

## A PRÁXIS LIBERAL NO BRASIL

Práxis, por certo, é conceito vago. Mas desde que pretendo indicar algo também vagamente definido, tomo a liberdade de desenvolver este exercício de interpretação. Nele, estarei preocupado não apenas com as idéias políticas que precederam ou acompanharam o desenrolar da história brasileira, ou com fatos concretos, mas principalmente com a ação política — enquanto idéias traduzidas em comportamentos — e com idéias políticas como guias estratégicos para a ação. Este é o significado de *práxis* adotado aqui.

Liberalismo é, atualmente, outro termo ao mesmo tempo bastante contraditório e vago. Como liberal, alguém pode ser considerado altamente progressista, e também por liberal, pode-se muitas vezes ser visto como inabalável conservador. Distinga-se, então, as liberdades básicas associadas ao liberalismo — de associação, de pensamentos, palavras e de organização política — do liberalismo como conceito de organização social e econômica que iguala a maximização dos lucros individuais à maximização do bem-estar geral. O conjunto de liberdades básicas já pertence à herança civilizatória e não se enquadra exclusivamente em nenhum credo político. Isso não significa que possam ser garantidas por qualquer automatismo, mas sim que as liberdades básicas não exigem necessário compromisso com um tipo específico de organização social e política. Em outras palavras, acredito que a associação histórica entre os conceitos relativos aos direitos civis e políticos e a instauração das sociedades de mercado foi acidental e que, a princípio, estes conceitos podem se associar a outros tipos de organização comunitária.

Assim, liberalismo, neste texto, indica certa visão de como sociedade e governo deviam ser organizados em oposição ao controle religioso da sociedade e ao estabelecimento da agenda de prioridades públicas por qualquer poder transcendente à sociedade. A reforma luterana foi o primeiro desafio ao monopólio eclesiástico de regular a ordem social. A autoridade religiosa foi sendo esvaziada de sua eficácia na definição dos padrões legítimos de interação individual. Ao mesmo tempo, a secularização da vida ordinária, exigida pelo funcionamento do Estado Mercantil, isto é, absolutista, estabeleceu as premissas da substituição da Igreja pelo Estado como fonte dos preceitos imperativos e reguladores do mundo humano. O estágio seguinte gerou dúvidas sobre a necessidade da existência de um poder público absoluto, matriz de leis e ordenamentos, e sem o qual, provavelmente, o pesadelo hobbesiano de um conflito geral, universal e sem limites, se tornaria realidade. A utopia liberal de organização social e econômica sem comandos externos desafia justamente esta premissa. O exercício de um poder absoluto para racionalizar a extração e a alocação de valores na sociedade e para maximizar a justiça social não seria indispensável nem em um, nem no outro caso. Das considerações éticas de Hume e Bentham e preceitos econômicos dos fisiocratas e Adam Smith deriva a idéia nuclear de que a sociedade mesma, isto é, indivíduos tentando obter o máximo de lucros pessoais, enfrentando-se uns aos outros numa abstração chamada "mercado", seria suficiente para garantir eficiência na alocação de valores, ademais de justiça e bem-estar geral. Esta concepção transforma em apêndice redundante a existência de um poder extra, cujas responsabilidades seriam maximizar a racionalidade e a felicidade coletivas.

A partir do século XVII, as crenças sociais geraram nova entidade espectral, os automatismos econômicos, capazes de prover o sustento e reprodução comunitários de acordo com os critérios de eficiência e justiça, sem qualquer interferência de um poder incontrolável. Pressupunha-se, em primeiro lugar, que existisse, entre os membros de determinada comunidade, tal identidade básica de interesses que a agregação deles resultaria no bem-estar coletivo. Em segundo lugar, supunha-se que processos extraordinários, articulados no e pelo mercado, e naturalmente

embutidos na estrutura da sociedade, conduziriam à realização do ganho social máximo. O mercado resultaria de mecanismo enraizado na inclinação natural do homem para negociar e trocar, e altamente eficiente desde que não prevaleçam dispositivos artificiais tais como, por exemplo, os estabelecidos pelo Estado Mercantil. Os recursos sociais só seriam organizados produtivamente quando nenhum obstáculo impedisse o mercado de operar em obediência senão à sua própria dinâmica. Que recursos são esses? Basicamente, terra, capital e mão-de-obra.

A práxis liberal brasileira compreende este bem elaborado conjunto de idéias sobre a organização social, a natureza e as funções do mercado, e o papel do poder político no processo de continuidade comunitária. Por práxis liberal no Brasil definirei não só as tentativas de criar uma sociedade segundo o modelo descrito mas, também, as dificuldades enfrentadas por aqueles que as empreenderam. A seção seguinte propõe uma interpretação histórica dos principais acontecimentos ligados ao processo de criação de uma sociedade de mercado no Brasil. Posteriormente, sugerem-se hipóteses sobre as razões que talvez tenham levado este processo, malgrado aparências, a perder a oportunidade de adquirir inabaláveis fundamentos na sociedade brasileira.

### **Vicissitudes práticas do liberalismo teórico**

O fenômeno de flutuações econômicas cíclicas — altos e baixos no índice de riqueza nacional — não pertence, unicamente, à América Latina do século XX. Os países latino-americanos se familiarizaram com a natureza mais ou menos aleatória da evolução dos negócios, observando os caprichos do universo econômico europeu em expansão, ao qual estavam ligados desde o século XVI. Todas as marchas e contramarchas sofridas pelas principais economias burguesas européias, nos estágios iniciais da criação de sistemas de produção, primeiro mercantil, e depois quase livremente capitalista, causaram impactos desproporcionais nas economias latino-americanas. Baseadas em exportação de produtos agrícolas e minerais — e precisamente porque não poderia ser

diferente, à época, para comunidades coloniais — as sociedades periféricas eram vulneráveis às oscilações da conjuntura europeia, regredindo a formas de vida econômica primitivas a cada ajuste nos elos que as ligavam ao mundo europeu.

O Brasil não constituía exceção a essa regra. Já no final do século XVII os brasileiros sofreram os efeitos desses altos e baixos por via das vicissitudes da economia açucareira do Nordeste. Na época, as conseqüências de períodos de estagnação, ou mesmo de recessão, consistiam em reduções dos recursos disponíveis, diminuição do padrão de vida da população e aumento no movimento de retorno à economia agrícola de subsistência, únicas alternativas econômicas disponíveis.

Durante o período de cinquenta anos que precedeu o movimento pela independência política, o Brasil experimentou outra flutuação econômica, resultado da decadência da extração do ouro. Os filões de Minas Gerais que, desde o final do século XVII, haviam sido freneticamente explorados, esgotaram-se em meados do século seguinte. O país foi, então, compelido a novo período de recesso econômico, alongado até 1840. Porém, à época em que esse período de recesso se iniciou, a elite colonial tomou conhecimento de que a sociedade brasileira havia mudado um pouco e o sistema de estratificação internacional mudado muito. Roteiros diferentes do padrão de volta à pobreza já existiam então. Mas, para que a sociedade brasileira se livrasse do retrocesso histórico, solidamente embutido na trajetória nacional portuguesa, e começasse a edificar um novo país, era necessário que parcela da elite colonial percebesse haver alternativa viável ao status colonial e, ademais, conseguisse articulá-la de maneira a impedir o caos em que se enredaram os demais países latino-americanos, após as respectivas independências. Os nacionais brasileiros foram bem-sucedidos na empreitada. Segue-se o desdobramento desta interpretação.

Em meados do século XVIII, Portugal deixara de ser um dos principais países europeus e a liderança do progresso havia passado ao comando político e econômico da França e da Inglaterra. Na realidade, desde o início do século, logo após o Tratado de 1703, Portugal se tornara simples agente intermediário, bastante dispendioso, entre o desenvolvimento econômico inglês e os

ajustes brasileiros a esse desenvolvimento. As reformas políticas, patrocinadas pelo marquês de Pombal, não conseguiram reduzir a contínua defasagem entre o progresso de Portugal e o do resto da Europa. Entretanto, algumas das reformas — refiro-me especificamente às modificações educacionais que estimulou — produziram conseqüências de longo alcance, para o Brasil e para Portugal, embora não da maneira idealizada por Pombal.

Não conheço pesquisa específica que trate do crescimento, diferenciação e socialização política das elites brasileiras nas últimas décadas da era colonial. É possível entretanto supor que durante o período exuberante da economia aurífera, o número de famílias que conseguiu penetrar nas mais altas camadas sociais da sociedade colonial aumentou razoavelmente com as fortunas resultantes não só da criação de gado, mas também das atividades comerciais e da importação. Pode-se também lançar a hipótese de que, acoplado a este processo, ou melhor, como conseqüência do mesmo, o número de brasileiros enviados às escolas de Portugal deve ter aumentado com igual rapidez.

A conclusão a que quero chegar é que, durante mais ou menos os cinquenta anos que antecederam a Independência brasileira, parte da elite foi exposta às idéias que estavam moldando o novo mundo. Isso significa que a ala mais sofisticada da elite brasileira sabia, na segunda metade do século XVIII, que Portugal era um poder decadente e uma nação estagnada. Quer dizer, sabia que o Brasil não precisaria continuar submisso aos desejos de Portugal desde que um acordo pudesse ser ajustado com os poderes ascendentes. Em segundo lugar, e mais importante, a elite brasileira sabia que o progresso se baseava agora num conjunto de idéias políticas e econômicas totalmente novas. A que valores econômicos e idéias políticas teve acesso parte da elite brasileira nos anos extremamente complicados e problemáticos que antecederam a Independência? Quais as metas ambicionadas pelos homens que se rebelaram em Minas Gerais e na Bahia na segunda metade do século XVIII? Que tipo de nação desejavam edificar?

O perfil político e econômico do mundo burguês em ascensão estava, ao final do século XVIII, quase completamente delineado. Na Inglaterra, o absolutismo havia perdido suas bases de legitimidade, desde o início do século XVII, e a comunidade polí-

tica inglesa acreditava, agora, que o poder brotava da soberania do povo pela mediação dos recém-surgidos conceitos de delegação e representação. O sopro lockeano presente no pacto constitucional que derrotara o absolutismo é especialmente visível no conceito de representação, entendido como o artefato político conectando poder político legítimo à sua fonte única — a vontade da maioria do povo. Obviamente “povo” referia-se àquela fração da sociedade britânica cuja renda anual permitia pagamento dos impostos exigidos pelo Estado. O direito de voto era, portanto, limitado pela fortuna. Todavia, o processo de democratização fundamental do Estado moderno, isto é, o Estado pós-feudal, se articulava ao funcionamento normal da sociedade inglesa e, recorrentemente, alargaria as fronteiras da comunidade política legal.

Na vanguarda econômica, as idéias de Adam Smith relativas aos níveis superiores de riqueza, eficiência e justiça, que deveriam ser esperados de um sistema econômico funcionando sem repressão, encontravam eco nos grupos de industrialistas, comerciantes e proprietários de terras, cujas habilidades empresariais possibilitavam geração de ganhos por meio de inéditas formas organizacionais de produção, de experiências comerciais baseadas em empréstimos e créditos, e pela constante possibilidade de mudar o tipo de produção de acordo com o comportamento da curva de lucros. Para que o novo sistema funcionasse a pleno vapor e eficientemente, era necessária uma estrutura social sem freios ou obstáculos à mobilidade geográfica ou profissional da força de trabalho, nenhum impedimento legal ou moral à livre circulação e ao uso do dinheiro, e nenhuma intervenção nos direitos das pessoas de participar em qualquer tipo de contrato que os interessados julgassem conveniente. A autoridade estatal deveria garantir precisamente a execução de tais “regulamentos”. Embora o sonho de Smith só se tenha realizado após a revolução industrial, suas idéias — e especialmente a que defendia total mobilidade dos fatores de produção, sobretudo da força de trabalho — já eram populares e difundidas nos círculos acadêmicos, nas comunidades comerciais e industriais e entre vários políticos progressistas.

Enquanto isso, a França engajava-se em linha de comportamento internacional de tal forma que, depois de resolver a primei-

ra parte de seu problema absolutista em 1789, conseguiu abalar a legitimidade da ordem autocrática em toda a Europa continental, com exceção da Rússia. Portugal, um peão no jogo internacional europeu, sofreria golpes políticos devido aos lances estratégicos de Napoleão na Península Ibérica. A família real portuguesa viu-se obrigada a fugir para o Brasil, em 1808, dando início a rápido processo de mudança, cujo resultado, apesar de não planejado pela elite portuguesa, seria a Independência brasileira.

Mas a França, ao impor vergonhosa derrota ao antes poderoso Portugal, também progredia no trabalho de organizar uma nova nação. Sua edificação exigia a hegemonia de valores econômicos e políticos bem diferentes das regras e normas que, além de regular o relacionamento entre a colônia (Brasil) e o poder colonial (Portugal), prevaleciam na estruturação da sociedade brasileira. Entretanto, a versão francesa de oposição ao absolutismo foi derivada das idéias de Rousseau, que jamais confiou na legitimidade de qualquer pacto *político* e que, portanto, não poderia conceber um artefato como a *representação política*. Só o povo é soberano, de acordo com Rousseau, e a soberania *não* pode ser delegada ou transferida de uma pessoa a outra. Este enfoque da natureza do poder levou Rousseau, e seus seguidores, a afirmarem que somente as regras estabelecidas através de consulta a todos os membros do corpo político poderiam ser consideradas legais e obrigatórias. Só assim as regras exprimiriam a vontade geral — única fonte de legitimidade — mesmo quando o resultado do plebiscito não alcançasse unanimidade.

Rousseau estava consciente de que essa fórmula de organizar o processo de tomada de decisão numa sociedade não-absolutista enfrentaria insuperáveis dificuldades práticas em qualquer comunidade não diminuta. Para ele, jamais teria havido e jamais haveria democracia em seu sentido pleno. As armas políticas em favor de um novo tipo de comunidade, extraídas dos conceitos de Rousseau, concentraram-se assim em devastador ataque à forma de governo absolutista e à contínua prevenção contra o potencial de arrogância sempre presente em qualquer poder político. Com o passar do tempo, a insistência na vontade geral como única fonte legítima de poder político veio a justificar um tipo moderno de tirania — a tirania da maioria.

A tirania da maioria exprime a coerção exercida sobre minorias, a pressão visando ao conformismo que ocasionais maiorias exercem sobre os poucos que simplesmente discordam, divergem ou pensam diferentemente. Mas em meados do século XVIII no Brasil, o grupo mineiro não sabia exatamente como criar e operar uma comunidade política — Rousseau influenciou fortemente este grupo — e o grupo baiano era ainda mais vago em relação ao futuro, embora fossem bem mais radicais do que o grupo mineiro. De qualquer forma, tanto mineiros como baianos estavam conscientes da conexão existente entre o rompimento dos laços coloniais e a reformulação das bases do poder político legítimo, implícitas em algumas exigências liberais. Não obstante, ambos os grupos falharam.

Ao mesmo tempo, os demais países latino-americanos já independentes da Espanha — o Brasil foi das últimas colônias a se tornar independente — estavam experimentando as consequências da estratégia liberal. Haviam se tornado autônomos em relação ao poder colonial, abolido a escravidão e esboçado excelentes constituições políticas republicanas. O único senão era a realidade bruta, que não refletia o planejado. Os pactos políticos continuavam no papel e os diferentes exércitos liderados por automeados generais contendiam agora pelos espólios das guerras de Independência. Os movimentos sul-americanos de independência, exceto o brasileiro, desenvolveram-se como amplos movimentos revolucionários e os líderes intelectuais foram obrigados a se transformar em generais e formar exércitos para lutar contra os espanhóis, contra os proprietários de escravos, contra os absolutistas, mas também contra os autonomistas descentralizadores locais. As guerras de independência foram vencidas contra todo tipo de oposição antiliberal, mas o preço que começaram imediatamente a pagar foi a fragmentação das nações que acreditavam haver criado — pelo poder das armas sim, mas sobretudo pelo poder de constituições liberais bem redigidas.

Parte da elite intelectual e política brasileira observava com cuidado o desenrolar do processo latino-americano. Havia estado na Europa, estudado nas melhores escolas portuguesas, viajado e se familiarizado com os ventos do tempo. Contudo, estavam determinados a ser não apenas os libertadores de uma colônia, mas principalmente os edificadores de um Estado e de uma nação.



Caso se amplie o problema da autonomia política, a qualquer preço, até transformá-lo num problema sobre a arte de governar, então a estratégia liberal terá de ser reconsiderada à luz de suas conseqüências políticas reais. Nessa conexão, é oportuno assinalar que a maioria dos que lutaram pela Independência — entre eles José Bonifácio — tentou, em primeiro lugar, liberalizar Portugal, antes de separar o Brasil.

A elite brasileira viu na estratégia de liberalizar Portugal um caminho possível para consolidar a situação que o Brasil alcançara como centro temporário do império português. Em 1820 o Brasil fora elevado à categoria de Reino, unido ao de Portugal — e teoricamente ao menos, com o mesmo status e os mesmos direitos deste, tendo representantes nas cortes reais reunidas em Lisboa. Não seria difícil descobrir um papel para o Brasil no amplo cenário do Império Português e a independência formal seria desnecessária, caso Portugal estivesse preparado para sofrer transformações profundas, não somente em seu relacionamento com a antiga colônia, mas também nas próprias concepções defendidas pela elite portuguesa reinante, tanto em relação à maneira de dirigir um Estado moderno, quanto em relação a como ativar o nascimento de uma economia dinâmica. O cenário utópico era, na realidade, o esboço de uma sociedade totalmente liberal, como a que os demais países sul-americanos tentaram constituir e fracassaram, talvez por terem rompido todos os elos com um Estado europeu mais experiente e que poderia tê-los guiado por um caminho de estabilidade política e articulação econômica com o mundo econômico em expansão. A tentativa valia a pena, e a elite brasileira aventurou-se nela.

A liderança da elite brasileira sabia o que significavam o progresso e o desenvolvimento no início do século XIX. Sabia o que a agenda liberal representava e o que deveria ser feito para o Brasil se tornar uma sociedade liberal. Mas também acreditava — e penso que corretamente — que uma agenda como essa exigia um Estado europeu para impulsioná-la, mantendo unidos os interesses coloniais que seriam profundamente afetados por tal programa. Afinal, a elite portuguesa, antes de mais nada, possuía ampla experiência de como liderar pessoas e conseguir sua aquiescência a diretivas que se opunham a seus interesses.

De qualquer forma, a elite portuguesa rejeitou as propostas brasileiras e começou a promulgar regulamentos com o objetivo de rebaixar o recém-adquirido status brasileiro, revertendo o país à sua antiga posição na estrutura colonial. Os acontecimentos se sucederam rapidamente e, devido às intenções portuguesas, o consenso de que a independência era a única alternativa deixada ao Brasil cresceu fácil e rapidamente. Em 1822 o Brasil declarou-se independente de Portugal e solicitou que seu novo status fosse reconhecido por todas as outras nações do mundo.

Seguindo rumo diferente ao dos outros países sul-americanos, o movimento brasileiro aspirava unicamente à autonomia política e econômica em relação ao poder colonial. O Brasil não pretendia tornar-se uma república nem tampouco intentava construir uma sociedade rousseauiana com base na premissa de que todos os homens são política e socialmente iguais. Na realidade, o único compromisso assumido pelas elites brasileiras durante o movimento de Independência levava a outra linha de desenvolvimento. A declaração de Independência foi lida pelo filho do rei de Portugal, português de nascimento ele próprio, e imediatamente aclamado primeiro imperador do Brasil. O movimento de Independência solucionou a questão da autonomia nacional sem, entretanto, esclarecer se a monarquia brasileira adotaria uma estrutura absolutista, parlamentar-constitucional, ou o quê. A questão de como o país seria governado permaneceu para ser resolvida após a liquidação dos vínculos coloniais.

Os anos cruciais para a definição do tipo de sociedade que o Brasil iria elaborar cobrem o período de 1822 a 1841. Para os que conspiraram contra o regime colonial, baseados numa estratégia liberal, a política a ser seguida era óbvia e fácil de ser estruturada. O poder imperial deveria ser diminuído ao máximo e a própria sociedade deveria governar o país. E era de se esperar também que aqueles que haviam lançado a idéia da liberalização do Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarves, como meio de alcançar o progresso, aproveitassem a oportunidade para implementar a agenda que antes haviam prescrito. Todas as perguntas fundamentais referentes aos pactos constitucionais, políticos e sociais, visualizados pelos teóricos liberais, estavam lá para serem respondidas. Onde se encontrava a fonte de poder político legítimo?

Ela deveria repousar sobre o próprio centro de poder ou deveria ser *delegada*, para o centro do poder, mediante os mecanismos de representação política e social? Quem estava qualificado para representar e ser representado, isto é, qual deveria ser o escopo da comunidade política? Quem pertence e quem não pertence a ela como cidadão pleno? E para que servem o governo e o Estado, afinal? Qual é a finalidade de governos legítimos? Que metas deveriam perseguir e por intermédio de quais meios?

Para todas essas questões, a agenda liberal, quer na versão de Locke, quer na americana ou na francesa (Montesquieu), possuía respostas conhecidas pelas elites brasileiras. Mas o que finalmente veio a prevalecer afastou-se significativamente do pacto liberal, não obstante os diferentes grupos e movimentos que tentaram muitas vezes realizá-lo. Em primeiro lugar, em relação às origens do poder, o pacto constitucional, que finalmente obteve o apoio da maioria da elite, estabeleceu que o Poder Imperial antecedia à criação da própria sociedade. Foi o Príncipe que rompeu os vínculos coloniais dando origem à sociedade brasileira autônoma e, portanto, sendo o Príncipe anterior à sociedade, adquiria uma dimensão autônoma em relação a essa mesma sociedade, ao pacto constitucional que a estava constituindo, e também em relação à representação política, cujo poder certamente se origina na comunidade. Todos os poderes políticos estão subordinados à comunidade política — isto é, os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo — excetuando-se o Poder Imperial, cuja função consistia em ser o canal adequado para exprimir a vontade geral do povo e garantir que nenhum dos poderes comuns ultrapasse seu domínio próprio. Esse papel político tornou-se conhecido como Poder Moderador e era prerrogativa exclusiva do imperador. O governo, isto é, os ministros, devem ser responsáveis perante o imperador, que retém o Poder Moderador, e não perante a representação política, isto é, ao Parlamento. O Príncipe deu origem à sociedade, fundou a nacionalidade e, portanto, legitimou o Estado, não o inverso.

A questão sobre quem pertence à comunidade política — o problema da extensão da cidadania no vocabulário moderno — fora inflada pelas nuances democráticas que lhe foram adicionadas por alguns liberais radicais, sob a influência da revolução

americana. A primeira interpretação do problema excluía da comunidade política somente os criminosos, os estrangeiros e os religiosos. Rapidamente, contudo, a idéia de que o pacto deveria exprimir as igualdades e as desigualdades (ambas naturais, por suposto) que existiam na sociedade, triunfaram sobre as outras tendências e finalmente definiu-se que a sociedade política seria composta por aqueles que eram igualmente responsáveis pela criação da riqueza do país: os homens de posses. Essa política foi instrumentalizada pelo critério censitário (de renda) de distribuição dos direitos de voto. A justificativa desta interpretação centrava-se na idéia de que apenas aqueles que possuíam alguma coisa eram os únicos capazes de conceber as ações adequadas à proteção e à preservação da propriedade. Tal entendimento suscita a terceira questão relacionada ao pacto político.

Locke havia concebido que o objetivo do governo consistiria em proteger a vida, a liberdade e a propriedade do cidadão. Adam Smith considerara que os governos legítimos deveriam permanecer fora do mercado, atento todavia para que nenhum obstáculo impedisse seu funcionamento adequado. Na opinião dos fisiocratas, os governantes deveriam proteger a agricultura — o que, na época, se ajustava à elite econômica brasileira — mas apenas com o objetivo de deixar ao fluir do sistema econômico a distribuição de custos e benefícios entre os fatores da produção — o que já não seria tão bom para a elite econômica brasileira. As respostas liberais para o problema da finalidade do governo legítimo não eram totalmente coincidentes com os interesses da elite econômica brasileira, desde que implicavam medidas visando a abolição do sistema de escravidão. Por outro lado, a idéia liberal de que o governo não deveria violar os direitos econômicos do cidadão, privadamente definidos, era sem sombra de dúvida extremamente atraente para uma classe que havia suportado a ação do Estado (o sistema administrativo português), em seus aspectos regulador e extrativo, durante tanto tempo.

Mesmo antes do período de autonomia, Azeredo Coutinho, um bispo, expressara essa ambigüidade em relação às doutrinas econômicas liberais. Ele queria, entre outras coisas, modernizar o sistema econômico, introduzir novas tecnologias, suspender os ordenamentos coloniais que impediam o desenvolvimento do sis-

tema econômico, e liberar o “mercado” a fim de que as relações mercantis e capitalistas progredissem. Pertencente ao estrato de proprietários de terras e escravos, entretanto, não podia aceitar que, de acordo com a concepção liberal, a força de trabalho de alguém (isto é, de todos, inclusive escravos) fosse limitada pelo elenco de seus direitos naturais, podendo assim qualquer um estabelecer um contrato econômico que julgasse benéfico a si próprio. Coutinho solucionou esse conflito entre ideologia e prática simplesmente modificando a doutrina em relação à escravidão. Foi um eclético, e o ecletismo seria a doutrina filosófica predominante no Brasil até a segunda metade do século passado.

Economicamente, significava que o governo deveria proteger os direitos de propriedade, inclusive a posse de escravos — contestando, desta forma, os liberais radicais que desejavam que a nova nação desse fim à escravidão — mas em todos os outros aspectos agir conforme a agenda liberal. Esta ambigüidade fundamental, quanto à natureza específica do sistema que os grupos sociais e econômicos dominantes desejavam instaurar, se converteria numa constante da história brasileira, com importantes conseqüências não só em relação à forma do desenvolvimento histórico do país, mas sobretudo face aos freqüentes impasses que a sociedade necessitou solucionar.

O esboço da nação recém-formada estava muito longe do modelo liberal idealizado pelos que haviam lutado arduamente pela Independência. Embora os contornos gerais do formato político do país pudessem ser imputados à imaginação e à habilidade política de José Bonifácio, o Brasil pouco se assemelhava à nação que seria provavelmente criada pela implementação de suas instruções à delegação paulista junto à Corte Portuguesa alguns anos antes. E muitos grupos dentro do país partilhavam dessa opinião. A partir de 1824 começaram as reações contra a centralização do sistema político, em várias regiões do país, exigindo a reorganização do sistema em moldes republicanos e a abolição da escravatura. No mínimo, demandavam reformas no princípio monárquico, concedendo autonomia às províncias, poder político ao Parlamento e descentralização. Federalismo, grito de guerra da época, significava descentralização política, concessão de autonomia às províncias e, nas províncias, autonomia aos municípios.

A elite política central estabeleceu como meta prioritária a unidade política nacional, que era igualmente o princípio ordenador de quaisquer outras demandas que viessem a ser feitas pela fragmentada sociedade brasileira. Por isso, a agenda liberal foi reinterpretada. Ela deveria incorporar a meta principal de unidade política. A elite central acreditava que República, descentralização política, autonomia das províncias e municípios levariam à fragmentação nacional — e isso, ela estava disposta a evitar. Para se ter um Estado liberal seria necessário em primeiro lugar que se tivesse um Estado nacional — o que não existia na época. A construção de um Estado nacional deveria ser a preocupação básica de qualquer ação política no Brasil, além de ser o critério fundamental para distinguir entre ação governamental legítima e ilegítima.

A década de 1830 testemunhou alguns experimentos com a descentralização política, em consequência do conflito intra-elite. Regulamentos emitidos pelo governo central em 1832 e em 1834 concediam autonomia política às províncias, que escolheriam seu presidente de acordo com seus próprios sistemas eleitorais. Além disso, os postos judiciários e policiais seriam preenchidos mediante eleições locais, e ainda de acordo com suas normas próprias. Entretanto, em 1837, em movimento compensatório, criou-se a Guarda Nacional, fiel ao governo central, e com o objetivo de contrabalançar as milícias privadas que os mandantes municipais eram capazes de alimentar e pagar.

A descentralização estabelecida por tais ordenamentos não demorou a revelar sua dinâmica centrífuga. O sistema nacional ameaçava desfazer-se na medida em que os estados federados, e algumas oligarquias municipais, apossaram-se dos postos de mando e passaram a manipulá-los segundo seus interesses imediatos. A reação centralizadora surgiu no início dos anos 40. Uma elite conservadora e unida, em oposição aos liberais, assumiu o governo central declarando o Príncipe Herdeiro, então com 15 anos, capaz de reinar. Em contrapartida, esta mesma elite conservadora foi recrutada pelo novo monarca para formar e dirigir o governo. A polícia e todos os dispositivos de repressão foram postos sob controle do governo central. Os postos políticos importantes das províncias — como, por exemplo, o de Presidente, de funcionários da polícia e os cargos municipais judiciários —

passaram a ser ocupados por designação do governo central. Após o desfecho das guerras civis que se desenvolveram até princípios de 1840, a maioria dos grupos políticos aceitou a meta da unidade nacional como o limite do conflito intra-elite, e os que não aceitaram tal limite foram esmagados ou considerados fora da arena política legítima e atentamente vigiados. Começava, então, o período relativamente pacífico do Segundo Império.

Qual poderia ser agora a agenda liberal uma vez que o republicanismo e a abolição da escravatura haviam sido suprimidos dela? Os liberais do Segundo Império concentraram seus ataques sobre duas características do sistema político imperial. Primeiro, lutaram contra o poder moderador do imperador. Condenavam-no por considerá-lo um truque para permitir ao imperador exercer o Poder Executivo sem ser responsável perante ninguém, além de si próprio, em sua outra capacidade, a de Poder Moderador. Ademais, tornava o governo em geral (os ministros) subordinados apenas ao imperador. Caso se extinguisse o Poder Moderador, o imperador e o governo tornar-se-iam responsáveis perante o Parlamento. Em outras palavras, os liberais passaram a lutar, primeiramente, pela conversão do sistema a uma espécie de monarquia parlamentar constitucional.

A segunda demanda refere-se às reformas eleitorais que permitiriam eleições honestas. Os liberais lutaram, sobretudo, pela ampliação do direito de voto, através da diminuição dos níveis de renda requeridos para exercê-lo. Em algum momento, terminariam exigindo que o sistema eleitoral por censo econômico fosse totalmente abolido e que a todo brasileiro adulto, alfabetizado, do sexo masculino e em seu juízo perfeito, fosse garantido o direito de ser representado ou de representar. Esse movimento, visando a ampliação da sociedade política (o conjunto de cidadãos participantes), nunca cessou totalmente, no decorrer da história do Segundo Império, procurando seguir os progressos dos ingleses na matéria, ainda que atrasada e vagarosamente.

Durante os 20 anos seguintes, a meta liberal de estabelecer uma economia de mercado, o que significava reconsiderar a questão da escravatura, não mais foi mencionada. Assim, os liberais aceitaram o jogo dos conservadores, de 1840 até o final dos anos 60, quando novos processos começaram a marcar sua presença na



arena política, dando início a outro período na história do liberalismo brasileiro.

A década de 1840 testemunhou o início da recuperação econômica, após o longo período de estagnação que sucedeu, ainda no século XVIII, à decadência do ciclo do ouro. Esta revitalização não foi um fenômeno particularmente brasileiro. Ocorreu em todos os países latino-americanos, à medida que o comércio mundial era ativado pelo recente dinamismo econômico inglês calçado na revolução industrial. O período que vai de 1780 a 1820 assistiu, na realidade, às mais espetaculares mudanças na tecnologia de produção de bens, conhecida como a primeira revolução industrial. A ciência, finalmente, havia encontrado a forma de penetrar na vida quotidiana da sociedade. O sistema econômico inglês tornou-se sedento de mercados. Precisava de mercados de bens primários dos quais pudesse obter recursos materiais para alimentar seu mercado interno de capital ou seu mercado interno de consumo. O sistema econômico inglês estava também sedento de mercados externos de consumo para serem alimentados por sua produção crescente. Ambos os vetores contribuíram para rejuvenescer a pálida vida econômica latino-americana.

Em meados de 1840 a economia brasileira põe-se em movimento, impulsionada por dois produtos exportáveis em ascensão: algodão e café. O algodão constituía antigo item da pauta de exportações e seu subsistema de produção, baseado em escravos, fora organizado há décadas. Tratava-se apenas, nesse caso, de reativar um dispositivo econômico já existente, embora adormecido. A demanda internacional por café, entretanto, era algo novo e levantava uma questão difícil para a economia brasileira, requerendo decisões políticas não rotineiras. Por certo que já havia, desde algum tempo, algumas plantações de café na periferia da economia açucareira fluminense, e foi justamente essa área que primeiro sentiu o impacto e reagiu à nova procura. A produção da área, entretanto, em espaço de tempo muito curto, não seria mais suficiente para atender à demanda internacional. Começou o aproveitamento de novas terras, em direção ao sul, primeiro nas fronteiras de São Paulo e logo depois no próprio solo paulista.

A cultura do café é intensiva em terra e mão-de-obra e, embora o suprimento de terra fosse, na época, mais do que sufi-



ciente para as plantações de café, o mesmo não ocorria com a mão-de-obra. Em 1850, a elite política brasileira, depois de resistir vários anos às pressões inglesas, finalmente aboliu de modo definitivo o comércio de importação de escravos no país. A economia escravocrata estava condenada, desde então, a um ritmo lento de crescimento, baseado na reprodução biológica da população escrava. O subsistema cafeeiro em expansão foi assim suprimido da fonte tradicional de mão-de-obra que esteve sempre disponível nos períodos de explosão econômica — o comércio de importação de escravos. O crescimento vegetativo da população escrava não respondia, de forma alguma, às necessidades do novo subsistema econômico e, após curto período em que se tentou desenvolver o comércio interno de escravos, a elite brasileira foi forçada a enfrentar novo tipo de problema: pela primeira vez na história do país, o pólo dinâmico econômico teria de se basear em mão-de-obra livre. Não havia outra solução senão apoiar a imigração de trabalhadores livres, o que implicava grande passo em direção à criação de um sistema econômico liberal e, ao mesmo tempo, abria perigoso precedente no que se refere à estabilidade do sistema político.

Os interesses particulares, isto é, os plantadores de café, tentaram resolver o problema da oferta de mão-de-obra mediante a elaboração de planos e projetos que trouxessem trabalhadores europeus para atender às necessidades da economia cafeeira. Entretanto, acostumada a um sistema econômico diferente, a liderança econômica impôs contratos tão injustos aos imigrantes que, em pouco tempo, estavam todos reduzidos à condição de semi-escravos. Os governos da Alemanha e da Itália reagiram contra esse disfarçado comércio de semi-escravos, ameaçando interromper a expansão econômica brasileira, proibindo que seus respectivos cidadãos deixassem a Europa. O Estado brasileiro foi convocado para ajudar a resolver o impasse, sendo convidado pelos plantadores de café a assumir a responsabilidade de estabelecer as condições nas quais livres proprietários de terras pudessem legitimamente firmar contratos econômicos.

Em outras palavras, os interesses privados pediam ao Estado que expandisse sua capacidade regulatória em relação a contratos econômicos, que se realizavam entre contratantes *parti-*

*culares e livres*, a fim de criar as condições necessárias ao desenvolvimento de um sistema de “mercado”. A intervenção estatal foi reclamada para que o sistema econômico funcionasse de acordo com as linhas liberais formais, da mesma maneira que se havia exigido que o Estado permanecesse fora das relações econômicas — como um Estado liberal deveria permanecer — para dar, ao sistema *escravocrata*, carta branca *liberal*.

No setor rural, assim, a transição de uma economia não liberal para uma economia baseada na mão-de-obra livre foi sendo realizada através da extensão da capacidade regulatória do Estado e não pelo abandono das regulações do Estado. Acredito não ser redundante enfatizar que as questões nas quais essa capacidade regulatória estava sendo convidada a ser exercida eram precisamente aquelas das quais havia sido convidada a se retirar, quando o Estado liberal nasceu na Europa, isto é, dos contratos econômicos firmados por parceiros livres. Este padrão paradoxal também se observa no comportamento dos políticos, analistas e empresários preocupados com a criação de um setor econômico industrial, moderno e urbano, e que passarei a comentar agora.

O ano de 1843 foi o último em que tiveram efeito os tratados comerciais que o Brasil assinara com a Inglaterra, cerca de duas décadas antes, de acordo com os quais as mercadorias inglesas receberiam tratamento tarifário diferencial. Estes tratados foram parte das negociações que levaram à aceitação, pela Inglaterra, do status independente do Brasil, e durante 20 anos os produtos ingleses receberam tratamento mais benevolente que quaisquer outros bens importados, aí incluídos os bens portugueses. Em 1844, sentindo que havia chegado o momento de reconsiderar toda a questão, o ministro Alves Branco autorizou uma reforma global no sistema tarifário brasileiro, aumentando os impostos alfandegários, algumas vezes em mais de 200%.

Intensos e constantes têm sido os debates quanto à natureza e o verdadeiro propósito desta reforma. Alguns historiadores acreditam que o governo já estava pensando em termos de uma política industrial protecionista e o argumento se constrói da seguinte maneira: à medida que várias mercadorias estrangeiras iam se tornando extremamente caras, a lei das vantagens comparativas dava à produção interna uma oportunidade de se desenvol-

ver, principalmente no setor têxtil. Outros sustentam que o único objetivo da reforma era aumentar as receitas do Estado, pois o comércio exterior era praticamente a única atividade econômica à qual se podiam cobrar impostos. Assim, a reforma deveria ser vista somente como uma continuação da política fiscal confiscatória, que desde a época colonial caracterizara a ação econômica do Estado no Brasil.

Propositadamente ou não, os acontecimentos indicam que a reforma desempenhou com efeito um papel protecionista, fato ainda mais paradoxal, caso tenha sido involuntário. As sementes de uma economia industrial urbana, ansiosa por um mercado interno para alimentar e alimentar-se, começaram a ser plantadas como uma das principais consequências do sistema tarifário brasileiro inaugurado em 1844. Grupos de interesse formaram-se rapidamente para lutar a favor e contra o sistema tarifário. Uns queriam que as forças do mercado operassem livremente — esta era a exigência do setor agrícola, taxado de certa forma pelo sistema tarifário — outros apoiavam o aumento dos impostos alfandegários procurando desencorajar a entrada de artigos industriais no país. A partir dos anos 40 do século XIX, o debate sobre política econômica foi monopolizado pela questão do sistema tarifário, dando origem a uma ideologia protecionista, que relacionava a verdadeira autonomia política à autonomia econômica, a autonomia econômica à industrialização, a industrialização ao nacionalismo e, finalmente, o nacionalismo à intervenção ou protecionismo econômico do Estado.

Desta forma, enquanto os proprietários de escravos lutavam pelo funcionamento de uma economia de “mercado” em relação à produção industrial, um grupo de políticos, intelectuais e empresários, acreditando que não poderiam entrar sozinhos na batalha econômica, e sabendo de que lado recairiam as desvantagens do funcionamento do mercado livre, pediam a intervenção do Estado no sentido de permitir o desenvolvimento de um setor industrial. Como as medidas protecionistas tinham, em si, um efeito redistribuidor — dos consumidores agrícolas e da classe alta para os industriais — o grupo pró-indústria estava, na realidade, pedindo ao Estado que expandisse sua capacidade redistributiva — um senhor pedido para liberais do século XIX — e que impedisse o

mercado de operar completamente livre, tudo isto, *hélas*, com o objetivo final de obter um mercado nacional em pleno funcionamento.

Se observarmos devidamente as posições assumidas em relação às questões políticas da época, também encontraremos situações inesperadas. Mas, para melhor compreensão de como as questões da descentralização, abolição da escravatura, protecionismo e ampliação da cidadania política acabaram sendo ideologicamente expressas, e resolvidas, deve vir em primeiro lugar uma visão geral das mudanças intelectuais que estavam ocorrendo.

A Inglaterra começou a democratizar o Estado liberal a partir da Lei da Reforma de 1832. A democratização ininterrupta do Estado converteu-se em meta mais ou menos aceita pela maioria das elites inglesas e, em meados do século XIX, precisava-se encontrar uma nova base de legitimidade para o Estado liberal-democrático. O conceito lockeano de representação havia perdido sua vinculação à propriedade de bens e a escolha de um novo critério para saber quem fazia ou não parte da sociedade política voltava a ser um problema. Neste sentido, o grande feito de Stuart Mill consistiu em desenvolver um argumento brilhante a favor do Estado liberal-democrático, com base em uma epistemologia não-dogmática para guiar os processos de decisão e escolha sociais.

Nenhuma posição social, de acordo com Mill, é tão privilegiada a ponto de permitir total compreensão de qualquer problema social ou possibilitar que se apreenda integralmente sua verdade. (Observe-se que esta premissa contraria a idéia de que aqueles que são proprietários, precisamente porque são proprietários, conhecem melhor os problemas. A teoria dos grupos de interesse, em minha opinião, é apenas uma forma contemporânea mais suave da rude e crua teoria do conhecimento social, de Locke, baseada na propriedade.) Se ninguém pode ter conhecimento total da verdade sobre problemas sociais, a melhor garantia de que a maioria dos aspectos de qualquer problema serão considerados consiste em trazer, para o processo de tomada de decisão, o maior número possível de participantes. Uma decisão tomada de acordo com estas regras será mais justa, uma vez que todos os aspectos observados do problema terão sido avaliados.

Contudo, considerando que nem a opinião da maioria, nem mesmo a opinião unânime, garante a verdade absoluta e a justiça — mesmo a vontade geral não conseguirá alcançar a verdade absoluta — não se pode ter certeza, de antemão, se a decisão tomada só trará conseqüências benéficas. Somente depois da implementação de determinada política é que a sociedade poderá ter consciência, e ainda assim não completamente, de suas implicações. Portanto, se o processo de tomada de decisão incluir o maior número possível de grupos e de pessoas, quaisquer más conseqüências devidas à política escolhida serão rapidamente conduzidas aos centros de decisão, permitindo que a sociedade corrija seu curso. Eis por que a sociedade liberal-democrática, segundo Mill, além de ser mais justa é também mais eficaz.

Posições, idéias ou costumes da minoria deveriam, portanto, obter proteção contra a tirania da maioria, porque nunca se pode ter certeza se, no final, não serão da minoria as opiniões e costumes mais benéficos para a sociedade. O comportamento divergente da minoria torna-se, dentro dessa epistemologia da escolha social, uma fonte muito importante de inovação a merecer proteção contra majorias opressoras. No argumento de Stuart Mill, a vontade da maioria — que é, em princípio, uma medida de precaução contra decisões não representativas — reconcilia-se com os direitos da minoria — que constitui perene fonte de progresso social.

No Brasil, entretanto, onde a questão da identidade (o direito de pertencer à sociedade política) era, ou poderia ser, bastante crítica e onde os poucos divergentes dificilmente sentiam-se protegidos, o argumento de Mill não produziu nenhum impacto. A questão da escravidão voltou novamente à cena, depois de 1870, em acréscimo às controvérsias convencionais sobre o sistema eleitoral, que era a forma sob a qual a questão relativa a quem está ou não qualificado para representar ou ser representado fora lançada no Brasil. Tradicionalmente, a única alternativa ao conceito lockeano de representação era a teoria plebiscitária de Rousseau, embora não houvesse propostas institucionais para sua instrumentalização, já quando o dilema Locke-Rousseau fora temporariamente resolvido, em meados do século passado, pela versão dada ao liberalismo por Stuart Mill.

Não obstante, a linha de desenvolvimento filosófico europeu adotada não somente pela elite intelectual brasileira mas também pela maioria dos intelectuais de toda a América Latina foi o positivismo. Até 1860 o ecletismo predominou no Brasil e apaziguou a consciência da elite dirigente. Embora o país não fosse governado de forma totalmente liberal, afirmava o ecletismo, o sistema adotado também não chegava a ser tirânico. Para que os impasses políticos pudessem ser resolvidos e novos enfoques trazidos para a análise dos problemas sociais, era necessário combater e desacreditar o ecletismo. Este poderia ter sido o efeito da influência de Mill, mas tal como se passaram as coisas foram o positivismo, o spencerianismo e várias formas de evolucionismo, as ideologias que começaram a abalar o prestígio intelectual do ecletismo e, em conseqüência, o enfoque político predominante nas questões sociais.

A abordagem evolucionista às questões sociais oferecia vantagem sobre a ideologia predominante: ficava implícito que nenhuma organização social duraria eternamente e que a evolução não era apenas natural mas inevitável. Esta talvez tenha sido a contribuição mais importante que o positivismo e outras formas de evolucionismo deram ao desenvolvimento da análise social brasileira. Contudo, o argumento a favor da mudança foi desenvolvido com base na suposição de que se pode saber, *cientificamente*, por que o passado foi o que foi, por que o presente é o que é, e como o futuro inevitavelmente será. Pode-se prever o futuro e sugerir, a partir de um ponto de vista científico evolucionista, as políticas mais adequadas para atingi-lo mais rapidamente e com menores sacrifícios sociais. O Brasil, em termos positivistas, permanecia em estágio anterior ao período de maturidade histórica que toda sociedade atinge algum dia. Mais especificamente, o Brasil não deixara ainda o estágio metafísico do desenvolvimento social e precisava destruir o princípio monárquico de organização política e o sistema escravocrata para poder ingressar no estágio científico, caracterizado pela modernização da economia — a criação de um sistema industrial — sob a liderança política de um despotismo iluminado. O argumento a favor do desenvolvimento econômico, e contra a escravidão, foi assim acoplado a um argumento contra o liberalismo político, em virtude do caráter científico que qualquer decisão política deve e pode revelar.

Em 1869, um grupo dentro do Partido Liberal rebelou-se contra a conduta do partido e tornou público o Manifesto Liberal Radical. O grupo exigia amplas reformas eleitorais, eleições diretas em todos os níveis, responsabilidade ministerial perante o parlamento, total liberdade religiosa, descentralização da autoridade e a *emancipação dos escravos*. O Manifesto representou realmente um grande avanço e a exigência de abolição do sistema escravocrata mudou as bases da disputa política entre alguns dos liberais — os liberais radicais — e os conservadores. Mas não da forma que aparenta à primeira vista, como se observará a seguir.

Apesar de todo seu radicalismo, este grupo liberal não demandava a reforma *republicana*, isto é, não considerava o término da monarquia brasileira pré-requisito necessário à implantação de seu programa. Esta seria a bandeira de outro grupo político, que entra em cena em 1870. Naquele ano, publica-se o Manifesto Republicano e organiza-se o Partido Republicano. De um lado, os radicais liberais, ajudados pela imprensa, pelos clubes de propaganda e pelos intelectuais progressistas, lutavam pela abolição da escravatura, *sem mencionar todavia a questão republicana*. De outro, o Partido Republicano exigia o fim do sistema imperial, a implementação de ampla descentralização política, a mudança da base de legitimidade do governo, colocando a fonte de poder legal nas mãos da sociedade, *sem nunca mencionar a questão da escravidão*. Melhor especificando, os republicanos decidiram, aparentemente de acordo com a doutrina de descentralização por eles preconizada, que a questão da escravidão deveria ficar a critério de cada estado da federação a ser criada. Mas isto, é claro, era uma forma de evitar a questão ou qualquer compromisso com uma mudança radical na base escravocrata da economia.

Cada grupo, portanto, atacava um dos aspectos críticos do dilema e, apesar das opções estarem aparentemente bem definidas, se tomadas isoladamente, permanecia difícil perceber qual sistema político e econômico cada grupo acalentava como utopia. A razão para o semiliberalismo de ambos os grupos, creio, é simples. Quando os liberais radicais se opuseram publicamente ao sistema escravocrata, perderam todas as esperanças de receber apoio da maior e mais poderosa classe do país, isto é, os proprietários de terra e de escravos. O outro foco de poder era o governo



central e se os radicais liberais decidissem atacar ao mesmo tempo o sistema imperial não encontrariam apoio em nenhum pólo de poder da sociedade. O reverso da medalha se aplica aos republicanos. Eles desejavam derrubar a monarquia e portanto não podiam prescindir do apoio das classes proprietárias. Assim, os liberais radicais se voltaram ironicamente para a monarquia como aliado potencial para libertar a força de trabalho confinada nos latifúndios de escravos, por aí finalmente deixando o mercado de trabalho seguir seu curso "natural", enquanto os republicanos apelaram aos proprietários de escravos no sentido de os ajudarem a transformar o sistema imperial num Estado liberal.

Não havia uma coalizão liberal coerente, portanto, e isso pode ter constituído sério obstáculo à realização de qualquer uma das partes do programa liberal. Com efeito, os 18 anos seguintes, a partir do Manifesto Republicano, registram a sobrevivência tanto da monarquia quanto da escravidão, não obstante a crescente virulência dos ataques contra ambas as instituições.

Todavia, a expansão econômica e social, via urbanização, trabalhava a favor das duas correntes políticas e, finalmente, no curto período de dois anos as duas exigências fundamentais foram satisfeitas. Em 1888, o sistema imperial, sob liderança conservadora, aboliu a escravatura. No ano seguinte, o Exército, cuja nova geração formara-se sob profunda influência positivista, derrubou o sistema imperial. Aparentemente, a história beneficiava com evidências tanto as doutrinas de Marx quanto as de Adam Smith, para as quais o desenvolvimento do Estado liberal era inevitável: para Adam Smith, por ser a forma mais perfeita e natural de se organizar o poder e a produção econômica; para Marx, por tratar-se de estágio preparatório necessário à maturação do comunismo.

Após cinco anos de governo militar, de 1889 a 1894, o primeiro presidente civil assumiu o poder, sob a Constituição de 1891, que era completamente liberal, tanto em espírito quanto em conteúdo explícito. O poder passou para os estados e, nos estados, para os municípios. Os estados eram suficientemente autônomos para contrair dívidas no exterior e cobrar impostos, mesmo aqueles relativos a trocas com outros estados da federação. O Brasil era uma federação por certo, porém caracterizada por inflação



ascendente, desordem financeira, dívida externa crescente e, devido à maneira predatória com que se exercia a autonomia para cobrar impostos sobre o comércio interno, *longe de desenvolver um mercado interno nacional*.

Foi sob a Constituição liberal de 1891 que Campos Sales precisou dar curso a seu programa econômico e financeiro de saneamento monetário, redução do débito externo e restrição dos gastos governamentais em todos os níveis. Para tanto, necessitava limitar a autonomia dos estados, pelo menos quanto à capacidade de decidir sobre políticas econômicas sem o assentimento do governo central, e a resposta foi encontrada no dispositivo político chamado Comitê de Credenciais, cujo objetivo era rever os resultados eleitorais e reconhecer os eleitos. O governo central controlava através desse comitê a representação política, afastando qualquer ameaça potencial a suas decisões e propostas.

O governo Campos Sales não poderia ser mais liberal economicamente. Desejava um mercado livre operando sem quaisquer distorções que se originassem, por exemplo, da proteção do governo à indústria nacional ou da intervenção indevida do Estado nas transações comerciais. Entretanto, para poder realizar esse programa liberal burlou a Constituição de 1891 e esvaziou o mercado político de qualquer conteúdo liberal substantivo que pudesse ter. No nível municipal, as oligarquias latifundiárias controlavam o aparelho burocrático-estatal e expandiram as capacidades simbólica e reguladora do Estado, sobretudo em seus aspectos repressivos. No nível nacional, o mecanismo de representação política foi drenado de qualquer significado, à medida que maiorias conformadas eram automaticamente produzidas por todas as eleições realizadas até 1930, muito semelhantes, incidentalmente, às maiorias automáticas que todos os ministérios imperiais sempre obtiveram no parlamento da monarquia.

Havia uma contradição clara entre o liberalismo constitucional e a política prática. Corrupção, coerção e irresponsabilidade eram os resultados de um sistema que pretendia ser, de acordo com os ditames da Constituição, representativo, responsável e subordinado ao domínio imparcial da lei. A agenda liberal precisava ser mudada e o ponto enfatizado foi a luta para que as cláusulas constitucionais se realizassem efetivamente, mediante o

afastamento dos políticos não convertidos ao novo regime. Nada havia de errado com a Constituição, nem com a doutrina, e apenas os homens deviam ser responsabilizados pelo que faziam.

Assim, para que o Estado liberal operasse a contento, tal como descrito na Constituição, seria suficiente varrer os políticos corruptos do sistema. Essa idéia constituiria a espinha dorsal da agenda dos políticos liberais até 1930: eleições honestas, afastamento dos políticos corruptos, liberdade para o mercado político poder operar como devia. Não deveria surpreender a ninguém, entretanto, encontrar muitos dos que aderiram a esse tipo de liberalismo pedindo ao Estado que sustentasse os preços do café, ou ao Governo que apoiasse a economia açucareira.

Em 1920, Oliveira Vianna expressou pela primeira vez, tão clara e completamente quanto possível, o dilema do liberalismo no Brasil. Não existe um sistema político liberal, dizia ele, sem uma sociedade liberal. O Brasil, continua, não possui uma sociedade liberal mas, ao contrário, parental, clânica e autoritária. Em conseqüência, um sistema político liberal não apresentará desempenho apropriado, produzindo resultados sempre opostos aos pretendidos pela doutrina. Além do mais, não há um caminho *natural* pelo qual a *sociedade* brasileira possa progredir do estágio em que se encontra até tornar-se liberal. Assim, conclui Oliveira Vianna, o Brasil precisa de um sistema político autoritário cujo programa econômico e político seja capaz de demolir as condições que impedem o sistema social de se transformar em liberal. Em outras palavras, seria necessário um *sistema político autoritário* para que se pudesse construir uma sociedade liberal. Este diagnóstico das dificuldades do liberalismo no Brasil, apresentado por Oliveira Vianna, fornece um ponto de referência para a reconsideração de duas das mais importantes tradições do pensamento político brasileiro: a tradição do liberalismo doutrinário e a do autoritarismo instrumental. A seguir, retomarei o momento histórico em que essas linhas de pensamento e ação começaram a se desenvolver, a fim de acompanhar sua evolução até a época corrente.

Não havia nada de especialmente errado com a República Velha (1894-1930), para os que a dirigiam, se avaliada de acordo com os padrões políticos pelos quais os liberais sempre lutaram.

A representação política realmente expressava os interesses sociais majoritários e a estratificação política replicava, como a visão liberal clássica do mercado político livre o presumiria, a estratificação social e econômica. As instituições municipais representavam e eram dirigidas pelos poderes majoritários locais, a concepção federalista era inteiramente obedecida no sentido de não haver intervenção federal nos negócios estaduais, a menos que grave crise ameaçasse a própria federação, mas isto significava, apenas, obediência aos deveres políticos de qualquer Estado Federal liberal. Portanto, para a facção dirigente da elite política brasileira, a antiga República estava praticando, na medida do possível, as regras políticas que os liberais históricos haviam estabelecido como parâmetros para a ação do Estado.

Não obstante, para muitos, os resultados substantivos obtidos e os métodos de governo utilizados estavam longe daquilo que um Estado liberal eficaz deveria exibir. O sistema eleitoral realmente estabelecia eleições diretas, mas a corrupção eleitoral, a intimidação, a coerção física do eleitorado e o voto de cabresto transformavam o sistema em maquinaria impotente. Os direitos sociais e políticos básicos — o direito de expressar suas opiniões, de associação, de persuasão, de oposição — eram sem dúvida garantidos pelas leis republicanas. Contudo, não havia a menor possibilidade de um movimento de oposição alcançar o poder. Esmagadoras maiorias parlamentares, em todos os níveis, não representavam a vontade da maioria da sociedade, mas o resultado do processo de adjudicação; os grupos de oposição eram freqüente e livremente molestados por truculentos chefes políticos; jornais eram proibidos de circular, periódicos apreendidos. Claramente, as cláusulas constitucionais não estavam sendo cumpridas como deviam. Quem ou o que poderia ser responsável? Seria o caso de as condições que tornam as leis eficientes não estarem embutidas no valor intrínseco dos códigos legais, mas se encontrarem relacionadas ao formato organizacional da sociedade?

Para certo grupo de políticos e de analistas sociais, contudo, o problema liberal deveria ser formulado de maneira completamente diferente. Duas principais razões seriam responsáveis pelo fracasso operacional do Estado republicano liberal. Uma delas decorre da própria estrutura moral, considerada de má qualidade,

dos políticos dirigentes. Em qualquer sociedade, e portanto também no Brasil, os homens podem ser agraciados com uma formação moral boa e sólida ou má e facilmente influenciável. Diversos políticos e analistas do grupo exprimiram a idéia de que as características raciais e biológicas do estoque populacional podiam ser tomadas como a explicação última para a distribuição diferenciada de boas ou más têmperas morais com que diferentes sociedades podem contar.

O sistema escravocrata, que fora por tanto tempo a base da sociedade brasileira, talvez tenha sido então, juntamente com a licenciosidade demonstrada pelos portugueses e seus descendentes quanto a relações sexuais entre negros e brancos, a causa histórica para o baixo nível médio da formação moral da sociedade brasileira, uma sociedade de mestiços, afinal de contas. Mesmo os que não subscreviam o argumento racial, aderiam à hipótese de que a formação moral é uma característica natural, adscrita, da humanidade.

O ponto político essencial do argumento, entretanto, não é a hipótese sobre a origem da diferenciação moral entre os homens — e esta é a razão pela qual o “pecado” racista de muitos analistas brasileiros, de 1870 mais ou menos até meados da década de 1940, não é politicamente muito importante — e, sim, a suposição individualista, ingenuamente aceita, de que o comportamento político retira seu impulso dos valores morais que orientam as pessoas. Havia, é claro, o problema de como deveria ser esboçado o retrato moral dos políticos, que foi solucionado de maneira *ex post facto*, tomando o próprio comportamento como o melhor indicador de que tipo de político se tratava. Comportamento político corrupto era, assim, indicador de costumes corrompidos, e quaisquer outras características que a sociedade pudesse ter eram redundantes para a compreensão da razão pela qual o sistema político funcionava mal.

O Estado liberal brasileiro ofereceria assim pobres resultados por conta da monopolização do poder político por pessoas com baixa qualidade moral. Toda a questão de como criar um Estado efetivamente liberal foi transformada no problema de como evitar que políticos moralmente degenerados assumissem o poder, mediante a adoção de um sistema em que somente os

homens de elevada formação ética pudessem ter acesso a posições de autoridade. Mas essa não era uma questão de *comportamento*, mas institucional. Embora não se possam alterar os costumes dos indivíduos — a moral de cada um é algo que lhe advém, por sorte ou azar, do nascimento — o mesmo não ocorre em relação às instituições políticas. As instituições podem ser reformadas, corrigidas e transformadas.

Assim, a estratégia dos liberais dirigiu-se para a linha da reforma institucional. O problema político central consistia agora na purgação das instituições que haviam permitido à corrupção viciar o processo político brasileiro. Os métodos de votação deveriam ser modificados a fim de que as pessoas votassem sem medo — isto é, dever-se-ia adotar o voto secreto. Os resultados eleitorais deveriam ficar sob a responsabilidade de um corpo especial de juizes, sem qualquer dependência do sistema político — isto é, o Executivo só poderia demitir os juizes de seus cargos em caso de corrupção provada. As minorias políticas deveriam ter alguma representação ou o sistema estaria impedindo que parte da opinião pública participasse do processo de tomada de decisão — ou seja, o sistema deveria ser revisto de forma a garantir a manifestação da oposição, mesmo depois das campanhas eleitorais.

O aparelho estatal, em todos os níveis, deveria ser mantido fora da política, e da economia, para que os recursos governamentais não fossem manipulados em favor de facções — vale dizer, a burocracia pública deveria deixar de ser um sistema de espólio, constituída mediante nomeações paternalistas dos políticos, em pagamento de conformismo político; a carreira do serviço público, mais do que qualquer outra instituição, deveria adaptar-se aos padrões do sistema de mérito.

Reformas no sistema eleitoral, no processo adjudicativo (judicial), incluindo recrutamento e método de operação, e no serviço público, constituíram a agenda política dos liberais, a partir da experiência com as instituições republicanas. Esse programa, juntamente com as propostas de sólida política monetária prevalecerão durante a República Velha, chegando até a Revolução de 1930, cuja plataforma reiterava as reformas advogadas pelos liberais. Ironicamente, este movimento foi engendrado e vitoriosamente executado por parte da liderança do antigo regime, isto é,

pelos políticos pertencentes ao lado corrupto da classe política brasileira. Embora não fosse fácil explicar como uma ação política tão boa como esta — a derrubada de um sistema degradado — tenha se originado em ‘nível inferior’, acontecimentos posteriores refortaleceram, nas mentes liberais, o argumento de que a ação política se baseia na moralidade. Em 1937, os líderes da Revolução, ou alguns deles, num ato de ‘traição’ aos objetivos liberais do movimento, recusaram-se a executar a plataforma original e instauraram um regime autoritário.

De acordo com as principais correntes de oposição liberal formadas na República Velha, parte das quais deu origem a uma ala de oposição a Vargas e a qualquer política ou instituição iniciadas durante seu governo, o comportamento político dos homens está de fato enraizado em seus valores morais. E sempre concluiriam que é suficiente recorrer ao caráter de Vargas, à sua ambição de poder, sua astúcia e malícia política, para compreender todos os grandes acontecimentos políticos do país, desde Vargas assumir o poder pela primeira vez, em 1930, até sua trágica morte em 1954.

Após a deposição de Vargas, em 1945, os liberais brasileiros adotaram uma perspectiva sobre os problemas da reforma política bastante diferente daquela de seus antecessores da República Velha. Até 1930, os liberais possuíam não apenas uma agenda de reformas mas também uma série de propostas para levá-las a cabo. Suas propostas definiam as *metas* a serem cumpridas pelos liberais, se chegassem ao poder, e os *meios* para alcançá-las. O grupo de políticos e o de analistas, a que denomino de liberais doutrinários, limitavam o escopo das reformas, bem como dos meios para executá-las, a medidas legais, as quais supostamente tornariam o sistema semelhante às versões cada vez mais abstratas e sofisticadas do Estado liberal. Liberais doutrinários são portanto as sucessivas facções de políticos e de analistas que, desde meados do século XIX, sustentaram a crença de que a reforma político-institucional no Brasil, como em qualquer lugar, seguir-se-ia naturalmente à formulação e execução de regras legais adequadas. A linhagem começou, talvez, com Tavares Bastos, no século XIX, que, fascinado pelo sistema americano, propôs insistentemente a descentralização, a autonomia provincial e a imigra-

ção livre, entre outras medidas, sempre a partir de considerações doutrinárias. Assis Brasil e Rui Barbosa podem, talvez, ser considerados como os mais notáveis exemplos de liberalismo doutrinário, nas primeiras décadas da República, com suas crenças inabaláveis de que boas leis criam boas e eficientes instituições e que boas instituições garantem a qualidade moral do sistema.

O liberalismo brasileiro pós-1945 brotou da indignação que o governo de Vargas despertou nos liberais pré-1930. Vargas repudiara todas as reformas propostas pela ala política do movimento, preferindo seguir o caminho centralizador e autoritário que os jovens tenentes estavam desbravando. Embora aprovando a agenda liberal, antes de o movimento revolucionário se realizar, os tenentes não eram doutrinários. Não possuindo outra matriz ideológica de comportamento político, e apenas seguindo a lógica das circunstâncias, os tenentes começaram a preencher o comando dos centros políticos, tão logo o antigo sistema foi derrotado. Desejavam pôr fim à corrupção, mas logo compreenderam que a descentralização não era a maneira de impedir que os políticos corruptos se apropriassem do poder. Almejavam uma representação política autêntica, mas logo se conscientizaram de que reformas legais no sistema eleitoral ou nos métodos de votação não seriam suficientes. Eram, *et pour cause*, fortemente favoráveis ao sistema de mérito nas carreiras públicas, civil e militar, independente de conexões políticas. Mas concluíram que esta reforma seria impossível enquanto a ação executiva estivesse subordinada aos pareceres do Congresso e houvesse um preço a pagar pelos pareceres favoráveis.

A agenda liberal doutrinária necessitava responder a perguntas práticas como estas e os tenentes não possuíam os *meios* para alcançar o que continuavam a ser seus fins políticos liberais. Não se sabe até que ponto Vargas absorveu a experiência filtrada pela ação dos tenentes, mas é em qualquer caso verdadeiro que chegou à conclusão de que medidas liberais não seriam executadas caso permitisse ao antigo sistema oligárquico reconquistar a hegemonia política. Quaisquer que fossem as outras metas ou valores de Vargas e da facção da elite que o apoiava, não há dúvida que sabiam que a reforma do sistema político não poderia ser alcançada apenas com códigos legais bem articulados. Este foi o

primeiro passo em direção à 'traição' doutrinária pela qual os liberais o responsabilizariam para sempre.

Depois da queda de Vargas, em 1945, todos os políticos que se consideravam liberais reuniram-se sob a bandeira da UDN — União Democrática Nacional — cujo programa prático implicava que qualquer governo liberal, tanto no sentido econômico quanto político, deveria apagar os traços das políticas iniciadas por Vargas. As políticas trabalhista e econômica deveriam ser completamente revistas e modificadas. A agenda política e econômica dos liberais doutrinários, após 1945, não difere basicamente da agenda liberal anterior a 1930, nem os problemas haviam mudado excessivamente. Como ficou demonstrado pelas primeiras eleições parlamentares, após 1945, os processos eleitorais e de votação deviam percorrer ainda longo caminho antes de poderem assegurar resultados 'verdadeiros' e 'honestos'. Como a intervenção do Estado em questões econômicas fora longe demais, a corrupção permanecia e era ainda maior. A burocracia estatal era tão incompetente quanto antes e o nepotismo político contaminava o sistema. Em outras palavras, a causa fundamental dos problemas sociais e políticos continuava a ser a mesma, isto é, os privilégios concedidos aos políticos corruptos por um sistema enraizado num passado de autoritarismo, corrupção e ilegalidade.

As propostas políticas também não trouxeram nenhuma novidade. Depois da Segunda Guerra Mundial, da revolução keynesiana no pensamento econômico, da reconsideração do papel do Estado na vida econômica, que a ideologia liberal estava tentando desenvolver, e do nascimento de políticas de bem-estar legítimas — isto é, políticas não consideradas como paternalistas — depois de todas as mudanças terem ocorrido e ainda estarem ocorrendo, os liberais doutrinários, no Brasil, apegavam-se a um programa econômico já bastante ultrapassado, a uma atitude reacionária perante os problemas sociais e a uma posição de certa forma dúbia em relação a um dos principais eixos de divisão política em todo o mundo, após a Segunda Grande Guerra: a questão do nacionalismo. Apenas uma mudança processou-se no pensamento e ação liberais, depois de 1945, mas ela não foi congruente com as premissas do liberalismo.

Os liberais do período anterior a 1930, doutrinários que eram, agarravam-se do princípio ao fim à ideologia. Em conse-



qüência, exigiam e propunham reformas, mas desejavam que fossem executadas por meios liberais. Queriam persuadir a opinião pública, levá-la a pressionar o governo a admitir algumas reformas e, com base em vitórias iniciais, transformar estas reformas em pontos de apoio para a mudança de todo o sistema. Somente nos últimos anos da República Velha alguns liberais, como, por exemplo, Assis Brasil, mudaram de opinião a esse respeito.

Já os liberais doutrinários do período posterior a 1945 adotaram uma opinião distinta sobre como ascender ao poder. Para estes, os partidos que Vargas planejou e criou e a sociedade que legou às novas gerações interagiam de tal maneira que somente os políticos que se submetessem à corrupção poderiam aspirar a vitórias. Não havia, para os liberais, esperança de atingir o poder num sistema deste tipo sem romper o compromisso de submissão aos métodos legais. Seria, portanto, de uma ingenuidade extrema aceitar o sistema como legal e obedecer às regras do jogo político estabelecidas pelo próprio sistema. Desde que faltava legitimidade ao sistema, era perfeitamente correto, e dentro da mais pura tradição liberal, tentar derrubá-lo, adotando inclusive meios violentos, se necessário fosse.

Admitida a não legitimidade de qualquer sistema, os grupos políticos, inclusive os liberais, doutrinários ou não, passam a agir da mesma forma, isto é, tentando destruí-lo pelos meios disponíveis. Este conveniente silogismo transformou a UDN, um partido liberal quanto à sua perspectiva econômica e à sua retórica, no mais subversivo partido do sistema político brasileiro de 1945 a 1964, quando os liberais doutrinários julgaram, para logo sentirem o gosto da decepção, ter finalmente chegado ao poder. Acredito que a UDN foi levada inexoravelmente a assumir essa posição, entre outras coisas, porque sua liderança só conseguia raciocinar em termos de destruir, a qualquer preço, o sistema herdado de Vargas. Apesar de seu programa liberal, o partido só conseguia atingir razoável unidade quando se tratava de constante combate ao varguismo. De 1945 a 1964 a UDN e seus aliados doutrinários, o Partido Liberal (PL) e o Partido de Representação Popular (PRP), tentaram evitar que os presidentes eleitos assumissem o poder. Quando não conseguiam, tentavam forçar a intervenção militar para que os presidentes fossem derrubados. Era, portanto,

um partido subversivo, cuja liderança conspirava o tempo todo, e que não considerou impróprio participar de um governo militar, como aconteceu depois da intervenção de 1964.

Existe um provérbio cínico, que eu gostaria de poder atribuir a alguém, sugerindo que a maioria dos democratas são autoritários fora do poder. Subscrevo o provérbio em alguns, ou talvez vários exemplos individuais, mas não acredito que seja uma boa explicação para a evolução dos liberais doutrinários, principalmente se considerarmos que exerceram tal papel durante o período militar pós-64. A maioria dos autoritários, que no passado consideravam como perfeitamente justa a violação das regras do jogo e desprezavam os direitos civis e políticos, desde que o governo adotasse suas propostas políticas, passaram-se para o campo dos liberais doutrinários, cuja agenda se esgota em eleições diretas, sistemas de partidos múltiplos e na representação de grupos que se encontram fora do sistema. Os liberais doutrinários sempre acreditaram que o desenvolvimento de um sistema capaz de produzir naturalmente contínuos e justos resultados requeria apenas algumas regras removendo os obstáculos que o impedem de operar de maneira liberal. Tal como os neo-oligarcas florescendo nesta década de 1990 também acreditam. E esta é a principal premissa negada por um outro grupo de políticos e analistas, a que chamo de autoritários instrumentais.

### **Liberalismo por linhas tortas**

A concepção de que a participação política requer habilidades especiais, não igualmente distribuídas entre os homens, tem sido intermitentemente apresentada para justificar direitos políticos *diferenciais*. *Não importa quão desagradável nos possa parecer*, afirma-se, mas é de qualquer modo verdade que nem todos os membros de uma comunidade política possuem as habilidades básicas necessárias para enfrentar questões e para emitir julgamentos políticos. Alguns homens seriam naturalmente mais bem capacitados do que outros para ponderar as implicações de macro-escolhas sociais e, portanto, deveriam ter acesso privilegiado ao poder. A democracia política, baseada na hipótese certamente

humanitária — mas possivelmente errônea — de que todos os membros da sociedade estão habilitados a governar e decidir quem governará, segue o argumento, sofre freqüentemente as consequências de tolas decisões. Tolas decisões relativas quer à escolha da liderança ou à escolha de políticas alternativas, as quais poderiam ser evitadas se a sociedade estivesse preparada para aceitar que o acesso a posições de autoridade política deveria estar relacionado à capacidade de bem exercer essa autoridade.

É possível perceber nuances desse mesmo argumento na propaganda liberal doutrinária brasileira, anterior e posterior a 1945. Entretanto, a iniciativa ou, pelo menos, a missão de propagar sistematicamente a idéia de que os homens não são iguais, sob o aspecto político, e que somente os melhores deveriam governar foi assumida na realidade pela literatura integralista dos anos 30. Ainda que outros grupos, além dos políticos integralistas e dos intelectuais, se tenham manifestado em favor de formas não democráticas de governo, com base em diferenças naturais entre homens, o feito de introduzir na linguagem do pensamento autoritário brasileiro um toque especial de “naturalismo” coube, basicamente, ao movimento integralista. Um dos ramos do pensamento autoritário brasileiro passa a conceber, assim, que o problema da legitimidade de um governo não democrático é passível de solução, a partir do momento em que se admite a existência de desigualdades “naturais” entre os homens, apesar de que estas desigualdades estejam limitadas à capacidade e, em consequência, aos direitos políticos.

Outro grupo de políticos e analistas, na década de 1930, também sustentou a hipótese de que formas autoritárias de governo eram fenômenos inevitáveis e que existiriam por muito tempo, senão sempre. Contudo, esse grupo oferecia uma explicação não naturalista para o grande número de governos não democráticos e, em consequência, o problema da legitimidade do domínio autoritário foi colocado e resolvido de forma completamente diversa das concepções integralistas. Penso, por exemplo, em algumas análises desenvolvidas por Francisco Campos, que forneceu a justificativa ideológica oficial do Estado Novo (1937-1945), mas sobretudo em Azevedo Amaral, especificamente em seu trabalho *O Estado autoritário e a realidade nacional*.

O autoritarismo moderno, para Azevedo Amaral, brotou de determinadas condições históricas e não de uma estratificação política natural entre os homens. Como normalmente acontecia à época, Azevedo Amaral jogou durante algum tempo com a explicação biológica para os fenômenos sociais, econômicos e políticos e, talvez, nunca tenha realmente abandonado a idéia de que fatores biológicos influenciam de alguma forma os processos sociais e políticos. Certamente não foi original, nem particularmente brilhante, ao adotar tal explicação biológica, e seria fácil descreditá-lo, com a ajuda de poucas citações, revelando-o como um pensador de baixa categoria. O que se deve buscar, todavia, é sua contribuição, se alguma houver, para a compreensão do autoritarismo político sem apelo a fatores como nascimento, raça, ou qualquer outra característica 'natural'.

Essa contribuição, ou sugestão, nós a encontramos em sua concepção de que o autoritarismo moderno se origina nos custos sociais do conflito, potencializados pela escala contemporânea da produção econômica. Na atual sociedade de massa, diz ele, o conflito social é uma ameaça à sobrevivência da sociedade inteira, se sua solução, como exigido pelo Estado liberal, depender estritamente dos agentes privados. Conflitos que induziam indústrias de pequena escala, de propriedade familiar, a enfrentar pequeno número de trabalhadores com escassa experiência política, ou consciência do impacto potencial de suas ações, são já história passada e concluída, inadequada ao entendimento do que se passa no presente. Os conflitos atuais alinham, de um lado, as grandes corporações e, de outro, bem organizados sindicatos trabalhistas, sendo que os riscos desse confronto envolvem o bem-estar de grandes segmentos da população.

Conflitos de tal magnitude não seriam passíveis de administração, ou ajustamento, mediante o mecanismo de um mercado político livre, precisamente porque os interesses envolvidos ultrapassam os interesses daqueles diretamente implicados no problema. As sociedades industriais modernas mudaram de tal maneira a natureza do antigo e ocasional conflito, que as externalidades negativas que geram seriam justificativas suficientes para grande intervenção e regulamentação do Estado em questões sociais. Sistemas autoritários, livres da necessidade de aprovação e con-

sentimento por parte da população, ou de seus representantes, seriam bastante ágeis para enfrentar os desafios que surgem continuamente nas sociedades industriais de massa. Os sistemas autoritários não são naturalmente legítimos, mas justificam-se na medida em que evitem conflitos capazes de destruir a estrutura social e distribuam, a cada parte envolvida nos conflitos, seu justo ganho.

Apesar de todas as diferenças, os dois grupos acreditam que o autoritarismo não é uma situação transitória, devido a causas conjunturais. Ao contrário, quanto mais a sociedade progride, mais necessários se farão os regimes autoritários. E nisso, precisamente, reside a diferença entre eles e o grupo que denominei de autoritários instrumentais.

A tendência à centralização, ao aumento das atividades regulatórias do Estado e ao alargamento do escopo de sua capacidade extrativa, e eventualmente distributiva, sempre esteve presente na história brasileira. Este movimento de afastamento da descentralização, do federalismo e de tudo que se possa relacionar sob o rótulo de Estado Liberal foi racionalizado, explicado e justificado de diversas maneiras, de acordo com as inclinações de cada analista, mas todos contribuindo afinal para a hegemonia, no Brasil, do pensamento político autoritário. É conveniente, entretanto, distinguir entre os vários tipos de autoritarismo, pois influenciam diretamente as opções políticas dos tomadores de decisão e, através delas, a própria sociedade. As duas linhas de pensamento autoritário descritas colocaram e resolveram de maneira distinta o problema da origem e legitimidade das formas não democráticas de organizar e exercer o poder. A terceira traz outra perspectiva sobre ambos os problemas e, em minha opinião, representa a forma mais antiga e resistente do pensamento autoritário no Brasil.

Dois aspectos distinguem o autoritarismo instrumental tanto dos liberais doutrinários quanto dos outros autoritários. Em primeiro lugar, os autoritários instrumentais, na designação aqui adotada, crêem que as sociedades não apresentam uma forma natural de desenvolvimento, seguindo antes os caminhos definidos e orientados pelos tomadores de decisão. E desta presunção deriva-se facilmente a inevitável intromissão do Estado nos

assuntos da sociedade a fim de assegurar que as metas decididas pelos representantes dessa sociedade sejam alcançadas. Nesta medida, é legítimo e adequado que o Estado regule e administre amplamente a vida social — ponto que, desde logo, os distingue dos liberais. Em segundo lugar, afirmam que o exercício autoritário do poder é a maneira mais rápida de se conseguir edificar uma sociedade liberal, após o que o caráter autoritário do Estado pode ser questionado e abolido. A percepção do autoritarismo como um formato político transitório estabelece a linha divisória entre o autoritarismo instrumental e as outras propostas políticas não democráticas.

Acredito que se possa descobrir sinais de autoritarismo instrumental desde o início da história independente do Brasil. A idéia de que cabia ao Estado fixar as metas pelas quais a sociedade deveria lutar, porque a própria sociedade não seria capaz de fixá-las, tendo em vista a maximização do progresso nacional, é a base tanto do credo quanto da ação política da elite do Brasil do século XIX, até mesmo dos próprios 'liberais'. Ademais, temia-se que interesses paroquiais prevalescessem sobre objetivos de longo prazo, os quais deveriam ser os únicos a orientar as decisões políticas, se é que se pretendia transformar o país numa grande nação algum dia. Análise cuidadosa das sessões do Conselho de Estado, a principal forma de decisão no sistema imperial, revelaria tanto as metas perseguidas pelas elites dominantes quanto as diretrizes operacionais que fixaram para alcançá-las. O desempenho efetivo, por outro lado, poderia fornecer segura avaliação quanto ao grau em que a ação seguiu as idéias, o quanto tinham sido capazes de seguir na direção pretendida, quais foram os desvios, e por que tiveram que adotar esses desvios.

É na obra de Oliveira Vianna, contudo, que o caráter instrumental da política autoritária, da maneira em que ele a concebeu, aparece mais claramente. A colonização brasileira, argumenta, ocorreu sob condições peculiares. O território era vasto demais, em relação a qualquer imaginável população da Europa do século XVI, Rússia à parte, e sobretudo em relação à população portuguesa da época. Índices extremamente baixos de densidade populacional impuseram uma forma de ocupação territorial onde as únicas limitações para o domínio individual eram as regula-

mentações coloniais. A rápida expansão de grandes latifúndios, nos primeiros dois séculos da colonização, estabeleceu o padrão que seria seguido desde então — grandes quantidades de terra familiarmente apropriadas, isoladas umas das outras e da vida urbana, que só existia nos limites de dois ou três pólos ao longo da orla litorânea. Os primitivos proprietários de terras deviam contar consigo próprios e depender o mínimo possível do mundo 'externo' — isto é, o mundo para além das fronteiras de suas propriedades. O desenvolvimento do complexo rural transformou os latifúndios em pequenos universos econômicos, capazes de produzir quase tudo de que precisavam e sem o menor estímulo, estável e previsível, à especialização e divisão do trabalho. As oscilações do mercado exterior fizeram-nos ainda mais desconfiados quanto aos benefícios da especialização, e levaram-nos a tentar a maior autonomia possível em relação ao mercado. Esse padrão reproduziu-se em todo o país e a sociedade colonial brasileira se constituiu como uma multidão de estabelecimentos econômicos ganglionários isolados, quase auto-suficientes — "clã parental" — sem comunicações entre si, sem interesses comuns e sem ligações através do mercado.

A vida urbana não poderia desenvolver-se em tal contexto. Esta foi a primeira consequência negativa do modelo de ocupação econômica e territorial. As fazendas eram praticamente autárquicas e constituíam o único mercado de trabalho da área rural. Esta é uma segunda consequência. A população rural não escrava desconhecia alternativa ao trabalho oferecido nos latifúndios e dependia totalmente do proprietário de terras, que se tornava seu senhor em qualquer questão social, econômica e política. Quando o Brasil se separou de Portugal, portanto, a sociedade nacional apresentava baixíssima integração através do mercado. A unidade econômica e social básica era o clã parental, baseado na propriedade, e capaz de obter a submissão de toda a mão-de-obra 'livre' que vivesse no interior ou na periferia dos domínios.

A experiência com a descentralização liberal, realizada nas primeiras décadas pós-Independência, resultou na captura das posições de autoridade pelos membros do clã, agora transformado em clã eleitoral. Todos os 'cidadãos' habilitados a escolher o prefeito, a autoridade judiciária local e o chefe de polícia pertencem

ciam à força de trabalho não escrava, em tudo e por tudo dependente dos proprietários da terra. Os latifúndios detinham o monopólio do mercado de trabalho e, conseqüentemente, controlavam as vidas dos que deles dependiam. A oligarquização das estruturas políticas foi produzida e legitimada pelos métodos liberais impostos pelo governo central.

Quando os conservadores reagiram e deram início à centralização imperial, os perdedores teriam sido os proprietários de terra e não os 'cidadãos'. O sistema republicano, continua Oliveira Vianna, não alterou o padrão básico das relações sociais e econômicas. A sociedade brasileira ainda era basicamente oligárquica, familística e autoritária. A intervenção do Estado não representava, portanto, uma ameaça para os 'cidadãos', mas sim sua única esperança, se é que havia alguma, de proteção contra os oligarcas. Qualquer medida de descentralização, enquanto a sociedade continuasse a ser o que era, deixaria o poder cair nas mãos deles, e a autoridade seria exercida para proteger os interesses privados dos oligarcas, mais do que para promover o bem público. Em conseqüência, o liberalismo político conduziria, na realidade, à oligarquização do sistema e à utilização dos recursos públicos para propósitos privados.

O liberalismo político seria impossível na ausência de uma sociedade liberal e a edificação de uma sociedade liberal requer um Estado suficientemente forte para romper os elos da sociedade familística. E o autoritarismo seria instrumental para criar as condições sociais que tornariam o liberalismo político viável. Esta análise foi aceita, e seguida, por número relativamente grande de políticos e analistas que, depois da Revolução de 1930, lutaram pelo estabelecimento de um governo forte como premissa para a destruição das bases da antiga sociedade não liberal.

Oliveira Vianna deixou muitas perguntas sem resposta. Por exemplo: que agenda de reformas políticas, sociais e econômicas um Estado forte deveria cumprir para fazer da sociedade brasileira uma sociedade liberal? Aparentemente, Oliveira Vianna só mencionou uma vez a reforma agrária e, por volta de 1952, quando foi publicada a segunda edição de seu livro *Instituições políticas brasileiras*, ainda se referia ao Brasil como basicamente rural, sem apreender integralmente o significado das transformações



industriais e urbanas ocorridas desde a época em que visualizou as origens dos males sociais brasileiros. E apesar de haver colaborado na elaboração do código trabalhista e na montagem da estrutura judicial destinada a administrar os conflitos industriais, parece-me que nunca compreendeu totalmente onde deveria procurar os atores políticos aptos a transformar a sociedade brasileira numa comunidade liberal. Seu pensamento estava sempre voltado para uma elite política especial, vinda não se sabe de onde, que transformaria a cultura política brasileira de tal forma que a sociedade se tornaria liberal mediante maciça conversão cultural.

A maioria dos analistas influenciados por Oliveira Vianna não concordaria inteiramente com ele. Virgínio Santa Rosa, por exemplo, exprimiu muito claramente em *O sentido do tenentismo* uma das medidas mais óbvias que uma agenda liberalizante deveria formar: a reforma agrária. Virgínio era favorável a um governo centralizado, autoritário, porque concordava basicamente com o diagnóstico de Oliveira Vianna quanto às conseqüências não esperadas do liberalismo político, no Brasil, sem prévias reformas sociais e econômicas. Mas ele foi além ao afirmar que a reforma agrária era a reforma fundamental, capaz de dobrar os proprietários de terra, e profetizou que ou bem a revolução a faria ou seria obrigada a negociar com a antiga classe política, representante da antiga sociedade.

Martins de Almeida é outro que, em *Brasil errado*, percebe e expressa onde o novo Brasil deveria ser procurado: nas instalações industriais, entre os empregados urbanos do setor terciário da economia, entre os profissionais liberais. Estes analistas sabiam, embora intuitivamente, que criar uma sociedade liberal significava estimular as relações de mercado, prover uma estrutura institucional favorável ao desenvolvimento delas, abolir e destruir qualquer relação de tipo pré-mercantil, seja na esfera econômica, seja na esfera social. Então, finalmente, um mercado político livre poderia ser um alvo realizável por uma agenda liberal.

O Estado Novo, instituído em 1937, deu forma ao Estado forte pretendido pelos autoritários instrumentais. Entretanto, nem a elite dirigente parecia estar atraída pela concepção 'transitória' do autoritarismo, nem começou a tomar medidas que levassem à liberalização da sociedade. Não houve reforma agrária, nem rup-

tura clara com a agricultura tradicional. Os trabalhadores urbanos foram reconhecidos como membros plenos da sociedade civil, portadores de demandas legítimas, embora os canais de articulação fossem autorizados e patrocinados pelo governo. Uma mistura paradoxal de medidas econômicas liberalizantes, associadas ao aumento da intervenção regulatória nas relações sociais, e complementadas por ocasionais e intermitentes políticas de redistribuição, seguiram-se ao golpe e nem os autoritários instrumentais ou os liberais doutrinários possuíam qualquer explicação para o comportamento altamente heterodoxo e ambíguo do novo sistema.

A linguagem do autoritarismo instrumental dissolveu-se na história, desaparecendo durante muito tempo do cenário ideológico brasileiro. Após 1945, os liberais doutrinários representaram o ambíguo papel de doutrinários, algumas vezes, e nem tão liberais, em outras ocasiões, enquanto os partidos no poder — a coalizão centro-esquerda composta pelo Partido Social Democrático e o Partido Trabalhista Brasileiro — seguiam uma política de forte apoio ao desenvolvimento industrial, associada a medidas de proteção aos setores agrícolas tradicionais, e de parcimonioso interesse pelas questões sociais, isto é, educação, saúde, habitação, previdência e trabalho, matéria do próximo ensaio. Somente depois da crise da renúncia de Jânio Quadros, com João Goulart no poder, é que uma espécie de autoritarismo instrumental tentou se firmar no cenário político brasileiro. Sua meta não era, entretanto, a liberalização da sociedade, nem mesmo da economia — mas, ao contrário, os objetivos visados pela nova versão do autoritarismo instrumental eram a intervenção do Estado, o nacionalismo e o maior avanço possível em direção ao socialismo.

O movimento militar de 1964 acabou com o período de democracia limitada no Brasil e assumiu a agenda dos autoritários instrumentais dos anos 30. A ideologia econômica preconizada pelo regime, desde 1964, foi liberal e o fechamento do sistema político constituiria estágio transitório enquanto a democratização da economia se completasse. Não obstante, o controle estatal da economia tornou-se ainda mais forte, todos os setores produtivos estratégicos — petróleo, energia elétrica, tecnologia das comunicações, álcalis — foram monopolizados ou quase pelo Estado, e os programas governamentais tornaram-se responsáveis

pela maior parte da taxa anual de investimento. As ações políticas e econômicas do governo não foram inteiramente coerentes com suas crenças políticas e econômicas, como alguns liberais doutrinários de hoje podem atestar. Ao mesmo tempo, nenhum programa coerente, incluindo medidas econômicas e políticas, foi produzido, do lado opositor, e em minha opinião não está nada claro quem se opõe a quê e quem apóia o quê no Brasil contemporâneo. Será que o dilema liberal, no Brasil, tal como foi colocado por Oliveira Vianna, deveria ser formulado diferentemente? Será que realmente existe um dilema liberal no Brasil? Por quê?

O Estado liberal não surgiu na história por puro acaso, certamente, mas também não é a consequência de uma necessidade lógica, silogística ou dialética, conforme se queira, a justificar as teorias naturalistas-objetivistas da aventura humana. Tal como todas as demais instituições políticas e sociais significativas, o Estado liberal foi o resultado provisório do choque entre interesses, idéias, projetos e ações gerados por imprevistas relações econômicas e sociais. Sob a forma de um processo que tomou aproximadamente quatro séculos para ser completado, na Europa, a criação do Estado liberal foi por assim dizer a consequência não antecipada do conflito político entre os poderes tradicionais e um novo ator social — a burguesia — cujo objetivo imediato consistia em submeter as instituições públicas ao que pareciam ser seus interesses, e aos melhores meios para servi-los. Ao longo de sua luta contra outros atores e, ameaçador parâmetro, contra as imposições da escassez, a burguesia ajudou a transformar as instituições estatais e, com apoio nas novas instituições, facilitou e modelou o surgimento de uma nova sociedade ao impor a lógica da competição a todas as relações sociais.

Não se está afirmando que a burguesia, após haver se tornado a classe social mais forte, e empunhado a liderança da marcha histórica, ocupou o Estado e modelou-o de acordo com a imagem da própria sociedade burguesa. Nem tampouco se está dizendo que o Estado criou inteiramente uma nova sociedade a partir de si mesmo, arbitrária e voluntaristicamente. Estou sustentando que o Estado liberal resultou da dinâmica do conflito entre diversos atores e da competição entre práticas sociais e econômicas, embutidas nas trocas mercantis, *versus* diferente conjunto de práticas,

ordenadas segundo instituições pré-mercado. As revoluções burguesas não ocorrem quando tudo o mais, exceto as instituições estatais, está já coordenado e orientado pela lógica do mercado. Ao contrário, elas demandam longo e vagaroso processo, através do qual as instituições estatais desempenham o ambíguo papel de pai e filho da nova ordem, operadas por novo agente histórico — a burguesia — quando esta vê claramente que a universalização do meio social mais adequado à sua dominação só pode ser realizada através da ação ao mesmo tempo legal e coercitiva do Estado.

Depois de criado, o Estado liberal transforma-se no Estado em que a hegemonia burguesa não é seriamente desafiada. Trata-se de um Estado cuja intervenção em assuntos sociais e econômicos tem por fim garantir a operação do mercado como o mais importante mecanismo de extração e alocação de valores e bens. Não é de modo algum um Estado não intervencionista. Muito pelo contrário, o Estado liberal está sempre intervindo, a fim de afastar qualquer obstáculo ao funcionamento 'natural' e 'automático' do mercado. Isso significou inicialmente, de um lado, revogar as regulamentações promulgadas pelo Estado mercantilista-absolutista e, de outro, assegurar que conseqüências pouco felizes, oriundas do funcionamento do mercado, não viessem a ameaçar sua operação normal.

Este é o conceito original de uma organização política e econômica liberal que está no cerne dos ensinamentos de Adam Smith, Jeremy Bentham, Hume e Ricardo. Parece, portanto, que um projeto liberal para a organização das relações sociais e das relações do poder só se torna viável na medida em que exista um ator — a burguesia — suficientemente forte para a competição política, embora ainda não econômica e socialmente dominante, e que perceba a interação política nas arenas do Estado como estratégico ponto de apoio para a conquista de completa hegemonia histórica.

Uma classe burguesa organizada, com o objetivo de moldar o aparelho de Estado simultaneamente à estruturação da sociedade de acordo com a lógica do mercado, não existiu no Brasil até recentemente. Certamente existiam burgueses, existiam capitalistas, mas não existia uma classe burguesa organizada como ator

político, de 1850 a 1950, aproximadamente, quando uma peculiar sociedade de mercado ia de qualquer forma se constituindo ao sabor da lógica das circunstâncias.

É verdade que desde o início da vida nacional independente criaram-se associações com o objetivo explícito de defender o estamento comercial, freqüentemente chamado, à época, de “industrial”. Contudo, na medida em que os interesses agrários, vale dizer, os proprietários de terras e de escravos, detinham a liderança do desenvolvimento brasileiro, aquelas associações possuíam remota possibilidade de influenciar as políticas governamentais de forma fundamental. É apenas na metade do século que, impulsionada pelo *boom* cafeeiro e pela nova política alfandegária, uma economia de mercado em expansão começou a ter algum peso em comparação com a economia de base escravista. Não obstante, parece que data precisamente desse momento o processo de deterioração política das associações de negócios, tão representativas até então. Assim, enquanto o segmento econômico ligado às transações no mercado foi relativamente desimportante, ele se manifestava, se articulava e se fazia representar por associações, e tão logo a crescente importância das relações mercantis tornou-se bastante visível, os homens do mercado afastaram-se das associações e desistiram de interações políticas com as instituições estatais. Por quê?

A meta última de qualquer burguesia organizada é o domínio das relações de mercado mediante o controle das curvas de oferta e demanda — isto é, o controle das instrumentalidades que interferem nelas — e o domínio das políticas que garantem estabilidade ao mercado. Na Europa, assim como nos Estados Unidos, tais controles exigiram interação dentro do aparelho do Estado e participação na criação das instituições estatais. Porém não no Brasil. O recém-nascido burguês e capitalista brasileiro desprezou as instituições do Estado precisamente porque se sentia pertencendo a um sistema econômico mundial, dentro do projeto de divisão internacional do trabalho promovido pela Inglaterra. A integração *no e via* mercado, que é um requisito para a interação política com o Estado, foi realizada pela burguesia brasileira pela participação na economia mundial.

O controle das variáveis essenciais, que asseguram os flu-

xos de oferta e demanda, escapava às mãos do Estado nacional brasileiro. A oferta de bens e serviços ao mercado brasileiro, bem como a demanda por bens nacionais não dependiam no essencial das políticas econômicas do Estado brasileiro, posto que manipuladas no exterior. Especialmente antes de Keynes, quando medidas de ativação econômica não estavam disponíveis à ação de Estado, os capitalistas brasileiros não se sentiam de modo algum pressionados a capturar as instituições estatais. Era suficiente possuir poder para induzir a socialização das perdas em que eventualmente incorriam por efeito de relações não lucrativas com o resto do mundo; e, este, eles o possuíam.

Assim, a burguesia brasileira não surgiu como classe organizada, precisamente porque não se integrou pela mediação de um mercado nacional, cuja existência e estabilidade dependessem em primeiro lugar da ação estatal, mas pela mediação de um mercado internacional, cuja operação e estabilidade estavam sob controle de outros Estados nacionais. É, por isso, algo espantoso que os netos consangüíneos ou ideológicos dessa burguesia pioneira hasteiem a bandeira da internacionalização da economia como se originalíssima fosse.

Nosso capitalismo, a rigor, não tem sido senão subproduto a meio-pau do circuito internacional. O coração da matéria, no presente, não se localiza no falso dilema integração internacional ou não, mas na disposição para a subserviência ou para estratégias de mudança no padrão integrativo. Insistir na inevitabilidade de uma integração que estaria por vir, esconde, a bem da verdade, conformismo com o padrão de integração subalterna, instalado há pouco mais de século e meio.

Convém, neste passo, breve parêntese sobre o tema da predominância de classe, ou de sua influência, no processo decisório das diversas sociedades. Até aqui venho desenvolvendo a temática do controle do aparelho de Estado como se se pudesse falar em ação de uma classe enquanto tal, de acordo portanto com a mais ortodoxa concepção marxista de explicação dos sistemas sociais. Nada tão longe, entretanto, dos pressupostos metodológicos que assumo. O uso do conceito de classe, como ator político, se vem fazendo como recurso de exposição mas, bem lido o que até aqui foi discutido, verificar-se-á que a ênfase principal está na consi-

deração da existência ou não de grupos *organizados*, no caso, grupos burgueses.

Para simplificar fala-se então em burguesia organizada, sem maiores qualificações, como se a burguesia, enquanto ator político unificado, revelasse comportamento inequívoco e homogêneo. É esta suposição, aliás, que permite aos analistas de persuasão marxista ortodoxa pautarem-se por silogismo aparentemente rigoroso: se a burguesia é a classe privilegiada da ordem capitalista, e se a ordem é capitalista, então é a burguesia que ao mesmo tempo condiciona-as e se beneficia das decisões políticas do regime considerado. *Ex post facto* não é difícil verificar que, com efeito, *dada uma ordem social fundada prioritariamente no mercado*, sempre se encontrarão grupos capitalistas que se beneficiam das decisões governamentais.

O salto requerido para, a partir dessa evidência, concluir-se que, em qualquer hipótese, todas as decisões tomadas numa ordem capitalista beneficiam somente ao capital, hipostasiado, é enorme. Como é igualmente audaciosa e não garantida a inferência de que, desde que se encontre uma parcela da classe burguesa como beneficiária de determinada decisão, ficaria provado que tal decisão foi tomada para beneficiá-la. Comete-se aqui a falácia da *conseqüência (post hoc, ergo propter hoc)*, por se afirmar o antecedente (a razão da decisão) com base na conseqüência (os resultados dela). Não obstante, é inegável que as decisões tomadas, dentro de uma ordem dada, de alguma forma beneficiam aqueles grupos mais bem situados na estrutura social dessa ordem. A questão porém consiste em saber: a) como se instaura essa mesma ordem (matéria perfunctoriamente tratada nas páginas anteriores); e b) como se processa a interação desses grupos privilegiados com os demais e, pois, como conseguem vir a beneficiar-se da operação normal da ordem estabelecida — tópico explorado nos parágrafos seguintes.

A afirmação do domínio de uma classe, ou de um grupo, em um nível macro-histórico, se revela na capacidade de limitar alternativas de ação pública, isto é, sobretudo em seu poder de veto, mais do que em sua capacidade de influenciar o efetivamente feito, ou seja, em seu poder de iniciativa. E em ambos os casos a probabilidade da eficiência da ação tentada dependerá do peso

organizacional do grupo de que se trate, *em confronto com outros grupos organizados*. Quer isso dizer que as decisões sobre cursos alternativos de ação pública são o resultado da dinâmica da competição e do conflito entre grupos diferencialmente organizados para a obtenção de fins não coincidentes.

É só no exercício do poder de veto que, freqüentemente, se verifica a *unidade de classe* ou de *grupos específicos*, de qualquer classe e de qualquer grupo, para fazê-los agir inequívoca e homogeneamente enquanto classe ou grupos. Quanto ao poder de iniciativa, as diferenças facções que compõem qualquer classe ou grupo competem entre si para fazer valer seus pontos de vista contra os dos demais. Em outras palavras, a capacidade de iniciativa se exerce sobretudo em relação aos competidores iguais e a de veto em relação aos competidores desiguais. Que do ponto de vista de quem é beneficiado, em termos macros, apareça a classe ou grupo dominante como um todo é apenas natural pois as alternativas que contrariam em absoluto esse resultado são liminarmente vetadas.

Mas a análise estritamente macro, isto é, da ordem tomada em sua totalidade, pressupõe, de forma talvez desapercibida, que o universo social sob investigação é paretiano e que, portanto, qualquer decisão beneficiará alguém (ou alguns) em fatal detrimento de outros. Como é sempre fácil, para repetir, encontrar uma parcela da burguesia beneficiando-se das decisões tomadas, infere-se que toda a burguesia ou o capital beneficiou-se, em prejuízo de todos os demais grupos ou classes. Em um universo sub-paretiano, entretanto, não apenas se beneficia a classe estrategicamente bem situada na ordem dominante, mas também outras classes e grupos. O problema reside em que não podem todas beneficiar-se igualmente e certas facções ou grupos se beneficiarão mais do que outros, dependendo tanto de sua capacidade organizacional, quanto da habilidade de sua liderança em usar suas respectivas organizações. O conceito relevante aqui é o de *privação relativa*, e que vale tanto para a competição entre classes ou grupos dominantes *versus* classes ou grupos dominados, quanto para a competição intradominante.

O entendimento da disputa política, e de seus resultados, *dentro de uma dada ordem*, exige portanto que se abandone o



conceito de classe, *como unidade de análise*, substituindo-o pelo de facções mais ou menos organizadas, que são os reais atores do conflito político. Isso vale para todas as ordens sociais contemporâneas e permite ao analista evitar tanto a reificação das classes quanto a reificação das organizações. Organização, isto é, coordenação, *é recurso de poder, não é ator*. Assim, quando se discute o papel da burguesia, organizada ou não, o que se tem em vista são facções e grupos relativamente organizados e não uma substância personalizada, seja a burguesia, o Exército ou a burocracia. Feita a ressalva, creio que o texto anterior, bem como o que se segue, pode usar livremente os conceitos convencionais sem o risco de serem interpretados de maneira hipostasiada.

A inexistência de uma burguesia nacional organizada como ator político, em interação com e dentro do Estado, produziu como uma de suas conseqüências o desinteresse dos capitalistas brasileiros por três dos pilares mais importantes para a constituição e reprodução de uma sociedade liberal, a saber, a organização militar, o sistema educacional e a burocracia pública. Particularmente o exército brasileiro, entre as organizações militares, evoluiu e se constituiu como organização, quer dizer, com normas, hierarquias, padrões de carreira, canais de comunicação etc., independentemente da hegemonia política e ideológica da burguesia. Bem antes de as modernas associações de negócios começarem a tentar influir sobre o meio social brasileiro, já o Exército havia nascido como organização. Aberto a diversas formulações ideológicas e influências profissionais — o positivismo, a geopolítica, o nacionalismo, as missões alemã e francesa — o Exército brasileiro necessitou acomodar concepções divergentes quanto à natureza da boa sociedade a ser criada e quanto ao modo de criá-la. Por isso foi *levado a desempenhar historicamente o papel de definidor dos limites constitucionais do sistema político brasileiro*.

Em verdade, o Exército brasileiro sempre fez as vezes de uma espécie de suprema corte que, em última análise, dirimia as dúvidas 'constitucionais' dos conflitos políticos civis, sempre que estes alcançavam intensidade suficiente para ameaçar o pacto constitucional básico. Desde 1964, contudo, o papel do Exército transformou-se de corte suprema de julgamento sobre os limites 'constitucionais' dos conflitos em poder constituinte, ele próprio.

Pela férrea lógica política, esse novo papel obrigou-o a abdicar da função de juiz *in extremis* da legitimidade dos conflitos para ser parte dos próprios conflitos e, pois, sufocá-los ou considerá-los, a todos, ilegítimos.

Nem todo o radicalismo do período militar, entretanto, foi suficiente para erradicar diferenças quanto a concepções de mundo. Nem, o que é talvez ainda mais importante, foi o radicalismo bem-sucedido em impor a hegemonia da perspectiva burguesa no interior da organização militar. Nasceram e têm vivido os militares em meio a conflitos ideológicos, pautando-se, em consequência, pela lógica da persuasão interna, e não parece provável que o credo liberal, no sentido em que se o discutiu, venha a se transformar no impulso político predominante entre eles.

O sistema educacional brasileiro desenvolveu-se a partir de algumas escolas de direito e de medicina, criadas quando da chegada da família real portuguesa ao Brasil, em princípios do século XIX, ou logo após a Independência. Não havia necessidade de absorção de grande quantidade de conhecimentos para os propósitos de reprodução social. Enquanto na Europa a revolução industrial promovia a articulação da produção de conhecimento com a produção de bens materiais, o sistema educacional brasileiro resumia-se à distribuição de status. Desde seu início, pois, caracterizou-se por aristocrático afastamento do mundo prático e aberto às influências de todas as escolas de pensamento nascidas na Europa. Não havia qualquer controle do sistema educacional, entendido como estratégico processo para a reprodução de papéis sociais.

É sabido que uma das metas básicas de qualquer sistema social consiste na criação de uma rede de agências educacionais capaz de realizar com eficiência duas coisas: primeiro, gerar os profissionais requeridos para a reprodução social do sistema; segundo, transformar pessoas em cidadãos, isto é, obedientes aos valores prevalentes na sociedade. Esse processo de geração de elites e de cidadãos, sob controle ideológico do grupo social predominante, ocorreu e ocorre nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França, na Rússia e na China, apenas para citar alguns países, mas não ocorreu no Brasil. Não existiu o objetivo deliberado e consistente de submeter o sistema educacional à hegemonia burguesa.

O resultado líquido foi a translação do sistema educacional brasileiro de um ambiente social aristocrático para outro de natureza pluralista, sendo difícil admitir que venha a se tornar agora bem comportada agência de socialização política burguesa.

A evolução da burocracia pública, finalmente, revela o mesmo padrão de evolução fora do monopólio ideológico da burguesia. O aparelho de Estado possuía pequeno valor, além de manter sob controle alguns políticos radicais, ou o de usar o poder de polícia para terminar com greves, e nunca foi visto como outra estrutura estratégica para a reprodução social. Assim, organizou-se o aparelho estatal como um sistema de espólio, capturado pelo clientelismo regional e usado como filão de empregos. Após 1930, a criação de uma agência destinada a reorganizar a burocracia pública, com base em valores meritocráticos, plantou a semente do que viria a se tornar mais tarde a alta burocracia estatal. Paralelamente, após 1930, e ainda uma vez impulsionado pela lógica das circunstâncias, o aparelho estatal brasileiro foi se diferenciando e balcanizando.

O Estado viria a se tornar grande, porém segmentado, induzindo simultaneamente a setorialização dos interesses privados que deviam interagir com a nova burocracia em arenas compartimentalizadas. Se a ação dos grupos privados pauta-se pela lógica de interesse, como é natural, a moderna burocracia deve comportar-se em obediência a duas lógicas, freqüentemente conflitantes: por um lado, deve minimizar os conflitos entre o governo — isto é, o Executivo — e poderosos grupos de pressão; por outro, deve obedecer ao interesse público e maximizar os ganhos sociais. Por mais difícil que seja identificar esse interesse público, não é impossível definir, na maior parte dos casos, quando uma decisão foi tomada para aplacar interesses privados ou não. Constituiria grosseira simplificação supor que a burocracia pública existe para abandonar-se à dinâmica do privatismo — e creio improvável que a visão estritamente capitalista venha a impor-se a ela monopolisticamente.

Três dos mais importantes conjuntos de instituições escaparam ao controle da burguesia e a dinâmica da interação política brasileira resulta da competição entre, pelo menos, quatro lógicas distintas: a lógica dos grupos de interesse, a lógica da eficiência,

a lógica da minimização de conflitos e a lógica da persuasão. É possível que antigos projetos economicamente liberais tenham sido prematuros pela inexistência de um ator político organizado, em cujo proveito um Estado liberal poderia operar. E também é possível que tal ator tenha sido criado ao longo da constituição de um mercado nacional integrado.

Em qualquer caso, projetos estritamente liberais podem ser obsoletos, hoje, se se consideram as demandas por prioridades coletivas, antes que privadas, mais o problema de maximizar a justiça social e, sobretudo, ao se considerar o desafio representado pela corporações transnacionais. Parece que os militares, os intelectuais e os altos burocratas ou, pelo menos, parte influente deles, estão longe de acreditar, retórica à parte, que a lógica do mercado será capaz de igualar os ganhos públicos aos privados. Assim, embora seja possível que exista agora uma burguesia nacional brasileira, integrada via mercado interno, e parte da elite convertida à utopia do mercado internacionalizado, parece ser altamente improvável que venha a ser suficientemente forte para conquistar o monopólio ideológico da organização militar, do sistema educacional e da burocracia pública — o que tornaria viável a implementação de uma ordem liberal em sentido clássico.

Se as hipóteses aqui sugeridas forem aceitas como plausíveis, então segue-se uma conclusão imediata: a sedimentação institucional de direitos políticos e civis, no Brasil, requer, em primeiro lugar, que se separem as liberdades básicas de seu gêmeo histórico — a sociedade de mercado; em segundo lugar, que se proponham formas alternativas de organizar as relações econômicas de tal modo que a justiça social se possa ajustar à liberdade política, algo que, historicamente, o socialismo marxista não conseguiu realizar; e, finalmente, que se admita que o naturalismo economicista é a expressão fenomenológica contemporânea da apropriação privada de recursos públicos.

## NOTÍCIA BIBLIOGRÁFICA

Escrevi este ensaio quando lecionava na universidade de Wisconsin-Madison e fui convidado para participar de seminário na universidade de Carolina do Sul. Versão bastante reduzida foi publicada em Morris J. Blackman & Ronald Hellman (eds.), *Terms of Conflict: Ideology in Latin American Politics*, Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues, 1977. Sem acesso fácil e imediato à literatura pertinente, adotei a fórmula de um relato organizado e sucinto do que eram, e continuam a ser, minhas opiniões sobre o tema. Em sua forma completa, incluí o ensaio em *Ordem burguesa e liberalismo político*, ed. Duas Cidades, SP, 1978, mantendo o estilo de sua versão inglesa. É praticamente o mesmo texto, com ligeiras alterações de palavras e acréscimo de dois ou três parágrafos.

Referências básicas, para mim, são Oliveira Vianna, particularmente *O ocaso do Império, O idealismo da Constituição* (a partir da 2.<sup>a</sup> edição ampliada, volume 141 da coleção "Braziliana", da Companhia Editora Nacional) e o primeiro volume de *Instituições políticas no Brasil*. Oliveira Vianna é, sem dúvida, o mais arguto, multifacético e criativo ensaísta brasileiro deste século. À sua sombra redefinem-se a abordagem e a temática da análise da sociedade brasileira, que muda de qualidade a partir da década de 1930, dando origem a rico filão ensaístico de todo tipo. Autores originais e com teses até hoje valiosas são Gilberto Freyre, Azevedo Amaral, Martins de Almeida, Virgínio Santa Rosa e Nestor Duarte. A literatura integralista da época e os demais ensaístas não produziram nada de efetivamente marcante. A temática da privatização do público, soberbamente inaugurada por José de Alencar, sobretudo em *A reforma eleitoral* (1874), e retomada por Nestor Duarte em *A ordem privada e a organização política nacional* (1939), teve continuidade em *Coronelismo, enxada e voto*, de Vitor Nunes Leal, e constitui um dos tópicos mais relevantes das ciências sociais contemporâneas. Antonio Paim, em *A escola eclética*, Londrina, UEL/CEFIL, 1996, dá conta do papel do ecletismo na história intelectual do país. *Formação econômica do Brasil*, de Celso Furtado, é a referência obrigatória da renovação historiográfica moderna, livre tanto do beletismo, quanto da marxistologia doutrinária. Começa a ser visível agora nova página de renovação historiográfica: como exemplo, e para sugestões de leituras posteriores, remeto a João Fragoso e Manolo Florentino, *O arcaísmo como projeto*, Rio de Janeiro, Editora Diadorim, 1993.