

O PAPEL DO ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DO BRASIL *

NELSON SALDANHA

1 — ABORDAGEM E ALUSÕES INICIAIS

Sidney Dell, em seu livro sobre o “mercado comum latino-americano”, escreveu logo no começo que a América Latina apresenta em seu conjunto todos os estágios da evolução humana. E ao desenvolver a frase com exemplos, menciona duas realidades brasileiras: os remanescentes das tribos autóctones e as empresas industriais de São Paulo.¹ Com isso, e aceitando-se com reservas mínimas a frase inicial, tem-se que no Brasil os “contrastos” existentes na América Latina se dão como casos típicos. De fato somos, os latino-americanos, um mosaico de heterogeneidades; e somos, os brasileiros, uma nação onde as heterogeneidades ocorrem com desconcertante impacto.

A contradição entre o “país real” e o “país legal”, detectada no Brasil da segunda metade do século passado por escritores como Tobias Barreto e Euclides da Cunha, continua a existir, coexistindo com outras contradições, de caráter geográfico e antropológico, histórico e cultural, econômico e político. Certamente a manutenção, durante o período colonial, de um

* Trabalho apresentado ao Terceiro Seminário da “Corporación de Estudios para el Desarrollo”, Cordes, em Quito, entre 3 e 5 de julho de 1989.

¹ Sidney Dell, “Mercado Comum Latino-Americano — utopia ou realidade”, ed. O Cruzeiro, Rio de Janeiro, sd., págs. 11 e 12.

vasto país caracterizado pela descontinuidade e pelas diferenças, exigiu dos colonizadores a constante presença do Estado, estabelecendo-se desde cedo o contraste entre governos centralizadores e comunidades locais, contraste que veio permanecendo mesmo depois do processo de Independência.

2 — A ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO NAS NAÇÕES DA AMÉRICA LATINA

Ao colocar o tema das circunstâncias em que se implantaram as instituições políticas (no sentido ocidental do termo) sobre os povos latino-americanos, temos de mencionar as condições da vida histórica e política dos povos europeus, que vieram dominar o chamado “novo mundo” e impor sobre eles a marca de sua influência.

De certo modo vale dizer que o período das fundações correspondeu ao trânsito, no velho mundo, do Renascimento ao Iluminismo. E ao falar de Renascimento podemos incluir a alusão às raízes *utópicas* presentes na mentalidade européia do quinhentos e do seiscentos, com o voltar-se para modelos racionais e ideais, apresentados como elaboração literária ou como sugestão para a política real.² Naquele trânsito, do Renascimento ao Iluminismo, permaneceria um traço fundamental. Com os inícios do processo de secularização cultural, a mentalidade ocidental se afastaria aos poucos do padrão teológico, que encarava a ordem política e a existência dos governos como coisas “naturais”, provenientes da realidade *dada* ao homem pela própria vontade de Deus. Ao afastar-se daquele padrão, aquela mentalidade tenderia a ver nas formas políticas algo proveniente da *arte* humana, algo construído pelas relações entre os homens, idéia que latejou em Maquiavel, expressou-se na Revolução Francesa (com Sieyès por exemplo) e chegou aos séculos XIX e XX. Uma idéia relacionada, ao mes-

² Eugênio Imaz, *Topia y utopia*, ed. Tezontle, México 1946, passim. Cf. também Giorgio Muratore, *La Ciudad Renacentista* (IEAL, Madrid, 1980).

mo tempo, com duas vertentes centrais do pensamento político moderno, a utópica e a maquiavélica, a desdobrada nas linearidades do iluminismo.

Quando ocorreram as lutas de Independência nos diversos quadrantes da América Latina, a idéia do Estado se achava dominada pelas matrizes correspondentes ao ideário liberal. Entretanto, em certos pontos sobreviveu o arquétipo romano do *Império*. Este arquétipo, adotado nominalmente no Brasil, conviveu com o da *República*, que inspirou os libertadores da América Hispânica, inclusive Bolívar, que preferiu, ao que parece, o modelo romano, originador de povos unidos e livres, ao modelo espanhol, tendente, a dividir e separar.³

O esquema liberal, que ajudou a implantar no novo mundo os valores que conduzia, e a fazê-los prevalecer tanto na retórica como nos textos constitucionais, não pôde neste outro contexto atuar como um esquema em que o Estado se minimizasse. A América Latina, então realmente formada de *pueblos jóvenes* — para aludir à expressão discutível de Ortega —, não tinha tido Idade Média nem havia passado pelas estruturas que no “velho mundo” antecederam e possibilitaram a eclosão do liberalismo. Este foi, neste lado do oceano, um credo importado por lideranças europeizadas, e mesmo considerando-se seu lado válido e oportuno, tem-se de perceber as limitações com que se incorporou às realidades concretas em nosso continente.

Era inevitável que no novo contexto, e mesmo sob o som de frases libertárias, o Estado se entendesse como um fator de “civilização”: a organização do poder significava a imposição da religião oficial e das regras atinentes ao convívio entre homens, entre classes, entre etnias. Esta contradição permaneceria: de um lado a continuidade das referências aos valores liberais, inclusive por parte dos partidos conservadores (no

³ Tal é a interpretação desenvolvida por Leopoldo Zéa, em seu notável ensaio “*Imperio Romano, Imperio Español en el pensamiento de Bolívar*” (cf. *Rivoluzione Bolivariana — istituzioni, lessico, ideologia — Quaderni Latino-americani*, ASSLA, VIII — 1981).

Brasil inclusive), de outro o avanço do Estado propenso à concentração e à centralização, por cima das comunidades locais e das autonomias privadas.

3 — REFERÊNCIA AO MILITARISMO

Um dos componentes do processo de Independência tinha sido, entretanto, a presença militar. Já porque em todos os países o rompimento com a metrópole significou necessariamente uma luta, na qual emergiram destacadas lideranças militares; já porque o estamento militar, dentro das estruturas sociais significou desde cedo prestígio e ascensão. O fenômeno da presença dos militares na política é verificável, *grosso modo*, na história de cada um dos países latino-americanos; no Brasil o regime de Vargas não constituiu propriamente uma ditadura militar, mas em sua gênese se encontra de certa maneira o episódio do tenentismo, conduzido por jovens militares. A dificuldade de “superar” a tendência ao militarismo radica em vários fatores: o próprio positivismo, que na Europa do oitocentos considerava o clero e o exército como instituições arcaizadas, na América Latina — e em especial no Brasil — foi doutrina encampada pelos militares e pelas escolas militares.

A cíclica irrupção de movimentos militares faz com que resulte tensa e descontínua a evolução política dos países latino-americanos. A coisa se complica na medida em que o emergir de movimentos operários ou de qualquer sorte radicais provocam reações, nas quais, como se sabe, sempre se encontram influências norte-americanas.⁴

De todos os modos parece evidente que o problema necessita esperar por uma certa maturação histórica, sobretudo sócio-cultural, para que se chegue a uma política estável autônoma e democrática em nossos países.

⁴ Para o geral, cf. o pequeno volume “Militarismo e Política na América Latina”, por E. Lieuwen e outros (ed. Zahar, Rio de Janeiro, 1964), e também *Radicalización y Golpes de Estado en América Latina* por Mario Miranda Pacheco e outros (ed. UNAM, México, 1973).

Com referência ao sistema econômico característico dos países latino-americanos, sobretudo no século em curso, usa-se com frequência a expressão “capitalismo dependente”. O termo se relaciona, obviamente, com o problema do *subdesenvolvimento* e também com o da hegemonia norte-americana sobre os países da América Latina.⁵ Esta dupla referência corresponde à persistência do contraste entre as duas Américas, com suas implicações históricas sempre discutidas: formações diversas em termos de mentalidade, condições diversas na formação institucional. Certos autores, inclusive, colocam a questão aludindo à diferença entre a “segurança” visada pelos Estados Unidos com vistas à sua específica esfera de influência, e o “desenvolvimento”, que é visado pelos países latino-americanos e que entretanto fica sempre a depender das relações com os Estados Unidos.⁶

O problema da *dependência*, que se põe em termos basicamente econômicos, se desdobra em função da dimensão política e da hegemonia militar. Com isso se tem uma indissociável conexão entre regimes econômicos e estruturas políticas, quer no que estas possuem de instável e precário, quer no que possam apresentar de constante e característico. A condição minoritária corresponde, no caso, à falta de autonomia econômica, estendida ao plano político e reforçada pela vinculação militar.⁷

Caberá ponderar, entretanto, que a referência ao “capitalismo” não esclarece suficientemente a questão da dependência. Esta corresponde à componentes residuais e de alterações peculiares. Com isso nos referimos ao feudalismo, que se conserva em vastas regiões — no Brasil inclusive —, inclusive com suas características de prepotência e impunidade; e ao esta-

⁵ Celso Furtado, “A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina”, ed. Civ. Brasileira, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1975.

⁶ Celso Furtado, op. cit., pp. 35 e segs.

⁷ Cf. supra, nota 4. Para uma tematização mais profunda, Stephen Clissold, *Perfil Cultural de Latino-america*, ed. Labor, Barcelona, 1967.

tismo socializador, que ocupa fortes setores no tocante à produção e aos serviços. Trata-se assim de um quadro complexo, onde a dependência é uma constante, mas o elemento "capitalismo" se encontra em condições heterodoxas, em uns casos comprometido com formas pré-capitalistas residuais e em outros vinculado a modos diversos de atuação estatal, senão estatizante. A complexidade do quadro envolve, como é evidente, uma série de instabilidades, e também contínuas alterações no plano dos valores políticos.

5 — DEFORMAÇÕES E FRAGMENTAÇÕES

Esta complexidade, que se acha ligada aos "extremos" a que aludimos no início, corresponde também, tal como estes, a estágios de desenvolvimento. À sua existência se vincula, por sua vez, o estranho jogo de aparências e realidades que parece próprio do ser histórico latino-americano. Histórico e político, no caso. E a este jogo de aparências e realidades corresponde a fragmentariedade da experiência institucional, aliás constatável também no Brasil. Deste modo temos uma série de formas institucionais nominais, que se revelam precárias e instáveis: democracias, federalismos, sistemas de representação. O velho fenômeno do caudilhismo, endêmico em tantas nações — nas quais algumas de suas ocorrências históricas são aliás positivas —, continua a latejar como tendência ligada ao personalismo e à persistência de vínculos de tipo feudal, ou seja, ao tipo de dominação que em termos para-weberianos se diria pré-racional ou pré-moderna.

No tocante ao federalismo, todos sabem que em grande medida ele existe apenas formalmente, isto é, na letra da constituição, contrastando com o efetivo centralismo determinado por vigências políticas concretas e por arraigadas tendências históricas. Este é igualmente o caso do Brasil.⁸

⁸ Cf. João Camilo de Oliveira Torres, "A Formação do Federalismo no Brasil", coleção Brasileira, ed. CEN, São Paulo, 1961, V. também nossa "História das Idéias Políticas no Brasil", ed. UFPE, Recife, 1968, capítulo IX.

E com a precariedade destas formas constitucionais se conjuga a fragilidade da experiência autenticamente *política*, ou seja, autenticamente “populica” dentro destas nações. O próprio conceito de povo, tão utilizado durante o período colonial e nas lutas da Independência, veio diluindo-se e perdendo consistência, ou pela falta de definições reais ou pelas refrações sofridas ao correr do tempo, inclusive — falo agora do caso brasileiro — pelo desgaste produzido pelos populismos, senão mesmo pelos sindicalismos. O mesmo desgaste ocorrido em relação ao conceito de povo pode ser apontado no concernente à representação, facilmente mencionada dentro da retórica do século passado e entretanto esvaziada, em grande medida, pelo divórcio entre as comunidades e as instituições. E também em relação ao conceito de partido, que no Brasil transitou do dualismo predominante no período monárquico ao pluralismo republicano, sem se evitar entretanto que nas crises maiores o dualismo sempre se reapresentasse, qual se verificou a ditadura militar iniciada em 1964.

6 — O PODER: CENTRALISMO E OUTROS “ISMOS”

Aludindo mais uma vez à experiência colonial em seus inícios, vemos que à América Latina foram trazidos moldes políticos próprios de uma das versões do chamado Estado Moderno: o Estado “barroco” que existiu na Espanha e em Portugal, comprometido com a Contra-Reforma e com o absolutismo peninsular.⁹ Ao Brasil foi trazida uma série de estruturas jurídico-políticas específicas, inclusive apoiadas pelas *Ordenações*, as Afonsinas e Manoelinas mas sobretudo as Filipinas, correspondentes ao domínio espanhol.

Desde os primórdios, viveu o Brasil uma oscilação entre centralismos e localismos: quase sempre a prevalência daqueles, com momentos de esforço localista. E neste ponto podemos

⁹ Raimundo Faoro, “Os donos do poder”. Formação do patrono político brasileiro”. Porto Alegre-São Paulo, ed. Globo e EDUSP, 2ª edição, 1975.

tentar um parêntese com referência a um problema terminológico. A teoria política, bem como a histórica, reservam habitualmente o termo “centralização” para designar o movimento centrípeto do poder que escapa das periferias e se reforça nos centros, designando-se como “concentração” algo mais funcional, ou seja o *enfeixamento* de poderes em mãos de um grupo minoritário, quando não, de um só indivíduo. A convergência dos dois fenômenos teria ocorrido, por exemplo, na formação do Estado Moderno, quando os monarcas concentraram o poder, centralizando-se nas grandes capitais o processo político.

No caso do Brasil, o experimento dos “Governos Gerais” desde início da colonização implantou a tendência centralizadora, coisa que não ocorreu (anotemos para confirmar a comparação sempre feita) com os Estados Unidos na América do Norte. A este movimento de centralismo, mal compensado por instituições municipais, terá correspondido a concentração do poder em mãos do “Governador Geral”. Depois viriam outras formas de concentração, culminando com a estrutura monárquica a partir de 1824, e dificultando aquilo que teria sido, mais “republicana” e mais pedagogicamente, a experiência da divisão dos poderes, com freqüência reduzida a uma aparência na história constitucional brasileira.

Com isso podemos relacionar outros aspectos precários de nossa evolução: um território imenso e heterogêneo, com povoamento descontínuo, e um permanente contraste cultural entre massas e elites. O Estado, no “Brasil, também significou “civilização”; ou por outra, significou a necessidade de organizar a nação. Se por um lado havia classes dominantes, grupos e estamentos que ocupavam cargos e exerciam o mando dentro das estruturas institucionais, é certo também que o conceito de nação só tinha sentido unitário em função da ordem política implantada pelo Estado. Quase se poderia invocar o léxico hegeliano: a sociedade como sistema-de-necessidades e o Estado como forma, historicamente caracterizadora. O Estado não terá portanto “surgido” da sociedade, nem mesmo com ela, no sentido das teorias clássicas: ele veio do outro lado

do Atlântico e moldou determinadas etnias em termos de nação — ou de “povo”. O Estado, como forma, teria dado forma aos contingentes demográficos: isto desde os primórdios e também depois da Independência, ou seja, depois da ordenação constitucional. Só que com isto permaneciam mal encaixadas certas peças, e daí certos desajustes incuráveis. Daí a constância das crises — do Estado em si e de suas relações com a sociedade, bem como dos *ismos* que sobreviriam.

Com aquele sentido de *molde*, que teve o Estado no Brasil desde seus inícios, se corresponde seu prestígio perante os integrantes da sociedade. Pertencer à administração pública, ser funcionário, sempre foi um ideal, testemunhado por autores os mais diversos desde o século XIX. E aqui tocamos em um tema específico, o da burocracia.

Diríamos que a burocratização em casos como o brasileiro representa um precipitado. Nas sociedades antigas ela veio como uma fase final (as sociedades nascem na religião e morrem na burocracia, escreveu uma vez André Piettre), após séculos de administração guerreira ou de dominação aristo-oligárquica. Na Europa moderna ela surge depois da queda das monarquias absolutas, em correlação com o crescimento do racionalismo (todos sabem que Max Weber relacionou o advento da burocracia ao progresso da “dominação racional” dentro do Estado Moderno). No caso das nações latino-americanas o processo se implantou prematuramente, pois a vinculação a nações “racionalizadas” lhes trouxe, por submissão ou por adaptação, estruturas burocráticas. Daí o convívio entre remanescências feudais, capitalismo imaturo e estatismo burocratizante. Inclusive no Brasil, onde a bizarra coexistência entre estes três componentes é clara e ostensiva.¹⁰

No caso brasileiro, de fato, o estatismo decorre em grande parte da concentração de funções, realizando-se com traços peculiares o que Duguit dissera sobre a conversão do Estado de poder em “Estado de serviços”. Só que sem deixar de ser

¹⁰ Cf. Hélio Jaguaribe e outros, “Brasil Sociedade Democrática” (ed. José Olímpio, Rio de Janeiro, 1985), *passim*.

um Estado de poder, e até sendo-o crescentemente. A onipresença do Estado se agrava evidentemente na medida em que é preciso controlar preços e exportações, oferecer serviços e assistência, promover produção econômica. E com isso se incrementa o controle em outras atividades, as culturais inclusive. Nestas, entretanto, se apresenta bastante vigoroso o poder econômico privado: sejam exemplo as empresas de comunicação entre elas as de televisão. Enquanto isso, seguem existindo em largas extensões territoriais formas feudais de produção, que se desdobram em formas de dominação, influência e mentalidade.

7. A "ORDEM PÚBLICA" E SUAS ALTERAÇÕES

A presença constante do Estado, aliada às modernizações oriundas do capitalismo e do próprio aparato administrativo, vem determinando constatáveis transformações no plano das formas gerais da vida.

Estas transformações, que por certo ocorrem sobre um fundo de permanências que lhes dão sentido, correspondem a fenômenos e a coisas próprias não só da esfera privada. Na medida em que o Estado veio representando através da história um elemento de modernização — falamos acima em "civilização", poderíamos também dizer atualização histórica —, na mesma medida seu raio de influência alcança atividades diversas dentro da família da escola, dos sindicatos, do comércio e de tudo o mais.

Aquilo que se tomaria como um horizonte de referências para o viver nacional — horizonte de valores, padrões, modelos —, se acha continuamente afetado por atos e influxos vindos direta ou indiretamente do governo: e aqui empregamos esta palavra recordando que no mundo de hoje, nomeadamente nos países presidencialistas, o termo *governo* tende a designar o poder executivo, ou seja, o *entourage* do presidente, ou o presidente sem mais.

No Brasil, a velha vigência de centralismos e de concentrações teve continuidade com o chamado Estado Novo, im-

plantado no país pouco após a Revolução de 1930 (especificamente a partir de 1937) como um Estado “autoritário”,¹¹ onde o poder cabia quase todo ao executivo, exercido por Getúlio Vargas com um sentido de *chefe* nacional e com certa semelhança com os *caudillos* de outros países do continente. Com o Estado Novo se retomou a idéia de um Estado “protetor”, correlata do paternalismo, consistente na tendência a ver no Estado (vale dizer, no Governo) um ente do qual há que esperar-se, um ente que socorre as comunidades, toma iniciativas, decide problemas e resolve dificuldades. A fraqueza da chamada sociedade civil, demasiado descontínua e heterogênea, tem criado no Brasil, sobretudo em certas áreas, semelhante concepção. Evidentemente a fraqueza da sociedade civil tem tido como decorrência, entre outras coisas, a precariedade da “opinião pública”, sempre necessária para o embasamento da democracia — ao menos dentro dos padrões ocidentais.

8. — INTERVENCIONISMO ESTATAL E DESENVOLVIMENTO

As doutrinas que, no começo do século, preconizavam no Brasil a criação de um “Estado Forte”, pensavam com isso em impulsionar o progresso nacional. Não se usava então o termo desenvolvimento, que viria com o contato com a linguagem norte-americana nos setores da economia e da sociologia. E quando se passou a falar em desenvolvimento, na década 50, voltou-se a pensar no papel do Estado como algo imprescindível.

O fenômeno chamado *intervencionismo* tem sido visto como um processo historicamente situado, inteligível em face de uma série de alterações no Estado ocidental, dentro das quais o liberalismo teria entrado em crise, aumentando corre-

¹¹ Em seu livro “O Estado Autoritário e a realidade nacional” (ed. José Olímpio, Rio de Janeiro, 1938), Azevedo Amaral exporia a idéia, então pioneira ao menos entre nós, da distinção entre o autoritarismo e o totalitarismo, caracterizando na primeira das duas categorias o “Estado Novo” de 1937.

lativamente as necessidades da sociedade.¹² O fenômeno, que vem do século passado e que foi analisado por diversos e divergentes autores, possui destarte implicações sociais e econômicas bastante significativas: com ele se tem ao mesmo tempo o aparecimento do chamado “Estado Social”, o que representa um outro modo de se configurar a estrutura cuja origem coincide com a crise do liberalismo. Dentre os autores que se detiveram diante do tema lembráramos Ernst Forsthoff, que se referiu ao “Estado da Sociedade Industrial” e ao “Estado de Direito em Transformação”.¹³

Entretanto, no quadro europeu o advento de um Estado que intervém na economia e também na sociedade ocorreu depois de estágios bastante definidos, ou seja, após o intervencionismo mercantilista e depois da distensão liberal. Sob certo aspecto o intervencionismo contemporâneo retomava o velho modelo, sob outros não.¹⁴ A maturação do largo processo de laicização cultural, dentro da história contemporânea, estabelecia no Ocidente este dualismo de tendências: a liberal com seus valores e seu padrão social, a social-estatizante com outros. Na América Latina o surgimento do intervencionismo não pressupõe aqueles estágios: ele estava latente desde a transição pós-colonial.

No Brasil, o intervencionismo sempre ocorreu. Após o período dos governos gerais, a que nos referimos um tanto acima e que já revelavam a marca das decisões formadas dentro do grupo governamental, o Brasil atravessou uma fase de transição que culminou com as Regências, durante as quais, por sinal, várias revoluções libertárias se verificaram. Depois veio

¹² Alberto Venâncio Filho, “A Intervenção do Estado no Domínio Econômico. O Direito público econômico no Brasil” (ed. FGV, Rio de Janeiro, 1968), Introdução, págs. 5 e segs.

¹³ Ernst Forsthoff, *Stato di Diritto in Transformazione*, trad. it., ed. Giuffrè, Milão, 1973; idem, *El Estado de la Sociedad Industrial*, trad. esp., ed. IEP, Madrid, 1975. Cf. também Manuel Garcia-Pelayo, *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*, ed. Alianza, Madrid, 1977.

¹⁴ V. por exemplo André Piettre, *Economie dirigée d’hier et d’aujourd’hui*, Paris, 1946.

o rompimento político com Portugal, e veio a estruturação constitucional do "Império", com o poder pessoal do monarca. O advento da República traria novas vestes institucionais e novos princípios constitucionais, mas a marca centralizadora, definida sobretudo durante a presidência Campos Sales, perseveraria sempre.

O problema da presença da ação do Estado, diante dos conteúdos existentes na chamada sociedade civil, pode ser entendido em termos de gradação. O próprio liberalismo não pôde jamais dispensar de todo, fosse onde fosse, a ação do Estado, cujos *limites* Laboulaye discutiu em ensaio famoso. De qualquer sorte a utopia liberal constitui um dos extremos da gradação, abaixo do qual se teria tão somente a anarquia. No extremo oposto teríamos o Estado chamado totalitário, termo com o qual, dentro de um certo "tipo" de Estado, temos como variantes o simples autoritarismo e o esmagador totalitarismo.¹⁵

No caso brasileiro, o debate sobre "desenvolvimento", iniciado expressamente nos anos 50, teve o que ver com a presidência Kubitschek e com a influência de teorias econômicas específicas, inclusive a de Keynes. Através destas, teve relações portanto com o exemplo político norte-americano e com a discussão teórica que algum tempo antes se travara na Europa sobre a questão do planejamento. Considerou-se a modernização sócio-econômica do país como algo a ser tentado como obra governamental, dentro de parâmetros que podiam estar nos "orçamentos cíclicos", de que se falava na Europa, ou na "Nova Política Econômica" da União Soviética; podia estar no modelo corporativo italiano ou no trabalhismo inglês.

Há uma trajetória que vai da criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), no final dos anos 50, até à ditadura militar instaurada em 1964. O ISEB, entre cujos integrantes havia nuances doutrinárias que incluíam orteguismo e marxismo (sem faltar influências de Weber), desenvol-

¹⁵ Domenico Fisichella, *Il totalitarismo. Un regime del nostro tempo*, ed. Nuova Italia Scientifica, Roma, 1987.

veu um sério programa de estudos sobre temas então atualíssimos: nacionalismo, pensamento nacional, desenvolvimento, sociologia da administração. Talvez tenham sido, os seus integrantes, os reveladores de vários temas para o debate crítico no país, e a palavra *crítico* vai aí em um sentido bastante amplo. Entretanto parece ter havido naquele grupo um certo pendor estatizante, ou antes, tecnocrático. Tratava-se de debater para influenciar, e nesta via favoreceu-se a tentação de “despotismo esclarecido” que se acha na raiz de toda tecnocracia.¹⁶

Desenvolvimento foi, no Brasil daquela fase, e com isso incluímos a ditadura militar iniciada em 1964, um conceito que muitos entenderam em termos puramente econômicos. Ou então em termos econômicos com imediatas conotações técnicas. Combateu-se inclusive o “humanismo” da educação anterior, em prol de um tecnicismo que era no fundo um cientificismo de possível origem positivista, e que lançava mão de certos moldes retóricos provindos do pragmatismo norte-americano. Com isso — anotemos de passagem — se agravaria a tendência do povo ao imediatismo e ao hedonismo: sempre seria fácil justificar a ditadura, após 64, com a alusão às benesses do governo no tocante ao progresso material.

Tudo isso significou, para bem ou para mal, “modernização”. Uma modernização sem o correlato de mudança social, como alguém já disse, e que se apresentava como obra do Estado, dominado e acionado por um governo de autocratas e tecnocratas. Durante os anos da ditadura, vigorou implicitamente um argumento que pouco antes de 1964 se discutia em termos gerais: o argumento segundo o qual somente um governo presidencialista teria condições institucionais para conduzir a pleno termo programas “desenvolvimentistas” adequados e suficientes.

E aqui se apresenta um significativo paradoxo, entre o padrão capitalista do modelo de desenvolvimento pretendido, e o apelo ao Estado como garantidor do processo e como participante do impulso. É que os órgãos governamentais, com

16 Cf. “História das Idéias Políticas no Brasil”, op. cit., cap. XVII.

seu aparato de técnicos e sua autoproclamada competência decisora, assumem a autoria do “projeto” compartilhando-a com os diversos segmentos do empresariado.¹⁷ No Brasil das décadas que se seguem a 50, e sobretudo a 60, o papel do Estado veio incluindo ostensivamente esta dimensão. É certo que sociologicamente se teria uma interpretação fundamental para isto, e ela se acharia no fato de o poder político expressar, nos países como o Brasil, o próprio poder sócio-econômico. Cremos porém que historicamente há outras ponderações a fazer: há uma essencial ambigüidade no espírito das classes dominantes brasileiras — como no das latino-americanas —, em parte presas às suas origens coloniais, em parte habituadas a dividir com o Estado os *riscos* da atividade econômica. O caráter “dependente” do capitalismo que se pratica tem, por sua vez, sido um correlato disto.

Dessa ambigüidade vem resultando a permanência do dilema *estatismo* — *privatismo*. A nosso ver, contudo, ele não se compreende apenas dentro de um sentido tecnicamente econômico. Suas raízes correspondem à sempre difícil relação entre as dimensões *pública* e *privada* da vida, nos países ditos subdesenvolvidos. A formação histórica, dependente e dúplíce, não lhes permitiu a estruturação de um domínio público suficientemente forte, nem de um domínio privado bastante consistente, nos termos dos modelos clássicos.

Realmente torna-se muito difícil dispensar a presença do Estado no processo econômico, não apenas por contra do poder de garantir projetos, que o Estado possui, como também pelo fato de o Estado se achar presente em diversos planos da vida social, não especificamente ligados aos problemas da produção. Por outro lado continua sendo necessário manter em ação a iniciativa privada, já pelo caráter capitalista dos modelos de desenvolvimento geralmente adotados, já pelo eterno perigo que para os países do tipo do nosso representa a con-

¹⁷ Cf. Celso Furtado, “A hegemonia”, cit., parte quarta: “Considerações sobre o caso brasileiro”.

centração de poderes em mãos de presidentes coudilhescos e de ministérios hegemônicos.

O dilema se põe em termos mais tensos à medida em que se desenvolvem certas atividades, como por exemplo o comércio internacional. Hoje existe, em torno desta atividade, um grande número de formas contratuais e de institutos específicos.¹⁸ Empresas de ação multinacional controlam as transações em largos setores. Os exportadores de pequeno porte têm de adaptar-se a esta intrincada ordenação. A tudo isto se somam problemas técnicos como política cambial e de preços.

Devemos aludir também à intervenção estatal no setor da educação. Apesar de ser reconhecidamente pequeno o percentual indicado nos orçamentos brasileiros para este setor, a educação segue sendo basicamente um assunto governamental, com um mundo de normas e de critérios impostos pelo Estado e com a constante dependência das escolas privadas — sobretudo no nível superior — em relação aos subsídios ministeriais.

Certos autores, seguindo uma discutível terminologia de língua inglesa, mencionam a questão das “políticas públicas” como tarefa central do Estado. Parece-nos óbvio que o Estado produz *políticas*, e que estas no caso são públicas pela proveniência e pela destinação. No Brasil, o incremento do poder executivo durante a ditadura implantada em 1964 coincidiu com a proliferação de decisões “políticas” tomadas no recesso dos ministérios, sem portanto contribuições por parte da opinião geral ou mesmo da representação parlamentar.¹⁹ O conceito de decisão, veiculado nas primeiras décadas do século por Carl Schmitt como caracterizador do poder político, reá parece aí como privilégio dos autocratas. Hoje, após a redemocratização do país, as tomadas de decisão voltaram a ser

¹⁸ V. Karpunin e B. Fiódorov, “Novedades en las operaciones comerciales internacionales”, em América Latina, n. 2, 1989.

¹⁹ Veja-se o artigo de Paulo Vieira da Silva e Luiz Pedone, “Formação de Políticas de Governo: o caso brasileiro”, em Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, n. 66 (janeiro, 1988).

acessíveis à crítica parlamentar e ao comentário da imprensa, mas a vigência do regime presidencialista mantém em certa medida as conotações *concentrativas* que foram próprias da fase anterior.

Consideramos pertinente aludir também, ao problema do planejamento urbano, que em todos os países da América Latina vem sendo objeto de consideração governamental.²⁰ No Brasil, durante os longos anos da ditadura, se adotou o conceito de “polo de desenvolvimento”, trazido da linguagem econômica, e com ele o de “regiões metropolitanas,” destinado a situar prioridades para investimentos com implicações administrativas, e para diferenciar incentivos de várias espécies.

E contudo, com as vinculações internacionais e com padronização tecnocrática, o que tende a ocorrer por toda a parte é a crise do conceito de nação. As nações latino-americanas correm o risco de, sem terem amadurecido de todo seus processos pré-modernos, ingressar em uma padronização econômica-tecnocrática que contrasta com o sentido de nacionalidade, tão fortemente presente em cada uma delas. O cromático, o misto de paixão e lucidez peculiar a este mosaico de povos, se choca com a necessidade de adotar “estratégias” de desenvolvimento e de amarrar-se a esquemas tecnicistas.

9. — ALUSÃO A CONTRADIÇÕES

No Brasil, as ressonâncias utópicas e humanísticas trazidas do outro lado do mar nos primeiros tempos da colonização contrastaram com as soluções pragmáticas impostas pelo contexto: mais terá válido para penetrar o território, a ambição pessoal do que os ideais civilizadores. Posteriormente adensou-se o contraste entre o liberalismo radical e a repressão da metrópole. Depois outros contrastes vieram convergir, criando para o país impasses e perplexidades.

²⁰ Cf. Walter Stöhr, *El desarrollo regional en America Latina, Experiencias y perspectivas*, ed. SSIAP, Trad. M. C. Feijo, Buenos Aires, 1972, págs. 215 e segs.

A República no Brasil foi estabelecida como uma solução eventual, sem muita consulta aos debates que a preconizavam, tentando prepará-la, desde o século XIX ou mesmo o XVIII. Entretanto a crítica política se manteve atuante, com frequência retomando temas e fórmulas vindos daqueles debates. O pensamento político brasileiro, nas primeiras décadas após a instauração da República, girou constantemente em torno da questão dos sistemas políticos, das formas de governo e dos regimes. E com isso se teve uma permanente discussão sobre o papel do Estado, uma discussão que persevera. No Brasil as coisas se consideram sempre "em transição", e certamente ambas as tendências devem estar em transição: a tendência estatizante, mantida com todo o vigor, e a tendência privatizante, que persiste com os seus valores. Em torno destes deve concentrar-se grande parte da reflexão a respeito.