.

Todas as crenças religiosas, portanto, são evadas e roídas pela dúvida; por esse motivo, não há distinção entre religiões: cientificamente, uma vale pela outra. Conseqüentemente, cada um tem o direito de crer e seguir a religião que lhe aprouver.

Finalmente, o Historicismo ensina que as diferentes religiões são as várias manifestações do sentimento religioso do ser humano. Nenhuma religião é verdadeira; todas encerram alguma parcela de verdade.

(3) PAVAN, *Libertà Religiosa e Pubblici Poteri*, o.c., pág. 193.

Ninguém, portanto, pode ser legitimamente incomodado pela sua crença religiosa, (4)

Outra característica importante da Declaração Francesa é o seu sentimento de rebelião e de oposição ao regime político, considerado como uma força que oprime e escraviza. Essa declaração de direitos nasce como uma exigência de uma libertação da opressão. É o que se observa em cada um dos 17 artigos da Declaração, especialmente no artigo 2º, que assim reza:

“A finalidade de toda organização política é a defesa e conservação dos direitos naturais e inalienáveis do homem. Estes direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.”

Podemos, pois, afirmar que o contexto filosófico e histórico da Declaração Francesa encerra, com toda probabilidade, uma oposição às várias confissões religiosas e, de modo especial, à Igreja Católica.

E por estes dois motivos:

A Igreja Católica era, por um lado, considerada unida ao regime monárquico absolutista e, por outro lado, proclamava-se a única Religião verdadeira e ainda mais Revelada. (5)

II — A Declaração Norte-Americana de 1776

Diferente é o contexto filosófico e histórico da Declaração Norte-Americana. Sem dúvida, o pensamento de Locke, expresso em sua obra “Epístola de Tolerância”, de 1689, inspira a Declaração dos Direitos do Homem, do Estado de Pensilvânia. Assim reza o art. 2º:

“Todos os homens têm o direito natural e inalienável de adorar a Deus Onipotente de acordo com os ditames da própria consciência e da razão.”

Esse princípio da liberdade religiosa foi proclamado em um ambiente histórico completamente diferente daquele francês.

São populações que, saindo do regime colonial, se esforçam para construir uma nova Comunidade Política independente. A Declaração Norte-Americana, ao invés de se preocupar com o elemento doutrinário e filosófico, tem uma finalidade prática.

Os povos norte-americanos procuram estabelecer os princípios que permitam uma convivência digna de homens livres; dentre eles, sublinharam o direito da liberdade em matéria religiosa.

(4) HARTMAN A., *Vrai et Fausse*, Paris, 1955, págs. 7/56.

(5) PAVAN, *Libertà religiosa e Pubblici Poteri*, o.c., pág. 200.

Por experiência própria, aquelas populações conheciam o grande obstáculo da discriminação civil por motivos religiosos e, por isso, estabeleceram no art. 2º acima citado:

“E o homem que reconhece a existência de Deus não pode por justiça ser privado ou excluído de algum de seus direitos civis, por causa dos seus sentimentos religiosos ou da forma particular de seu culto.” (6)

É o princípio que se encontra em todas as Constituições dos Estados modernos. Outra característica da Declaração Norte-Americana é a afirmação de que a autoridade reside no povo, de tal modo, que ela não pode ser exercida legitimamente senão em nome do povo, por cidadãos por ele investidos de autoridade e dentro de limites jurídicos estabelecidos pelos cidadãos. Os cidadãos norte-americanos não tencionavam, pois, conferir aos poderes públicos nenhum mandato de interferir na crença religiosa, naquilo que se refere ao seu conteúdo e nas suas expressões formais.

“Nenhum Poder do Estado — diz o artigo 2º — pode e deve atribuir-se a autoridade de interferir, de alguma forma, ou de controlar, de alguma maneira, o direito de consciência ao livre exercício de um culto religioso.”

A intervenção do poder civil em campo religioso é legítima somente quando se trata de harmonizar o exercício do direito à liberdade em matéria religiosa entre os cidadãos de religiões diferentes, ou quando, sob o pretexto de exercer aquele direito, se ofende a moral pública ou se perturba a ordem pública ou se põe em perigo a segurança do Estado ou quando se lesem os outros direitos dos cidadãos.

É o que prescreve o art. 33 da Declaração dos Direitos do Estado de Maryland.

O motivo pelo qual os cidadãos norte-americanos reservam para si o pleno direito à liberdade em matéria religiosa, com relação aos poderes públicos, encontra-se no discurso que proferiu Daniel Carrol, deputado católico do Maryland, no primeiro Congresso (1789-1791):

“As the rights of conscience are, in their nature, of peculiar delicacy, and will little bear the gentlest touch of governmental hand.” (7)

III — A Declaração Brasileira de 1891

Rui Barbosa, verificando que o princípio das igrejas livres em Estado livre tem duas hermenêuticas distintas e opostas — a francesa e a americana —, procurou demonstrar que a decisão constitucional brasileira de 1891 optou pela concepção americana.

(6) HARTMAN, o.c., pág. 56.

(7) PAVAN, *Liberté Religieuse e Pubblici Poteri*, o.c., pág. 203.

Assim ele escreve:

"O princípio das igrejas livres em Estado livre tem duas hermenêuticas distintas e opostas: a francesa e a americana. Esta, sinceramente liberal, não se assusta com a expansão do Catolicismo, a mais numerosa hoje de todas as confissões dos Estados Unidos (8), pois nelas vêm um dos grandes fatores de sua cultura e de sua estabilidade social. Aquela, obsessa do eterno fantasma do clericalismo, gira de reação em reação, inquieta, agressiva, proscritora.

Com uma, sob as formas da liberdade republicana, assiste o século XX ao tremendo acesso do regalismo que banuiu do país, em França, todas as congregações religiosas.

Sob a outra, se reúnem na América do Norte, os prófugos da perseguição ultramarina e as coletividades religiosas se desenvolvem tranqüilas, prósperas, frutificativas, sem a mais ligeira nuvem no seu horizonte. Na melhor cordialidade, os prelados romanos dos membros do Sacro Colégio se sentam à mesa de Roosevelt, o protestante, que não falta um só domingo no templo do seu culto aos deveres do serviço divino."

"Foi esta a liberdade religiosa que nós escrevemos na Constituição brasileira", exclama Rui Barbosa.

"Esta exclui do programa escolar o ensino da Religião. Mas não consente que o ensino escolar e os livros escolares professem a irreligião e a incredulidade, nem obsta, quando exigido pelos pais, ao ensino religioso pelos ministros da religião. Exime o soldado e o marinheiro da observância obrigatória dos deveres culturais. Mas não exonera o Governo de proporcionar ao marinheiro e ao soldado, imparcialmente, os benefícios do ministério sagrado. Veda ao Estado subvencionar a instrução religiosa. Mas não o priva de animar indiretamente as vantagens morais do ensino religioso, favorecendo com imunidades tributárias as casas consagradas ao culto. É assim que se pratica nos Estados Unidos essa neutralidade entre as religiões, que nunca se encarou ali como profissão nacional o agnosticismo ou o materialismo do Estado, senão somente como a expressão da sua incompetência e do seu respeito entre as várias denominações religiosas. A Constituição brasileira bebeu ali, não em França.

É ali que lhe havemos de ir buscar as lições, as decisões e as soluções: irritantes, reacionárias, violentas na política francesa; eqüitativas, benéficas, pacificadoras, na americana." (9)

(8) Em 1893, os católicos contam, nos Estados Unidos, 84 arcebispos e bispos, 8.000 padres e 10 milhões de fiéis. De todas as confissões é a que mais prospera e a que conta maior número de aderentes em toda a União. Cfr. SORIANO, o.c., pág. 422, nota 1

(9) HOMERO PIRES, Comentários à Constituição Federal Brasileira, Rio, 1932, Vol. I, págs. 365/374. Cfr. PACHECO, o.c., Vol. IV, pág. 262.

Não é da mesma opinião José Soriano de Sousa:

“Toda a nossa educação constitucional — escreve ele — tem sido feita antes pelos moldes da Europa e particularmente da França do que pelas idéias americanas. A escola liberal dos nossos estadistas é, antes, a dos princípios de 1789 do que a dos princípios de 1776. Somos americanos e, não obstante, regêmo-nos mais pela liberdade à francesa do que pela liberdade à americana.

Nas relações entre Estado e Igreja se manifesta a nossa tendência para a liberdade religiosa qual a entende e a pratica a escola francesa, em vez de entendê-la e praticá-la como os americanos. A separação da Igreja e do Estado, expressa na célebre fórmula de Cavour ou de Montalembert — Igreja livre em Estado livre — é entendida na América de modo diferente do que se entende na Europa.

Em França, ela significa ateísmo do Estado ou, pelo menos, uma situação em que se ignora o cristianismo e em que os poderes públicos agem sem se inspirarem nos dogmas ou nas idéias morais derivadas dos dogmas do cristianismo.

Pelo contrário, nos Estados Unidos, se não há uma religião de Estado, há uma religião nacional, na qual os poderes públicos se inspiram e que a opinião pública respeita.

A religião cristã e seus dogmas não são desconhecidos do governo americano. Antes que na Europa se proclamasse a Igreja livre em Estado livre, já havia muitos anos que, nos Estados Unidos, essa máxima era praticada leal e sinceramente; devido a essa sinceridade, ali o catolicismo floresceu de modo a fazer inveja a certos países chamados católicos.” (10)

Edgar Sanchez, em 8 de abril de 1934, dirigindo-se aos deputados da segunda Assembléia Nacional Constituinte e referindo-se aos parágrafos 3º, 4º, 5º, 6º e 7º do art. 72 da Constituição de 1891, assim os qualificava:

“Esses preceitos representam a mais bela concepção liberal da democracia e o mais precioso patrimônio cívico do povo brasileiro. São o fruto sazonado da árvore da civilização e os revêrberos do lídimo cristianismo que produziu a Reforma, a Renascença, a Revolução francesa, a Enciclopédia; dissipou as trevas medievais, estabeleceu o livre exame, aboliu a censura literária, extinguiu as fogueiras inquisitórias, derruiu a cidadela de Bastilha, proclamou os direitos do homem e do cidadão, sugeriu as invenções, inspirou sábios, suscitou os libertadores, iluminou os filósofos, aperfeiçoou a educação, desprendeu o pensamento.” (11)

(10) SORIANO, o. c., pág. 422.

(11) Documentos parlamentares, Anexos dos Annes da Assembleia Nacional Constituinte, Rio de Janeiro, 1936, Vol. III, pág. 188.

É um hino de exaltação ao espírito constitucional francês. Há uma importante diferença entre a Constituição brasileira e a americana. A brasileira proíbe uma religião oficial aliada ou dependente do governo da União ou dos Estados (art. 72, § 7º). Veda à União, como aos Estados, estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício dos cultos religiosos (art. 11, § 2º).

A Constituição americana diz que nenhum juramento religioso poderá ser exigido como condição para ocupar um cargo público de confiança dos Estados Unidos — "to any office or public trust under the United States". Donde se segue que os Estados podem exigir juramento religioso para os funcionários sob sua jurisdição.

E, de fato, Constituições de alguns Estados norte-americanos declaram incapazes para ocupar um cargo público, honorífico ou retribuído, aqueles que negam a existência de Deus. A Constituição de Maryland inclui a confissão de crença em um Ser Supremo no juramento que prestam os membros do seu Congresso e os funcionários de ordem executiva.

Quando o Congresso recebe na União um Estado novo, examina a sua Constituição e se esta não garantir aos seus cidadãos a liberdade religiosa não será recebido. (12)

A esta altura, perguntamo-nos se a Declaração Brasileira de 1891 se inspirou na Declaração Francesa de 1779 ou na Americana de 1776.

Devido ao caráter pacífico do povo brasileiro, não se verificaram no Brasil as carnificinas que se deram na França de 89. O receio de D. Macedo Costa de que "aquelas orgias sangrentas não se repitam aqui com o clero foragido, guilhotinado, afogado, metralhado; as Igrejas fechadas ou profanadas, umas feitas armazéns, outras estrebarias; culto católico interrompido, crucifixos atirados ao Rio Sena etc." não ocorreu no Brasil. (13)

A fórmula brasileira encontra-se numa posição medianeira entre a escola americana e francesa, é uma declaração conforme ao espírito brasileiro que, em sua história, não conheceu excessos de agressão, de intolerância, reflexo de um povo que soube amalgamar, numa consciência única, numa única língua, povos de diferentes raças. Podemos afirmar que ela contém letra francesa e espírito americano, pois a prática constitucional brasileira verificou um abrandamento nas Cartas constitucionais que se seguiram.

Todavia, a Declaração Brasileira, tal qual está vazada na Constituição de 1891, não é uma declaração isenta de qualquer restrição à liberdade religiosa, como a pretendia e desejava Rui Barbosa.

(12) Commentaries on the Constitution and law of the U.S. Cfr. SORIANO, o.c., pág. 422, nota 2.

(13) DORNAS, o.c., pág. 295.

Nós encontramos, de fato, uma acentuada profissão e uma verdadeira imposição do laicismo que não correspondia à realidade brasileira, aos sentimentos do povo brasileiro.

É verdade que a Constituição de 1891 era uma reação aos abusos, à violência, à perseguição religiosa que se desenvolveu durante o Império. Todavia, nesta reação houve excessos. A Constituição de 1891 apresentou-se mais liberal que os próprios liberais (14). Surpreendeu aos próprios liberais. Que a Constituição significou para a Igreja uma libertação do Regalismo, é evidente.

Mas, é claro também, que as conseqüências benéficas da separação da Igreja do Estado baseiam-se, principalmente, na liberdade de atuação conseguida pela autoridade eclesiástica e não nos princípios do liberalismo laicista que, no Brasil como em toda parte, estiveram impregnados de ateísmo.

Neste sentido escreve Tristão de Athayde: "O que se quis fazer em 91, foi justamente dar um golpe de força na influência religiosa, não só na vida política como na educação que ia preparar os homens políticos do futuro. A mentalidade de 1891 era nitidamente anti-religiosa. A "liberdade" que a Igreja obteve e que foi sem dúvida um progresso sobre a escravidão em que vivera no Império não foi um serviço que a "república" "entendeu" prestar-lhe. Se houve um avanço, foi "independente" da vontade dos constituintes. A mentalidade republicana julgava que a Igreja desaparecesse mais rapidamente com a separação. Não se separou dela para prestigiá-la. E sim, para evitar o que ele pensava ser o contágio de sua decadência e privá-la das forças do Estado. Este julgava que a Igreja não pudesse viver sem ele... A realidade porém mostrou ser outra." (15)

Por isso, podemos afirmar que o espírito da Declaração Brasileira de 91 é aquele preconizado por Rui Barbosa nesta afirmação:

"Se a República veio organizar o Brasil e não esmagá-lo, a fórmula da liberdade constitucional na República necessariamente há de ser uma fórmula cristã. Como aos americanos, pois, nos assiste a nós o jus de considerar o princípio cristão elemento essencial e fundamental do direito brasileiro." (16)

Esse espírito americano, e não francês, da Declaração Brasileira a respeito da liberdade religiosa, se não conseguiu manifestar-se claramente na Constituição de 91, desenvolver-se-á nas demais Constituições Republicanas.

Com efeito, Adroaldo da Costa, na Assembléia Constituinte, a 31 de janeiro de 1934, pleiteava a inclusão de alguns textos explícitos na nova Constituição de 34, para que "a interpretação da jurisprudência amanhã

(14) AGENOR DE ROURE, *A Constituinte Republicana*, Rio, 1918, Vol. II, pág. 167. Cfr. PACHECO, o.c., vol. X, pág. 126.

(15) TRISTÃO DE ATHAYDE, *Estudos* (4.ª Série), Rio de Janeiro, 1931, pág. 282.

(16) *Ibidem*, pág. 282.

encontre mais facilitada a sua tarefa e não possa vacilar na escolha de interpretação à americana que devera ter sido dada à Constituição de 1891, ao invés da interpretação francesa". (17)

O autor do projeto da Constituição de 91 foi Rui Barbosa; não há, pois, nenhum outro intérprete melhor do que que ele. Foi ele também o autor do decreto da separação da Igreja do Estado. Na chefia do Governo Provisório Republicano estava o Marechal Deodoro da Fonseca que afirmou, categoricamente, que não permitiria que se tocasse nos bens da Igreja.

Logo, esse espírito religioso americano, próprio aos brasileiros, à sua índole, e que os diferencia dos demais países latinos da Europa, explica o que H. Damante chama uma das muitas contradições da vida brasileira, quando escreve que a República, apesar de seu lastro de positivismo e laicismo, permitiu que se instaurasse o clima de verdadeira liberdade religiosa apoiado no bom senso e espírito apostólico dos Bispos. (18)

2) Neutralidade religiosa ou laicismo da Constituição?

Proclamada a República, o Governo Provisório, pelo Decreto nº 119-A, tratou de despojar a Religião Católica de suas prerrogativas de religião de Estado. A Constituição de 1891, que se afirmou anti-imperial em muitas das suas disposições, se manifestou como tal em matéria de religião, consignando preceitos que tendiam a estabelecer o laicismo de Estado.

Por motivo dessas disposições, chegou-se a mencionar o fato altamente lisonjeiro e significativo de que estiveram decretadas na 1ª Constituição republicana "disposições de liberdade religiosa, mais adiantadas que as de qualquer Constituição do tempo". Assim se expressou Agenor de Roure. (19)

Mas, para se chegar a tanto, travaram-se na Constituinte, através de ásperas divergências, acalorados debates.

Chegou-se por meio de emendas a uma tendência de hostilidade à própria Religião Católica. Estas emendas preceituavam a inelegibilidade dos padres, a proibição dos conventos, a expulsão dos jesuítas, a precedência obrigatória do casamento civil e a própria manutenção das leis de mão morta que eram anteriores à Independência. Estas leis impunham às comunidades religiosas a proibição de adquirir, possuir e alhear bens de raiz sem especial licença do Governo Civil, não faltando a disposição pela qual tais bens revertiam ao Estado no caso em que se verificasse uma infração desse impedimento.

Como conciliar o laicismo com a neutralidade religiosa do Estado?

(17) *Anais da Assembleia Nacional Constituinte*, Rio, 1935, Vol. VII, pág. 188.

(18) H. H. DAMANTE, *Rio Branco e Santa Sé*, Revista *Vozes*, Petrópolis, maio, 1962, págs. 371/372.

(19) *Cfr.* PACHECO, o.c., Vol. X, pág. 126.

Inclui-se na concepção de liberdade religiosa a exigência da neutralização dos poderes públicos em face das diversas religiões ou seja a laicização de todos os serviços públicos.

Por esta concepção, exige-se que o próprio estado civil das pessoas seja secularizado e que se prescreva prioridade ou preferência para os atos civis correspondentes a atos religiosos como o batismo, o casamento, os funerais.

Então, estes atos religiosos só poderão ser praticados depois que, obrigatoriamente, tenham sido praticados os atos de registro de nascimento, de casamento civil e de óbito.

O ensino religioso será completamente abolido ou, pelo menos, não será admitido nas escolas públicas. Os cemitérios deverão ser invariavelmente secularizados e neles serão praticadas indistintamente todas as inumações, sem distinção de crença. A ninguém se negará a sepultura, sem qualquer discriminação. Serão também proibidas as ordens religiosas ou, pelo menos, vedadas ou tornadas dependentes de autorização as suas operações quanto aos bens materiais.

Os titulares do poder público, na sua qualidade oficial, não terão relações de aliança ou de dependência com as religiões e nem poderão participar de seus cultos.

O Erário não auxiliará nem subvencionará as religiões ou as suas atividades específicas. Em suma, os órgãos do Estado não manifestarão qualquer predileção ou assumirão atitude de preterição com respeito às crenças religiosas, suas manifestações e práticas.

Estas medidas, no seu todo ou em sua maior parte, podem ser consideradas como realizadoras de um grau máximo de liberdade religiosa, mas, em verdade, não têm alcançado um resultado adequado.

Na realidade, prevaleceu em grande número de casos a consideração de que, se a grande maioria dos súditos do Estado professa uma determinada religião, é admissível que nesse Estado os poderes públicos se conduzam dentro de uma certa predileção ou de uma certa deferência ao culto dessa religião, desde que isto não importe em preterir ou coagir as outras confissões.

No Brasil, os Constituintes de 1891, embora seduzidos por uma certa tendência à laicização do Estado, não chegaram a realizá-la completamente, pois rejeitaram diversas propostas que procuravam intensificar essa laicização.

Ficou assim no texto da Constituição apenas a marca dessa tendência.

Já na reforma de 1926 da Constituição, ingressou uma atenuação dessa tendência ao laicismo, com o acréscimo ao § 7º do art. 72 — “a

representação diplomática do Brasil junto à Santa Sé não implica a violação deste princípio", isto é, do princípio da independência do Estado da Igreja.

Todavia a tendência ao laicismo é manifestada no Preâmbulo da Constituição que omitiu a referência ao nome de Deus, "omitindo qualquer manifestação de apreço aos sentimentos cristãos de nosso povo." (20)

Ora, o Preâmbulo é uma expressão solene de propósitos e desejos dos Constituintes e não uma declaração de normas, nem sequer de princípios. Quando se trata de um preâmbulo amplo, solene e majestoso, consoante a doutrina de muitos autores, ele é um excelente manual de interpretação, porque vale como a síntese ou resumo autorizado e antecipado dos fins essenciais para que a Constituição foi criada.

Não se pode afirmar que a inclusão ou a exclusão do nome de Deus no texto constitucional faça com que a Constituição seja ou deixe de ser teocrática.

Pode haver a invocação da divindade, sem quebra da separação existente entre o Estado e a Igreja. E pode o nome de Deus não aparecer em seu preâmbulo e tratar-se de uma Constituição teocrática. É o que sucede precisamente com a Constituição do Vaticano (7-6-1969), cujo preâmbulo, sem qualquer referência à Divindade, está assim concebido: "De nossa própria iniciativa e sobre informações seguras, na plenitude de nossa autoridade soberana: Nós temos ordenado e determinamos ser observado, como lei do Estado, o que se segue." (21)

A omissão do nome de Deus na Constituição de 1891 reflete, pois, a orientação do laicismo da primeira Carta Constitucional da República.

O sentimento católico do povo brasileiro não foi destruído pela República, mas foi acrisolado no sacrifício de mais de quarenta anos de laicismo impenitente que quase destruiu por completo o seu organismo.

"A reação que ora se faz nesta Constituição de 1934 é mais uma necessidade vital que diz respeito à sua própria existência material e moral, do que uma reivindicação católica da quase totalidade da Nação." (22)

Sintomático é observar que as demais Constituições, com a exceção da ditadura de Getúlio Vargas, reinseriram no Preâmbulo da Constituição o nome de Deus, refazendo-se ao espírito da Constituição brasileira preconizado por Rui Barbosa.

Será também uma maneira de respeitar as convicções e os sentimentos religiosos do povo brasileiro. O laicismo da Constituição de 1891,

(20) PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1946*, Vol. 1, Rio, 1963, pág. 306.

(21) SARASATE, *o.c.*, pág. 226.

(22) *Anuário da Assembléa Nacional Constituinte*, Rio, 1937, Vol. XXII, págs. 403/404.

em contraste com a neutralidade religiosa, figura, pois, no Preâmbulo que omitiu a invocação à proteção de Deus e em algumas restrições à liberdade religiosa, tais como a vigência do direito de mão morta, o ensino leigo nas escolas do Estado, a exigência da precedência do matrimônio civil à celebração do religioso e a exclusão dos religiosos do rol de eleitores.

Em outras palavras: nas relações Estado-Igreja.

3) Restrições à liberdade religiosa

Embora a Constituição de 1891 proclame a liberdade religiosa para todos os indivíduos e confissões e afirme sua independência absoluta de qualquer relação de dependência ou aliança com igrejas, permaneceram no texto constitucional algumas cláusulas e normas restritivas ao direito da liberdade religiosa.

I — Restrições para as associações religiosas

A liberdade religiosa é um direito inerente à pessoa como tal; portanto, diz respeito a todos: para crentes e não-crentes. O ateu também dá ao problema religioso uma solução, embora negativa; contudo, sua solução faz parte também do campo religioso.

A liberdade religiosa, que compete às pessoas tomadas singularmente, compete também às pessoas quando unidas em sociedades. As sociedades, as associações religiosas são um postulado que provém da natureza social dos seres humanos e da própria religião. Todas as confissões e as associações religiosas, portanto, têm direito à liberdade, não por causa de sua origem divina, como poderia reivindicar para si a Igreja Católica, mas pelo fato de serem estas associações um elemento essencial à natureza humana que para determinados valores se associa e se organiza. Isto não significa, portanto, declarar que todas as confissões religiosas estão no mesmo plano da verdade; o direito da liberdade religiosa faz abstração disso. O conteúdo da liberdade religiosa não é a veracidade de uma determinada religião; seu conteúdo negativo é a imunidade de coação.

O grupo religioso que é um grupo fundamental da sociedade quer se exprimir social e livremente. Antigamente a religião foi considerada uma personificação, uma entificação da nação. Hoje, todas as confissões e associações religiosas têm direito à liberdade religiosa, porque existem por força de uma decisão social do homem, independentemente de sua origem divina ou não.

E sendo que a cada direito corresponde o dever, o Estado respeitará sua liberdade, não considerando a origem divina da Igreja Católica, e sim a sua característica de manifestação social de um grupo.

Antigamente se julgava que as tarefas do Estado em campo religioso fossem idênticas às do indivíduo, ou seja, o Estado devia favorecer a verdadeira religião. O objeto do direito da liberdade religiosa, pelo contrário, é uma omissão, é abster-se da coação.

O ser humano não é posto em contacto com a verdade pela força. O uso dos meios coercitivos não tem sentido em campo religioso: o homem adere à verdade, pela luz que brilha na verdade, ou seja, pelo grau de evidência da verdade do objeto conhecido. A coação só pode produzir pessoas falsas, não sinceras. Além disso, a exigência da verdade leva o indivíduo a comportar-se de acordo com a verdade.

Ora, o comportamento humano só pode ser autêntico quando nasce de uma decisão interna, especialmente em matéria religiosa que é a parte mais delicada do ser humano.

Essa exigência de imunidade de coação é válida, seja para os católicos, para os crentes em geral, como para os que não crêem.

O Estado, portanto, não tem os mesmos deveres do indivíduo na procura da verdade religiosa; sua tarefa é respeitar a consciência do indivíduo humano, que é fundamento da dignidade humana, e deve garantir o exercício do direito da liberdade religiosa.

O Estado não é, pois, obrigado a defender a religião. Na verdade, as pessoas investidas dos poderes públicos por este fato não adquirem competência filosófica, religiosa para julgar; eles não têm autoridade para determinar o comportamento humano.

O Estado deve defender, sim, o exercício da liberdade religiosa, em seu duplícipe sentido de que ninguém pode ser obrigado a uma determinada religião e ninguém pode ser impedido de seguir uma determinada crença.

O direito à liberdade religiosa não é uma relação do indivíduo com a verdade: todo direito é uma relação intersubjetiva, entre sujeitos, por isso reclama-se a intervenção do Estado só para garantir a alternância da liberdade religiosa, ou seja, o direito de um e o dever do outro.

Se este é o conteúdo do direito à liberdade religiosa, do indivíduo e das associações, qual será sua extensão?

Todos os direitos fundamentais da pessoa se baseiam na dignidade humana, no fato de que as pessoas podem autodeterminar-se — são responsáveis. Por isso, todos esses direitos são um direito negativo.

Todo direito fundamental da pessoa humana é uma imunidade, consiste no fato de não ser impedido e não ser incomodado no seu próprio agir. Esta, pois, é a extensão do direito da associação religiosa: o de não ser impedido de celebrar o culto que achar mais conveniente e de organizar-se internamente, adquirindo, alheando os seus bens, manifestando

os conteúdos da própria crença. Isto não significa o direito de manifestar o erro, mas o direito de não ser impedido de manifestar a própria doutrina.

Note-se que, às vezes, o erro quando é descoberto pode ser corrigido: no embate entre erro e verdade, só a verdade sai ganhando. Finalmente, inclui-se nesse direito a possibilidade de dar vida a movimentos, inspirando-lhes suas crenças religiosas mesmo no campo material, na ordem temporal.

Portanto, a amplidão e a extensão dos direitos da liberdade religiosa das associações religiosas é a mesma que cabe ao indivíduo. Qual é o espaço ou a extensão dos direitos que a Constituição de 91 concede às associações religiosas?

A Constituição de 91 defrontou-se com o famoso direito da mão morta que oprimia e sufocava as ordens religiosas.

A Constituição de 1891 riscou tudo isso e colocou as associações religiosas sob o direito comum. Foi uma lição magistral a todos os países — França, Itália, Estados Unidos e Inglaterra — que haviam tomado outro caminho com relação aos bens eclesiásticos.

Contudo, ficou uma cláusula restritiva que só desapareceu com a Constituição de 1946. ⁽²³⁾

Na verdade, a Constituição de 91 não conseguiu extinguir todas as restrições vigentes a respeito dos bens eclesiásticos. O artigo 72, no seu parágrafo 3º, parecia dar às associações religiosas o mesmo tratamento jurídico das demais associações garantidas pela Constituição.

Parecia, mas do fato de mencionar esse parágrafo apenas a aquisição de bens, não mencionando a sua conservação e nem a conseqüente disponibilidade, sustentou-se que perduravam as velhas restrições. ⁽²⁴⁾

O Congresso aboliu só uma das limitações postas pelas leis de amortização, ou seja, a necessidade de licença do Governo para aquisição de bens de raiz, deixando em vigor as demais restrições.

Concede a Constituição de 1891 às associações religiosas a faculdade de adquirir segundo o direito comum, isto é, livremente, mas nada estabeleceu sobre a livre alienação. "Adquirindo bens, e observadas as disposições do direito comum", diz o texto constitucional. Adquirir não é o mesmo que dispor.

Continuaram, pois, vigentes as disposições relativas à conversão dos bens imóveis das ordens, irmandades e institutos em apólice da dívida pública interna.

E assim se procedeu. Esta foi também a praxe do Supremo Tribunal Federal.

(23) Art. 141, § 7.º, da Constituição de 1946: "As associações religiosas adquirirão personalidade jurídica na forma de lei civil".

(24) PACHECO, o. c., Vol. X, 1965, pág. 137; BARBALHO, o. c., págs. 411/412.

II — Restrições ao Casamento

A Constituição republicana só reconhece o casamento civil, desconhecendo a existência e o valor do qualquer matrimônio religioso.

Isto foi estabelecido em nome da liberdade religiosa, em nome da neutralidade dos poderes públicos, mas sobretudo em nome do laicismo marcante da 1ª Constituição republicana.

Este fato já representa uma restrição à liberdade religiosa: pois os cidadãos, não querendo abandonar o matrimônio religioso, sujeitam-se a celebrar dois matrimônios: o civil, perante a autoridade do Estado, e o religioso, perante Deus e a Igreja. É a realidade dos fatos que se rebela à imposição das leis. A instituição do casamento civil, feita para salvar a liberdade dos não-crentes, não levou em conta o sentimento religioso da universalidade do povo brasileiro.

A legislação matrimonial pertence à categoria das doutrinas "mistas", em que o Estado e a Igreja têm sua esfera de competência; ela requer prévio entendimento e mútua colaboração.

Não obstante o fato da atenuação do laicismo das Constituições posteriores, no Brasil ainda se verifica, na maior parte dos casamentos, uma dúplici celebração, a do civil e a do religioso, quando seria suficiente uma só.

Todavia, a restrição à liberdade religiosa, neste setor, se tornou mais grave quando se exigiu a obrigatoriedade da precedência do ato civil ao ato religioso, sancionando uma pena no artigo 284 do Código Penal:

"Celebrar o ministro de qualquer confissão as cerimônias religiosas do casamento antes do ato civil: Penas de prisão celular por um a seis meses e de 100\$ a 500.000\$." (25)

E que este artigo, esta sanção, tenha sido posta em prática, pudemos verificar quando citamos o Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, de 18 de abril de 1893.

Não se justifica, a nosso modo de ver, a coação da precedência do ato civil ao religioso para que penetre na consciência popular a convicção de que, perante a lei, só o casamento civil forme e legitime a família e confira direitos civis. (26)

Assim não justifica, a nosso modo de ver, o receio de que uma parte do clero católico, com atos de acentuada oposição e resistência à execução do decreto, celebrando o casamento religioso e aconselhando a não observância da prescrição civil, pretenda anular o casamento constitucional da família. (27)

(25) ANTÔNIO BENTO DE FARIA, *Anotações Teórico-Práticas ao Código Penal do Brasil*, Vol. I, Rio, 1929, pág. 499.

(26) *Anaes do Congresso Constituinte*, Vol. I, pág. 84/81. BARBALHO, o.c., pág. 415.

(27) BARBALHO, o.c., pág. 418.

O fato de que as Constituições posteriores deixaram liberdade, quanto a precedência do matrimônio civil ao religioso, demonstra que não houve nenhum atentado ou destruição do casamento civil.

Ademais, existia na época uma certa incongruência. A Constituição não estabelecia a precedência obrigatória do casamento civil. A Comissão do Congresso Constituinte sustentava a opinião que permaneciam em vigor as leis ordinárias a esse respeito. Existiam decretos ministeriais sobre a precedência do matrimônio civil que traduziam uma certa contradição ou pelo menos incertezas. Vejamo-las.

O Decreto nº 181 que promulgou a lei sobre o casamento civil nada estabeleceu sobre sua precedência obrigatória ao casamento religioso, (28)

O Decreto nº 521, por sua vez, determina a precedência obrigatória do casamento civil. (29)

O Código Penal, de 11 de outubro de 1890, é claro a esse respeito, estabelecendo, em seu artigo 284, uma pena à violação desse preceito.

Ora, acontece que o Aviso Circular, de 15 de abril de 1891, do ministro da Justiça, Barão de Lucena, declara:

“A Constituição não proíbe a precedência das cerimônias religiosas à celebração do casamento civil, como estatuiu o Decreto nº 521, de 26 de junho do ano passado.” (30)

O próprio Antônio Bento de Faria, em sua obra, comentando o artigo 284 do Código Penal, o declara caduco em vista do Aviso Circular citado.

João Barbalho cita alguns Avisos (31) que divergem da opinião que ele mesmo defende e acrescenta: constituem meros pareceres dos ministros que os subscreveram e, conseqüentemente, não têm força de lei, não obrigam aos poderes públicos nem aos cidadãos, *ex vi* da índole do nosso sistema constitucional.

Todavia, o mencionado jurista não cita o Aviso Circular, de 15 de abril de 1891, do Barão de Lucena.

É um fato que a Constituição não fala de precedência obrigatória do casamento civil; falam sim as treze emendas que não foram votadas

(28) Art. 108 do Decreto n.º 181, de 24 de janeiro de 1890: “Fica em todo caso salvo aos contraentes observar antes ou depois do casamento civil, as formalidades e cerimônias prescritas para a celebração do matrimônio pela religião deles”. — *Coleção das Leis*, Rio, 1890, 1.º Fascículo, de 1 a 31 de janeiro de 1890, pág. 38.

(29) Artigo 1.º do Decreto n.º 521, de 26 de junho de 1890: “O casamento, único válido, nos termos do artigo 108 do decreto de 24 de janeiro último, precederá sempre às cerimônias religiosas de qualquer culto, com que desejem solemnizá-lo os nubentes”. — Artigo 2.º: “O ministro de qualquer confissão que celebrar as cerimônias religiosas do casamento antes do ato civil, será punido com seis meses de prisão e multa correspondente à metade do tempo. — Parágrafo único: No caso de reincidência será aplicado o duplo das mesmas”. — Cfr. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, acompanhada das Leis Orgânicas Publicadas de 15 de novembro de 1889, Rio, 1891, pág. 303.

(30) *Ibidem*, pág. 526.

(31) Aviso n.º 15, de 13 de março de 1891; Aviso n.º 24, de 22 de agosto de 1891; Aviso n.º 27, de 24 de agosto de 1891; Aviso n.º 35, de 11 de dezembro de 1891; Aviso n.º 39, de 31 de dezembro de 1891. Cfr. BARBALHO, *o.c.*, pág. 414.

durante o Congresso: algumas delas pleiteavam a supressão total do parágrafo 4º do artigo 72 e outras a supressão da segunda parte do parágrafo, relativa à precedência obrigatória do casamento civil.

É certo, a nosso modo de ver, que não pode haver coação para o indivíduo, mesmo com a finalidade de querer um bem. Seria violar a dignidade da pessoa humana que se funda na responsabilidade que o homem tem de decidir de seu destino.

Nenhum ser humano pode ser impedido de organizar religiosamente a sua vida. Portanto, a celebração do matrimônio religioso é um fato que escapa à competência do poder do Estado, uma vez que se respeita a ordem pública.

E também à Igreja Católica, como a qualquer outra confissão, em nome da liberdade religiosa, compete o direito de organizar-se e orientar os seus membros, segundo seus princípios, desde que nada se faça contra a moral e ordem pública.

Sustentar a obrigatoriedade da precedência do matrimônio civil ao ato religioso, pelo receio de que a Igreja Católica possa destruir ou eliminar o matrimônio civil, é querer manter uma grave restrição à liberdade das confissões religiosas proclamada pela República, prescindindo do fato que a Igreja Católica sempre admitiu e defendeu a competência do Estado, na legislação dos efeitos civis do matrimônio. (32)

III — Restrições ao ensino

A Constituição de 1891 elevou à altura de um direito constitucional o laicismo do ensino oficial. Conseqüência da liberdade do indivíduo e da consciência religiosa é a liberdade de ensino.

Como se concilia a liberdade de ensino com o laicismo do ensino oficial? Em outras palavras, qual é a tarefa do Estado em relação ao ensino? A laicidade absoluta não é, porventura, uma forma de intervenção do Estado nas consciências, enquanto contribui para a formação do espírito leigo, hostil a qualquer manifestação de natureza religiosa? Pode-se afirmar que o Estado leigo não é o Estado neutro, mas intervencionista, enquanto proíbe o ensino religioso?

O Concílio Vaticano II, em sua declaração sobre a liberdade religiosa, lembra que os sujeitos do direito à liberdade religiosa, além dos indivíduos e das associações religiosas ou comunidades religiosas, são também as famílias. (33) Este direito da família abrange as relações das famílias com as outras e com os poderes públicos. A relação religiosa entre pais e filhos constitui também um aspecto muito importante, não considerado nesta sede, porém.

Os protagonistas da sociedade doméstica são os pais. Eles têm o direito de organizar a vida religiosa da família. Os outros têm o dever de deixar à família essa responsabilidade.

(32) Cfr. Can. 1.016 e Can. 1.001.

(33) Cfr. N.º 5 da Declaração *Dignitate Humanae*.

Além disto, os pais não só têm direito de organizar internamente a família, mas também de orientá-la no campo religioso com relação às outras famílias, à escola e às outras atividades sociais.

E quando a escola pública exclui o ensino religioso? E quando o Estado, embora proclame a liberdade religiosa, não cria o ambiente propício à educação religiosa?

Os poderes públicos têm o dever de reconhecer e respeitar esse direito dos pais. Faltariam ao direito da liberdade religiosa, quando eles impusessem uma educação sem formação religiosa (é o caso dos Estados totalitários) ou quando obrigassem os jovens a assistirem às aulas de Religião em contraste e oposição à mentalidade religiosa dos próprios pais (é o caso de alguns Estados confessionais).

Há também uma violação dos direitos dos pais à liberdade religiosa com os respectivos deveres quando, embora formalmente reconhecidos pelos ordenamentos jurídicos, se torna de fato impossível, ou quase, o concreto exercício desses direitos.

Isto acontece nos casos em que, enquanto os cidadãos são obrigados indistintamente a contribuir para a manutenção de um sistema de escolas abertas para todos, não se lhes oferece a possibilidade de iniciativas educativo-religiosas que correspondam à própria convicção religiosa.

Por isso, a Declaração Conciliar afirma: "deve ser reconhecido pelo Poder Civil aos pais o direito de escolher com verdadeira liberdade as escolas e os outros meios de educação. Para essa liberdade de escolha, os pais não devem ser onerados nem direta nem indiretamente por pesos injustos". (34)

Se isso não ocorrer, embora se declare na Constituição que todos os cidadãos são iguais perante a lei, nascerão discriminações naqueles que têm meios econômicos para poder garantir o exercício de seu direito.

Nem sempre os pais, na verdade, têm recursos econômicos para pagar as escolas particulares.

Finalmente, o direito à liberdade religiosa exige que todos os indivíduos, os grupos sociais, a Igreja, os poderes públicos cooperem positivamente para o exercício efetivo desse direito, cada um conforme o modo que lhe é particular, levando em conta a obrigação para com o bem comum. (35)

A esse respeito, afirma a Encíclica **Pacem in Terris**:

"Na época moderna, a atuação do bem comum encontra a sua base e seu fundamento nos direitos e nos deveres da pessoa. Por isso, os deveres específicos dos poderes públicos consis-

(33) Cf. N.º 5 da Declaração *Dignitate Humanae*.

(34) PAVAN, *La Libertà Religiosa*, o.c., pág. 147.

(35) Declaração *Dignitate Humanae*, n.º 6a.

tem sobretudo em reconhecer, respeitar, harmonizar, garantir e promover aqueles direitos; contribuir afinal para tornar mais fácil o cumprimento dos mesmos deveres." (36)

O primeiro dever, portanto, dos poderes públicos, com relação à liberdade religiosa, é reconhecer aquele direito. Não se trata, pois, de dirigir ou impedir os atos religiosos: isso foge à competência do Estado.

Já não se pode sustentar a opinião que atribua ao Estado o obrigação de procurar a verdade religiosa. O indivíduo realiza seu encontro com a verdade, livremente, na intimidade de sua consciência, sendo responsável de seu destino e decisão. Nisto consiste a dignidade humana. O Estado deve respeitar esta esfera íntima, particular, inviolável da pessoa humana. Uma vez, porém, que esse direito supõe o dever por parte dos outros de respeitar esta dignidade, os poderes públicos são obrigados a defender o direito à liberdade em matéria religiosa, assegurando a todos os cidadãos, com leis justas e com outros meios idôneos, o exercício eficaz da liberdade religiosa. Deve, pois, o Estado garantir a harmonia entre os direitos dos vários cidadãos e compor qualquer violação que esse direito possa sofrer, seja por parte dos cidadãos, seja por parte de funcionários públicos. (37)

Deve, finalmente, o Estado promover e favorecer o direito à liberdade religiosa auxiliando o seu exercício, agindo de tal modo que não falem aos cidadãos os meios para cumprir seus deveres no campo religioso.

Se a finalidade e a razão de ser dos poderes públicos é a atuação ou realização do bem comum, isto é, a criação de um ambiente social no qual os indivíduos encontrem meios e incentivos para realizar seu próprio desenvolvimento integral, não podem ser esquecidos ou desconhecidos aqueles meios que dizem respeito à vida religiosa.

Desta forma, poderá ser realizado na comunidade política o culto devido a Deus, acompanhado dos benéficos influxos sobre a vida social. Na profissão sincera e vivida da religião é que se alimenta o sentido moral que leva todos os cidadãos a agir em todos os setores da vida com atitude de responsabilidade, de recíproca compreensão e fecunda colaboração. (38)

Por isso, o espírito da Declaração Brasileira de 1891, um tanto ofuscado pelo laicismo que aboliu o ensino religioso oficial, atuará nas Constituições republicanas posteriores, quando será admitido na Carta Constitucional o ensino religioso facultativo.

(36) Encíclica *Pacem in Terris*, n.º 59.

(37) Declaração *Dignitatis Humanae*, n.º 6b.

(38) PAVAN, *La Libertà Religiosa*, o. c., pág. 153.

OBSERVAÇÃO:

A seção seguinte deste trabalho será publicada no número 43 da REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA.

Obras publicadas pela Subsecretaria de Edições Técnicas

“REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA”

	Cr\$
— nº 1 (março/1964)	10,00
— nº 2 (junho/1964)	esgotada
— nº 3 (setembro/1964)	esgotada
— nº 4 (dezembro/1964)	esgotada
— nº 5 (março/1965)	esgotada
— nº 6 (junho/1965)	esgotada
— nº 7 (setembro/1965)	esgotada
— nº 8 (dezembro/1965)	esgotada
— nº 9 (março/1966)	esgotada
— nº 10 (junho/1966) (reimpressão)	30,00
— nº 11 (setembro/1966)	esgotada
— nº 12 (outubro a dezembro/1966) (reimpressão)	25,00
— nºs 13 e 14 (janeiro a junho/1967) (reimpressão)	15,00
— nºs 15 e 16 (julho a dezembro/1967) (reimpressão) ..	25,00
— nº 17 (janeiro a março/1968) (reimpressão)	20,00
— nº 18 (abril a junho/1968) (reimpressão)	30,00
— nº 19 (julho a setembro/1968)	10,00
— nº 20 (outubro a dezembro/1968)	10,00
— nº 21 (janeiro a março/1969)	10,00
— nº 22 (abril a junho/1969)	10,00
— nº 23 (julho a setembro/1969)	10,00
— nº 24 (outubro a dezembro/1969) (reimpressão)	20,00
— nº 25 (janeiro a março/1970)	15,00
— nº 26 (abril a junho/1970) (reimpressão)	20,00

	Cr\$
– nº 27 (julho a setembro/1970)	15,00
– nº 28 (outubro a dezembro/1970)	15,00
– nº 29 (janeiro a março/1971)	15,00
– nº 30 (abril a junho/1971)	15,00
– nº 31 (julho a setembro/1971)	15,00
– nº 32 (outubro a dezembro/1971)	15,00
– nº 33 (janeiro a março/1972)	15,00
– nº 34 (abril a junho/1972)	15,00
– nº 35 (julho a setembro/1972)	15,00
– nº 36 (outubro a dezembro/1972)	15,00
– nº 37 (janeiro a março/1973)	20,00
– nº 38 (abril a junho/1973)	25,00
– nº 39 (julho a setembro/1973)	25,00
– nº 40 (outubro a dezembro/1973)	20,00
– nº 41 (janeiro a março/74)	15,00
 “CATALOGO DAS PUBLICAÇÕES” (com índices da <i>Revista de Informação Legislativa</i> n.ºs 1 a 40 – março/1964 a dezembro/1973): enviaremos gratuitamente a quem nos solicitar.	
“JORNALISMO” – LEGISLAÇÃO (1963)	esgotada
“DIREITO ELEITORAL”	
– Ementário (legislação, projetos, jurisprudência) (1963)	esgotada
“REFORMA AGRÁRIA”	
– Projetos em tramitação no Senado Federal, projetos de emenda à Constituição, mensagens presidenciais, legislação (1963)	esgotada
– Projetos em tramitação na Câmara dos Deputados (1963)	esgotada
– Debates parlamentares – Senado Federal (1963)	esgotada
“DIREITO DE GREVE” (Edição de 1964)	
– Histórico do Direito de Greve no Brasil	
– Constituinte de 1946	
– Legislação e projetos então em tramitação no Congresso Nacional	

	Cr\$
— Origem da Lei nº 4.330, de 1-6-64	
— Jurisprudência dos Tribunais	
— Pareceres da Consultoria-Geral da República	esgotada
 “VENDAS E CONSIGNAÇÕES” (Edição de 1965)	
— Histórico da Lei nº 4.299, de 23-12-63 (esta obra é atualizada em artigos publicados na <i>Revista de Informação Legislativa</i> n.ºs 15/16, pág. 217, e nº 30, pág. 239)	esgotada
 “LEGISLAÇÃO DO GOVERNO REVOLUCIONÁRIO”	
— Decretos-Leis n.ºs 1 a 318 (Governo Castello Branco) — legislação correlata — 4 volumes	esgotada
— Atos Institucionais — Atos Complementares — Decretos-Leis e legislação citada ou revogada — Índices cronológico e por assunto — Governo do Presidente Costa e Silva — dos Ministros Militares respondendo pela Presidência e do Presidente Emílio G. Médici:	
— <i>1º volume contendo 268 páginas</i>	
Atos Institucionais n.ºs 1 a 4	
Atos Complementares n.ºs 1 a 37	
Decretos-Leis n.ºs 319 a 347 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	esgotada
— <i>2º volume contendo 314 páginas</i>	
Ato Institucional nº 5	
Atos Complementares n.ºs 38 a 40	
Decretos-Leis n.ºs 348 a 409 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	15,00
— <i>3º volume contendo 304 páginas</i>	
Atos Institucionais n.ºs 6 e 7	
Atos Complementares n.ºs 41 a 50	
Decretos-Leis n.ºs 410 a 480 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	esgotada

	Cr\$
<p>— 4º volume contendo 490 páginas</p> <p>Atos Institucionais n.ºs 8 e 9</p> <p>Ato Complementar n.º 51</p> <p>Decretos-Leis n.ºs 481 a 563 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	esgotada
<p>— 5º volume contendo 336 páginas</p> <p>Ato Institucional n.º 10</p> <p>Atos Complementares n.ºs 52 a 56</p> <p>Decretos-Leis n.ºs 564 a 664 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	15,00
<p>— 6º volume contendo 488 páginas</p> <p>Ato Institucional n.º 11</p> <p>Atos Complementares n.ºs 57 a 62</p> <p>Decretos-Leis n.ºs 665 a 804 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	25,00
<p>— 7º volume contendo 290 páginas</p> <p>Emenda Constitucional n.º 1</p> <p>Atos Institucionais n.ºs 12 a 17</p> <p>Atos Complementares n.ºs 63 a 77</p> <p>Decretos-Leis n.ºs 805 a 851 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	15,00
<p>— 8º volume contendo 318 páginas</p> <p>Decretos-Leis n.ºs 852 a 941 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	15,00
<p>— 9º volume contendo 364 páginas</p> <p>Decretos-Leis n.ºs 942 a 1.000 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto</p>	25,00
<p>— 10º volume contendo 386 páginas</p> <p>Decreto-Lei n.º 1.001, de 21-10-1969</p> <p>Código Penal Militar, com índices remissivo e por assunto</p>	30,00

	Cr\$
— 11º volume contendo 503 páginas Decretos-Leis n.ºs 1.002 e 1.003 Código de Processo Penal Militar e Lei de Organi- zação Judiciária Militar, com índices remissivo e por assunto	35,00
— 12º volume contendo 309 páginas Decretos-Leis n.ºs 1.004 a 1.068 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	25,00
— 13º volume contendo 406 páginas Atos Complementares n.ºs 78 a 94 Decretos-Leis n.ºs 1.069 a 1.153 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	30,00
— 14º volume contendo 487 páginas Decretos-Leis n.ºs 1.154 a 1.187 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	30,00
— 15º volume contendo 247 páginas Atos Complementares n.ºs 95 a 97 Decretos-Leis n.ºs 1.188 a 1.271 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto	20,00
— 16º volume (último volume da coleção) Atos Complementares n.ºs 98 e 99 Decretos-Leis n.ºs 1.272 a 1.322 e legislação citada, com índices cronológico e por assunto. <i>Obs.:</i> este volume contém um índice geral das duas coleções, a partir do Decreto-Lei nº 1/65	no prelo
<p>“ANAIIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967” (Projeto) (Edição de 1966)</p>	
— <i>Quadro Comparativo:</i> Projeto de Constituição remetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, Constitui- ção de 1946 e suas alterações (Emendas Constitucionais e Atos Institucionais), comparados em todos os artigos e itens	esgotada
<p>“ANAIIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1967”</p>	
— 1º volume — Antecedentes da Constituição, através do noticiário da imprensa	10,00
— 2º volume — Primeira fase de tramitação do projeto de Constituição no Congresso Nacional — Discussão e votação do projeto	10,00

	Cr\$
– 3º volume – Discursos pronunciados em sessões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados	10,00
– 4º volume (2 tomos) – Segunda fase de tramitação do Projeto de Constituição no Congresso Nacional	30,00
– 5º volume – Comissão Mista	15,00
– 6º volume (2 tomos) – Emendas oferecidas ao Projeto de Constituição	30,00
– 7º volume – Quadro Comparativo da Constituição de 1967. – Projeto originário do Poder Executivo – Emendas aprovadas (artigo por artigo)	15,00
 “REFORMA AGRÁRIA” (3 tomos) – (Edição de 1969)	
Legislação brasileira de reforma agrária, política agrícola e desenvolvimento regional, contendo:	
– textos integrais dos diplomas legais, a partir da Lei nº 4.214/63 (Estatuto do Trabalhador Rural)	
– alterações, regulamentações e remissões da legislação transcrita	
– ementário da legislação correlata	
– histórico das leis (tramitação no Congresso Nacional)	
– marginalia (pareceres, regimentos, portarias etc.)	
A obra contém um índice cronológico da legislação e índice por assunto de toda a matéria, com a citação de artigos, parágrafos, itens e alíneas	45,00
 “CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL”	
– QUADRO COMPARATIVO (Edição de 1970)	15,00

Contém, comparadas em todos os artigos:

Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

Constituição do Brasil de 24 de janeiro de 1967 (e as alterações introduzidas pelos Atos Institucionais n.ºs 5 a 17 e Ato Complementar nº 40/69, ratificado pelo art. 3º do Ato Institucional nº 6/69).

Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946 (com as Emendas Constitucionais e Atos Institucionais que a alteraram).

Em notas, além de outras observações, são destacadas as alterações aprovadas pelo Congresso Nacional, através de emendas, ao Projeto de Constituição remetido ao Congresso pelo Presidente Humberto de Alencar Castello Branco, em dezembro de 1966.

	Cr\$
"O CONGRESSO NACIONAL E O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL" (Edição de 1970)	
— Histórico da Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970	15,00
"A IMPRENSA E O DIREITO" (leis, projetos — profissão de jornalista; legislação de imprensa) (Edição de 1971)	
	esgotada
"DIRETRIZES E BASES PARA O ENSINO DE 1º e 2º GRAUS" (Edição de 1971)	
— Histórico da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (2 tomos)	45,00
"PARTIDOS POLÍTICOS" (2 tomos) (Edição de 1971)	
— Histórico da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 — "Lei Orgânica dos Partidos Políticos"	55,00
"CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL" (Edição de 1973)	
— Emendas Constitucionais nº 1, de 17-10-69, nº 2, de 9-5-72, e nº 3, de 15-6-72 (formato bolso)	6,00
"LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL E COMPLEMENTAR" (Edição de 1972)	
contendo:	
— Emendas Constitucionais — Atos Institucionais — Atos Complementares — Leis Complementares.	
— Legislação citada — sinopse (com suplementos 1973 e 1974)	25,00
"PARTIDOS POLÍTICOS" (2 tomos) (Edição de 1974)	
— Histórico da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 — "Lei Orgânica dos Partidos Políticos", e das leis que a alteraram	70,00

	Cr\$
"LEGISLAÇÃO ELEITORAL E PARTIDÁRIA"	
(2ª edição, revista e atualizada — 1974)	
— Textos legais, Instruções do T.S.E., Resolução do T.C.U.	20,00
"CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL" (Edição de 1974) Histórico	
(3 volumes)	
— 1º volume (3 tomos)	
— Histórico da Lei nº 5.869, de 11-1-73, que "institui o Código de Processo Civil" (Projeto do Executivo, Mensagem, Exposição de Motivos, tramitação completa na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, discursos)	no prelo
— 2º volume (2 tomos)	
— Quadro Comparativo (Lei nº 5.869/73 — Projeto do Executivo que deu origem à Lei nº 5.869/73 — Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional)	
— Quadro Comparativo (Lei nº 5.925/73 — Projeto do Executivo que deu origem à Lei nº 5.925/73 — Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional) ..	no prelo
— 3º volume	
— Histórico da Lei nº 5.925, de 1-10-73, que "retifica dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, que institui o Código de Processo Civil"	
— Histórico da Lei nº 6.014, de 27-12-73, que "adapta ao novo Código de Processo Civil as leis que menciona"	
— Histórico da Lei nº 6.071, de 3-7-74, que "adapta ao novo Código de Processo Civil as leis que menciona"	no prelo
"CÓDIGO PENAL" (Edição de 1974)	
— Histórico da Lei nº 6.016, de 31-12-73, que "altera dispositivos do Decreto-Lei nº 1.004, de 21-10-69, que instituiu o Código Penal"	no prelo
"CÓDIGO PENAL" (Edição de 1974)	
— Quadro Comparativo (Novo Código Penal — Código Penal de 1940)	
— Notas (texto original do Decreto-Lei nº 1.004/69 e alterações introduzidas pela Lei nº 6.016/73; alterações do Código Penal de 1940; legislação correlata)	
— Exposições de Motivos (da Lei nº 6.016/73; do Decreto-Lei nº 1.004/69; do Decreto-Lei nº 2.848/40)	25,00

	Cr\$
“PREVIDÊNCIA SOCIAL” (Edição de 1974)	
– Lei Orgânica da Previdência Social atualizada	
– Notas – Remissões – Comparações – Regulamentações	
– Jurisprudência Administrativa	
– Ementário de legislação	20,00
“PREVIDÊNCIA SOCIAL” (Edição de 1974)	
– Histórico da Lei nº 5.890, de 8-6-73, que “altera a legislação de Previdência Social, e dá outras providências” (2 tomos)	70,00
“CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO” (Edição de 1974)	
– Texto atualizado da CLT	
– Comparação com o texto original e alterações	
– Legislação correlata	
– Notas	35,00
“REFORMA ADMINISTRATIVA” (Edição de 1974)	
– Decreto-Lei nº 200/67 e suas alterações	
– Legislação: alteradora, citada e correlata	25,00

OUTRAS OBRAS

“REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL” (Edição de 1971)	15,00
“TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO” (Edição de 1972)	
– Regimento Interno	
– Regulamento-Geral da Secretaria	
– Regimento Interno da Corregedoria-Geral da Justiça do Trabalho	
– Regimento de Custas e Emolumentos	
– Regulamento da Ordem do Mérito Judiciário do Trabalho	12,00
“REGIMENTO INTERNO E TABELA DE CUSTAS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” (Edição de 1971)	
– Índices da matéria e por assunto (Trabalho elaborado, revisado e impresso pelo Centro Gráfico do Senado Federal)	10,00

RELAÇÃO DOS VOLUMES E TOMOS DA COLEÇÃO COMEMORATIVA
DO SESQUICENTENÁRIO DA INDEPENDÊNCIA DA REPÚBLICA
FEDERATIVA DO BRASIL

(Editada pelo Centro Gráfico do Senado Federal, c/ seus respectivos preços)

N.º do Volume	N.º do Tomo	N.º de Páginas	Título	Preço (Cr\$)
1	—	220	O Parlamento e a Evolução Nacional, Introdução Histórica	20,00
2	I	296	O Parlamento e a Evolução Nacional	30,00
2	II	400	O Parlamento e a Evolução Nacional	40,00
3	I	334	O Parlamento e a Evolução Nacional	45,00
3	II	274	O Parlamento e a Evolução Nacional	25,00
4	I	288	O Parlamento e a Evolução Nacional	25,00
4	II	316	O Parlamento e a Evolução Nacional	30,00
5	—	768	O Parlamento e a Evolução Nacional	70,00
—	—	152	Testemunhos sobre Milton Campos	esgotado
—	—	184	A Constituinte de 1823	20,00
1	—	116	Atas do Conselho de Estado (Senado Federal)	10,00
2	—	364	Atas do Conselho de Estado (Senado Federal)	35,00
9	—	252	Atas do Conselho de Estado (Senado Federal)	25,00
1	—	448	Parlamentares do Império	esgotado
2	—	244	Parlamentares do Império	esgotado
1	—	736	Obra Política de José Bonifácio ...	60,00
2	—	352	Obra Política de José Bonifácio ...	30,00
1	—	404	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)	60,00
2	—	392	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)	60,00
3	—	408	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil (1823)	60,00
—	—	48	Diário da Assembléa-Geral Constituinte e Legislativa do Império do Brasil — INDICE	20,00

Os pedidos de publicações constantes desta relação deverão ser dirigidos à SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS DO SENADO FEDERAL, Ed. Anexo I, 11º andar, Praça dos Três Poderes — 70.000 — BRASÍLIA — DF, acompanhados de cheque nominal, visado, pagável em Brasília e emitido a favor do CENTRO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL ou pelo sistema de REEMBOLSO POSTAL

BOLETINS INFORMATIVOS (*)**CONSTITUIÇÃO:**

Quadro Comparativo (Projeto do Executivo — Constituição de 1946 — Emendas Constitucionais e Atos Institucionais) — Edição 1966.

CONTRAVENÇÕES PENAIS:

Quadro Comparativo (Anteprojeto publicado no *DO* de 2-7-70 — Lei das Contravenções Penais — legislação correlata) — Edição 1970.

PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL:

— Projeto de Lei nº 7/70 (CN) — Dispositivo constitucional (Comparativo e Histórico) — Projetos apresentados no Congresso Nacional — Legislação estrangeira — Bibliografia — Noticiário da imprensa — Edição 1970.

CENSURA:

Decreto-Lei nº 1.077/70 — repercussão através do noticiário da imprensa — Edição 1970 — esgotado.

CÓDIGO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL:

Quadro Comparativo (Projeto nº 309/71 — Decreto-Lei nº 1.005, de 1969) — Edição 1971.

CÓDIGO DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL:

Quadro Comparativo — (Substitutivo da Câmara dos Deputados — Projeto nº 309/71 — Decreto-Lei nº 1.005/69) — Edição 1971.

COOPERATIVISMO (2 tomos):

Tomo I — Quadro Comparativo (Projeto nº 292/71 — Decreto-Lei nº 59/66 — Decreto nº 60.597/67).

Tomo II — Projetos, discursos, noticiário da imprensa. — Edição 1971.

(*) Publicação de tiragem e circulação restritas, destinada a informar, esclarecer, enriquecer e subsidiar projetos de relevância submetidos ao Congresso Nacional.

POLÍTICA HABITACIONAL:

Projeto nº 20/71 (CN) (com legislação citada).
Decreto-Lei nº 1.188/71 (com legislação citada) – Legislação – Projetos de lei apresentados no Congresso Nacional – Discursos – Comissão Especial (atas das reuniões) – Noticiário da imprensa – Edição 1971.

ENTORPECENTES:

Projeto nº 185/71 – Projetos apresentados no Congresso Nacional – Discursos – Comissão Especial (atas das reuniões) – Noticiário da imprensa – Edição 1971.

SÍMBOLOS NACIONAIS:

Quadro Comparativo (Projeto nº 11/71 (CN) – Lei nº 5.443/68) – Notas – Edição 1971.

ENSINO DE 1º E 2º GRAUS:

Projeto nº 9/71 (CN) – Legislação – Discursos – Noticiário da imprensa – Edição 1971 – esgotado.

LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS:

Quadro Comparativo (Projeto de Lei nº 8/71 (CN) – Lei nº 4.740/65 e suas alterações) – Edição 1971.

ESTATUTO DOS MILITARES:

Quadro Comparativo (Projeto de Lei nº 29/71 (CN) – Decreto-Lei nº 1.029/69 – Lei nº 4.920/65) – Edição 1971 – esgotado.

EMPREGADOS DOMÉSTICOS:

Projeto de Lei nº 930/72 – Projetos apresentados no Congresso Nacional – Legislação – Discursos – Noticiário da imprensa – Edição 1972.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL:

Quadro Comparativo (Projeto do Executivo – Código vigente atualizado) – Notas – Edição 1972 – esgotado.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL (2 tomos):

Tomo I: Quadro Comparativo (Projeto do Executivo, alterado pela Câmara dos Deputados – Código vigente atualizado) – Notas.

Tomo II: Emendas aprovadas pela Câmara dos Deputados (textos e justificações) – Edição 1972 – esgotado.

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL (2 tomos) (Alterações à Lei nº 5.869/73):

Tomo I: Quadro Comparativo (Projeto de alteração — Lei nº 5.869/73 — Projeto original do Código — Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional ao Projeto que deu origem à Lei nº 5.869, de 1973).

Tomo II: Emendas aprovadas pelo Congresso Nacional ao Projeto que deu origem à Lei nº 5.869/73 (textos e justificações) — Notas — Edição 1973 — esgotado.

CÓDIGO CIVIL (Direito das Coisas):

Quadro Comparativo (Anteprojeto — Código vigente atualizado) — Notas e subsídios (Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão elaboradora do Anteprojeto, Professor Miguel Reale; Anteprojeto e Exposição de Motivos do Relator, Professor Ebert Vianna Chamoun; Exposição de Motivos e Substitutivo do Professor Clóvis do Couto e Silva (Hipoteca); Projeto nº 3.263, de 1965, que “institui o Código Civil” (Mensagem, Exposição de Motivos, texto e Relatório) — Edição 1972.

CÓDIGO CIVIL (Direito das Obrigações):

Quadro Comparativo (Anteprojeto — Código vigente atualizado) — Notas e subsídios (Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão elaboradora do Anteprojeto, Professor Miguel Reale; Anteprojeto e Exposição de Motivos do Relator, Professor Agostinho Arruda Alvim; Exposição de Motivos e Substitutivo do Professor Fábio Konder Comparato (Seguros); Exposição de Motivos e Substitutivo do Professor Mauro Brandão Lopes (Títulos de Crédito); Projeto nº 3.264/65 que “estabelece o Código das Obrigações” (Mensagem, texto e Relatório); Anteprojeto de Código das Obrigações (Títulos de Crédito) de autoria do Professor Theóphilo de Azeredo Santos (1965); Anteprojeto de Código de Obrigações, de 1941 (texto, Exposição de Motivos, conferência do Ministro Philadelpho Azevedo, estudo do Professor Hahneemann Guimarães) — Edição 1972.

CÓDIGO CIVIL (Direito de Família) (2 tomos):

Quadro Comparativo (Anteprojeto — Código vigente atualizado) — Notas (Comparação com a legislação estrangeira, especialmente de Portugal, Itália, França, Alemanha e Suíça) — Subsídios (Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão elaboradora do Anteprojeto, Professor Miguel

Reale; Anteprojeto e Exposição de Motivos do Relator, Professor Clóvis do Couto e Silva; Projeto nº 3.263/65 que "institui o Código Civil" (Mensagem, Exposição de Motivos, texto, Relatório) — Edição 1973.

PREVIDÊNCIA SOCIAL:

Quadro Comparativo (Projeto de Lei nº 6/73 (CN) — Lei nº 3.807/60 e legislação correlata) — Notas — Subsídios (Projetos apresentados ao Congresso Nacional — Discursos) — Edição 1973.

TRABALHO RURAL (2 Quadros Comparativos):

1º — Projeto de Lei nº 5/73 (CN) — Lei nº 4.214/63.
2º — Consolidação das Leis do Trabalho — Lei nº 4.214/63 — Legislação aplicada — Edição 1973.

REGIÕES METROPOLITANAS:

Projeto de Lei Complementar nº 7/73 (CN) — Mensagem Presidencial na abertura da Sessão Legislativa — Dispositivo constitucional — Projetos apresentados no Congresso Nacional — Discursos — Noticiário da imprensa — Edição 1973.

COLÉGIO ELEITORAL (Eleição do Presidente da República):

Projeto de Lei Complementar nº 9/73 (CN) — Anteprojeto da ARENA.

— Projetos apresentados na Câmara dos Deputados (Projeto de Lei Complementar nº 56/68 — Projeto de Lei Complementar nº 13/73) — Legislação — Atas das Sessões do Congresso Nacional (eleições indiretas do Presidente da República) — Noticiário da imprensa — Edição 1973.

EMPRESA PÚBLICA (GEIPOT) (2 tomos):

Tomo I — Projeto nº 1.289/73 — Legislação — Doutrina — Criação de empresas públicas no Brasil;

Tomo II — Quadro Comparativo (PLC nº 31/73 — Projeto nº 1.289/73) — Edição 1973.

SIDERURGIA (SIDERBRAS S/A):

Projeto nº 10/73 (CN) — Legislação correlata — Resolução do CONSIDER — Relatório do CONSIDER, 1972 — Noticiário da imprensa — Edição 1973.

CÓDIGO PENAL (Alterações dos Títulos V e VI do Decreto-Lei nº 1.004/69):

Quadro Comparativo (Projeto de Lei do Senado nº 67/73 — Código Penal de 1969 — Código Penal de 1940) — Justificação do PLS nº 67/73 — Anteprojeto e Exposição de Motivos da Magistratura e do Ministério Público de São Paulo — Subsídios — Edição 1973.

PROPAGANDA COMERCIAL DE PRODUTOS DE CONSUMO PÚBLICO:

Quadro Comparativo (Projeto de Lei do Senado nº 40/72 — Substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça) — Justificação do Projeto — Pareceres das Comissões Técnicas — Projetos apresentados no Congresso Nacional — Dispositivos comentados do Código Penal — Dispositivos legais sobre Telecomunicações e Imprensa — Dispositivos legais sobre Aditivos Químicos em Alimentos — Código Internacional de Ética em matéria de propaganda — Legislação estrangeira (Estados Unidos e Suécia) — Notas — Edição 1975.

CÓDIGO PENAL (Alterações):

Quadro Comparativo (Projeto de Lei nº 1.457/73 — Decreto-Lei nº 1.004/69 — Decreto-Lei nº 2.848/40) — Exposição de Motivos (Projeto — Código de 1969 — Código de 1940) — Edição 1973.

TRÂNSITO:

Código Nacional de Trânsito (atualizado) — Regulamento do Código Nacional de Trânsito (atualizado) — Regulamentos Especiais — Legislação correlata — Notas — Subsídios (Projetos apresentados no Congresso Nacional — Comissão Especial de Segurança de Veículos Automotores e Tráfego da Câmara dos Deputados — Depoimentos de autoridades em Trânsito na Comissão de Transportes, Comunicações e Obras Públicas da Câmara dos Deputados) — Índice das Resoluções do CONTRAN — Noticiário da imprensa — Edição 1973 — esgotado.

CÓDIGO PENAL (Alterações — Texto aprovado pela Câmara dos Deputados):

Quadro Comparativo (Projeto de Lei que altera o Decreto-Lei nº 1.004/69 — Texto aprovado pela Câmara dos Deputados — Decreto-Lei nº 1.004/69 — Decreto-Lei nº 2.848/40) — Exposição de Motivos (Projeto — Código de

1969 – Código de 1940) – Notas – Textos, justificação e pareceres das emendas aprovadas pela Câmara – Edição 1973.

DIREITO AUTORAL (Projeto de Lei nº 13/73 – CN):

Código Civil – Código Penal – Anteprojeto de Código de Direito do Autor e Direitos Conexos, de autoria do Desembargador Milton Sebastião Barbosa – Projetos números 1.432/73, 1.386/73 e 1.472/73 – Ementário e sinopse de projetos apresentados no Congresso Nacional, em anos anteriores – Comissão Especial da Câmara dos Deputados (sinopse) – Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados (sinopse) – Convenção de Berna – Legislação (Ementário) – Notas (com referência à legislação estrangeira e remissão ao Código Civil, ao Anteprojeto e ao Projeto nº 1.432/73) – Edição 1973 – esgotada.

PLANO NACIONAL DE VIAÇÃO:

Quadro Comparativo – (Lei nº 5.917, de 10-9-73 – Projeto nº 1.143/73 – Emendas aprovadas no Congresso Nacional) – Legislação citada – Edição 1973.

CÓDIGO CIVIL (Direito das Sucessões – Disposições Finais e Transitórias):

Quadro Comparativo (Anteprojeto – Código vigente atualizado) – Notas (comparação com projetos anteriores e com a legislação estrangeira; legislação correlata; doutrina) – Subsídios (Exposição de Motivos do Supervisor da Comissão elaboradora do Anteprojeto, Professor Miguel Reale; Anteprojeto e Exposição de Motivos do Relator, Professor Torquato Castro; Projeto nº 3.263/65 que “institui o Código Civil” (Mensagem – Exposição de Motivos, texto, Relatório); Código Civil de Portugal, da Itália e da França) – Edição 1974.

CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO (2 tomos):

Texto atualizado – Comparação com o texto original e alterações – Legislação correlata – Notas – Edição 1974.

FUSÃO (Rio de Janeiro–Guanabara) (2 tomos):

Dispositivos constitucionais (textos, comentários, emendas ao Projeto de Constituição) – Resumo do estudo elaborado sob o patrocínio do Centro Industrial do Rio de Janeiro e da Federação das Indústrias do Estado da Guanabara – Revistas especializadas – Pronunciamentos parlamentares – Noticiário da imprensa – Edição 1974.