



INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

JOÃO UBALDO RIBEIRO

Política e Administração

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

- 1969 -

APRESENTAÇÃO

Na edição passada da O&S fizemos uma apresentação rápida do artigo de João Ubaldo Ribeiro publicado em sua primeira parte naquela edição (37). Gostaríamos nesta edição, quando é publicada a 2.a parte, nos determos um pouco mais na apresentação deste artigo e o que o cerca.

Tudo transcorreu assim. Inicialmente devo dizer que o texto não foi deixado na biblioteca da Escola de Administração da UFBA, onde foi encontrado, por nenhum "desconhecido", mas é de autoria de João Ubaldo Ribeiro, do tempo em que foi professor desta Escola. A curiosidade deste editor circulando pela biblioteca e ciceroneado pela bibliotecária Ângela Dortas é que viabilizou o encontro desta preciosidade adormecida que ali jazia ainda em forma de uma cópia mimeografada. Procedemos à produção de uma cópia xerox de modo a não comprometer o original, lavrado em 1968, já um tanto danificado.

"Embora não tenha tido dificuldades extremas para a edição do texto, é meu dever prazeroso agradecer a" Jaqueline Dourado pela digitação do texto e "pela paciência e afincos na decifração" da versão original, junto com Débora Dourado; a Maria Cândida Bahia "pela mesma razão", e "por sua valiosa ajuda no esclarecimento de algumas passagens, em que a revisão dos originais parece não ter atentado a problemas certamente ocorridos" devido a problemas de datilografia dos originais e pelos problemas causados pelo transcorrer do tempo no papel. Tivemos, Cândida, como secretária executiva da Revista, e eu, como editor, que proceder, "a inserção de raros trechos em discurso direto e diversos acertos de pontuação, com o que creio que somente facilitamos a leitura, sem alterar o sentido de forma significativa".

Vale dizer, ainda, que alguns trechos, por problemas de datilografia ou falta de uma revisão efetiva, estavam sem sentido. Assim, tivemos que proceder a uma intervenção mínima no texto. Em outros momentos, nos deparamos com alguns termos já em desuso que indicavam não só a passagem do tempo, mas também a erudição do mencionado autor. Constatada a existência de problemas na edição da primeira parte do escrito, resolvemos, Cândida e este que assina esta apresentação, realizar uma leitura e conferência atentas do texto digitado e, em alguns casos, a decifração dos originais - muitas vezes, com o auxílio de uma lupa -, partindo do pressuposto que, como no futebol, o penalty é uma coisa tão séria que quem deve fazer sua cobrança é o presidente do clube. Como editor e secretária da Revista, assumimos tal responsabilidade.

"Pela transcrição"

José Antonio Pinho
 Editor da O&S
 Salvador, dezembro de 2006.

* Trecho retirado da apresentação do livro "A Casa dos Budas Ditosos" do próprio João Ubaldo Ribeiro. Rio de Janeiro. Editora Objetiva. 1999.

ERRATA
(Parte I, 37^a Ed.)

Páginas 169 e 170, parágrafos 3º e 2º, respectivamente, no lugar de "ótica", lê-se "ética";

Página 173, 3º parágrafo, o correto é "poliarquia" weberiana, e não "poliarquia weberiana";

Página 184, 1º parágrafo, "authority", e não "autority; "generalized", e não "generaliged".

POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO*

João Ubaldo Ribeiro**

ÍNDICE

PARTE I***

Apresentação

Ciência Social e Administração

O Fenômeno Político

O Administrador e a Política

PARTE II

Elementos para um Quadro de Referência	173
Planejamento e Política	190
Bibliografia	194

* Trabalho realizado em 1968, como parte do Programa de Pesquisa do Setor de Administração Pública da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, que tinha por objetivo fomentar a pesquisa aplicada ao ensino superior de Administração Pública, na Bahia.

** Escritor (Prof. de Ciência Política da EAUFB, na época).

*** A Parte I foi publicada na 37ª edição da **O&S**.

ELEMENTOS PARA UM QUADRO DE REFERÊNCIA

1- Entre os objetivos do capítulo anterior, estava o de indicar a necessidade de que o administrador definisse um quadro de referência para a sua ação. Esse quadro de referência consistirá basicamente de uma interpretação da realidade brasileira contemporânea em termos amplos e o da definição da posição do administrador face a tal realidade. Ambas as operações intercomplementares contidas na formulação de tal quadro de referência serão, em seus resultados, extremamente discutíveis, por motivos de fácil visualização. Em primeiro lugar, a interpretação da realidade, para cada um, consistirá no resultado da interação entre a sua consciência socialmente condicionada (principal entre valores relacionados com sua posição social) e o exame do sistema social. Em segundo lugar, a posição do administrador face à realidade definida dependerá das convicções firmadas por cada um; não se quer dizer, evidentemente, que haverá tantos quadros de referência diferentes quanto haja administradores individuais.

O que se quer afirmar é que o empreendimento de interpretação da realidade terá, inevitavelmente, conotações ideológicas, como possuirá conotações ideológicas toda ação que se resolva tomar, face à realidade social. Dessa forma, o que se propõe aqui não é um esquema definitivo, mas uma análise geral e sucinta dos dados disponíveis sobre a sociedade brasileira contemporânea, sujeita aos mesmos condicionamentos que qualquer outra.

2- A busca de uma definição global para a problemática brasileira conta com alguns parâmetros já estabelecidos. Não que sejam esses parâmetros frutos de um consenso, porque não o são, na verdade, nem poderiam ser. Não, ainda que todos os seus aspectos fossem esclarecidos, porque restam áreas consideráveis sobre as quais há um desconhecimento generalizado. Entretanto, os sintomas percebidos por observadores – descontadas as distorções peculiares e alguns casos – são os mesmos. O Brasil tem problemas econômicos, sociais e políticos que se refletem, mesmo para o homem comum, na presença de situações anômalas, irracionais ou simplesmente desagradáveis. Dessa forma, a expressão “crise brasileira”, com seu caráter necessariamente vago e inespecífico, tem sido utilizada para designar a situação nacional contemporânea. Frequentemente, a palavra “crise” é empregada no plural, para indicar os problemas existentes em áreas identificáveis: crise política, crise financeira, crise moral etc.

A subdivisão da crise brasileira em “crises” departamentalizadas gera o primeiro obstáculo a uma definição. Enquanto se fala no singular, é possível, inclusive, haver uma concorrência tácita entre observadores diversos. Contudo, a divisão da crise por áreas específicas traz consigo, entre outros, um problema de atribuição de prioridades. Assim, é até possível que se julgue não haver problemas na órbita política, mas o que se pensa serem questões políticas são, na verdade, reflexos de problemas econômicos. É, ainda, provável, como tem acontecido, que se tente uma espécie de escalonamento entre as diferentes crises, planejando-se a superação de cada uma, no sentido da mais simples para a mais complexa. Este último approach, inclusive, está na raiz das discussões, há algum tempo tão contraditórias entre nós, sobre que reforma básica deveria ser efetuada em primeiro lugar, se a administrativa ou a educacional ou agrária, e assim por diante.

A atribuição de prioridades em relação às crises brasileiras é o primeiro sintoma claro de conteúdo ideológico das visões de nossa problemática. É bem verdade que há casos raros, em que se defende a posição segundo a qual não há crise alguma no Brasil, mas esse exemplo de irreparável alienação não parece ser suficientemente típico para justificar uma análise que lhe seja exclusivamente dedicada. Entretanto, o fato, muito comum, de se julgar que o “mal do Brasil” se resume na frouxidão de nossos padrões morais, ou no fato de termos sido colônia de Portugal, demonstra, já, uma visão irresponsável ou desinformada da realidade.

de, já uma perspectiva comprometida ou motivada por interesses e vivências próprias. Assim, o condicionamento social a que é exposto o observador da sociedade brasileira se revela de pronto, através das divergências quanto à natureza fundamental dos nossos problemas, ou em relação à gravidade desses problemas. A consciência da crise já é, em si, ideológica, já traz em seu bojo a contribuição oferecida pela identidade social do sujeito da observação.

O ponto inicial da questão parece centralizar-se em torno da conceituação do termo crise. Com efeito, da maneira em que é utilizada, em muitos casos, a palavra designa, de maneira pouco precisa, um problema qualquer. Seria necessário, por conseguinte, que se tentasse estabelecer o denominador comum para as crises mais amplamente reconhecidas, a fim de delimitar-se a identidade do conceito, pelo menos da melhor maneira possível. Talvez fosse útil começar pelo exame da etimologia da palavra, recurso que, se bem não costume oferecer vias seguras de raciocínio, parece útil neste caso. A palavra crise se origina do grego *krinein*, que significa "separar", "dividir". Esse sentido histórico do termo ilustra, de certa forma, sua denotação contemporânea, pois, na realidade, toda crise representa uma separação, uma distinção, um hiato.

Qualquer crise só pode ser visualizada através da comparação entre dois pólos de uma relação qualquer. Assim, existirá uma crise política, refletida na instabilidade das instituições relacionadas, se for observável uma contradição entre a dinâmica dos processos políticos e a sua estruturação formal. O Nordeste brasileiro tem representado uma crise nacional em função da contradição existente entre o seu estágio de desenvolvimento e aquele prevalente no Centro-Sul do país. As crises sociais nos países subdesenvolvidos são visíveis na contradição entre uma grande população desprovida de recursos e um pequeno grupo privilegiado e dominante. Da mesma forma, o subdesenvolvimento só tem sentido em função da comparação entre economias diversas.

Parece claro, portanto, que qualquer crise se origina desse hiato, dessa separação entre duas ordens de dados da mesma realidade. A crise, em consequência, pode ser equiparada a uma contradição. Visto assim, o fenômeno se reveste de condições de análise adequadas ao trabalho do cientista social, que buscará, portanto, na raiz de cada crise, a contradição que a forma. Contudo, como se tentará demonstrar adiante, nem mesmo a contradição concreta e visível proporciona concordância entre observadores em situações diferentes. É, inclusive, possível que, de acordo com determinadas perspectivas, uma contradição qualquer pareça natural ou indispensável, devendo-se a existência de um problema ao simples fato de que as pessoas envolvidas na relação contraditória não se conformem em aceitá-la pacificamente.

Tal é o caso daqueles que julgam a pobreza, ou a miséria, um fato natural e irreversível, cabendo aos que se encontram naquela condição o exercício de uma resignação católica, face à inevitabilidade do destino. O mesmo se aplica a determinados tipos de racistas, como no sul dos Estados Unidos, que atribuem o inconformismo negro ao incitamento dos liberais brancos do norte ou a "conspirações judias", em lugar de buscar na própria realidade social a explicação para a crise racial. Esse tipo de análise, longe de se limitar a ser uma estultice patente, reflete os comprometimentos da consciência social e política que se espelham em distorções de percepção e formulação de problemas.

3- Na tentativa de análise geral do conteúdo ideológico das formulações da crise brasileira, talvez seja útil aproveitar uma classificação já feita, cujas características se prestam aos objetivos deste trabalho. Os dois tipos de consciência da realidade observados e descritos por Álvaro Vieira Pinto ilustram eloquentemente a argumentação de que as percepções da realidade social brasileira devem ser entendidas como manifestações ideológicas, ou, pelo menos, como visões socialmente condicionadas. Segundo o autor citado¹, as formulações a respeito da sociedade brasileira se englobam em dois tipos principais: consciência ingênua e consciência crítica. A consciência ingênua.

¹ Pinto, A.V., *Consciência e Realidade Nacional*, Rio de Janeiro, 1960.

é, por essência, aquela que não tem consciência dos fatores e condições que a determinam. A consciência crítica é, por essência, aquela que tem clara consciência dos fatores e condições que a determinam².

Na definição reproduzida, é obviado o fato de que o autor não defende a noção de que haverá uma visão desinteressada do social, mas, sim, a de que existem perspectivas as quais, por uma razão ou por outra, não percebem ser socialmente condicionadas, enquanto outros enfoques são conscientes dos fatores que os determinam. Dessa forma, enquanto algumas visões da realidade são capazes de encarar a si mesmas e a realidade de forma crítica, outras se julgam detentoras da verdade absoluta. A consciência ingênua se reveste, assim, de determinadas características gerais, que podem ser sumarizadas através da enumeração dos títulos dedicados a ela pelo autor citado. São essas características: caráter sensitivo, caráter impressionista, condicionamento pelo âmbito individual, absolutização de sua posição, incoerência lógica, irascibilidade, incapacidade de dialogar, pedantismo, ausência de compreensão unitária, incapacidade de atuação ordenada, moralismo, idealização dos dados concretos, apelo à violência, desprezo pela massa, culto do herói Salvador, messianismo da revolução, admissão da existência do problema supremo, coisificação das idéias, maledicência e precipitação de julgamento, crença na imutabilidade dos padrões de valor, desprezo pela liberdade, intelectualismo na concepção dos problemas sociais, culto ao bom senso, defesa do progresso moderado, ignorância do potencial político na atuação internacional, visão romântica da História, romantismo na concepção das relações econômicas e políticas, pessimismo, ufanismo, saudosismo, primarismo político, ambigüidade e conciliação de idéias incompatíveis e, finalmente, recusa da atribuição de ingenuidade.

Parece difícil acrescentar algo a tão extensa enumeração, que não se propõe ser aplicável a cada caso, mas, sim, englobar a maior parte dos exemplos de consciência ingênua concebíveis e verificáveis. Por outro lado, a atribuição de ingenuidade não pressupõe que o esquema se aplique somente àquelas percepções originais da ignorância de fatos históricos e sociais. Na realidade, como se pode depreender do exame da argumentação expressa no capítulo precedente, várias características da consciência ingênua estão contidas nas atitudes da comunidade dos empiristas abstratos brasileiros, os quais, pelo menos em tese, assimilaram grande quantidade de informações acadêmicas.

A consciência ingênua é a responsável por formulações não críticas a respeito da crise brasileira. Tais formulações, por sua própria natureza, são parciais, não englobam todas as variáveis relevantes da realidade. Entretanto, sua ingenuidade contribui para que cada formulação se apresente como uma explicação absolutamente global, abrangendo todas as facetas da realidade. O diagnóstico oferecido pela consciência ingênua, quando não envolto num pessimismo fatalista, traz em si, também, a promessa de uma solução. "Ou o Brasil acaba com a saúva, ou a saúva acaba com o Brasil" – eis, ao mesmo tempo, um diagnóstico e uma receita, que exemplificam uma noção de consciência ingênua vulgarizada e bastante popular, até pouco tempo atrás. No nível coloquial ("o mal do brasileiro é a falta de educação", "precisamos de um governo forte", "o Brasil não vai para frente porque o povo não quer trabalhar"), tais informações refletem as vivências individuais, ou problemas que mais de perto afetam o interesse do observador. Sem tomar a forma clara e ordenada de uma afirmação que reflita os interesses de uma classe, esse tipo de assertiva, freqüentemente, atribui uma generalidade extensiva aos problemas vividos por cada um, em seu trabalho cotidiano. Os problemas de um grupo ocupacional, as dificuldades que encontra, passam a ser os problemas, as dificuldades da sociedade como um todo. É evidente que esse caráter unilateral e parcial não é percebido, tal a interferência voluntarista de interesse próprio, no diagnóstico da realidade.

² *Idem, p.82, 18 volume.*

Nas formulações mais sofisticadas, é comum – o que, aliás, já observa, com muita propriedade, Álvaro Vieira Pinto – que a consciência ingênua se mascare por trás de uma linguagem abstrusa e empolada, propondo soluções que se esgotam ao nível do rebuscamento terminológico. Freqüente, também, é um idealismo truculento que se caracteriza pela construção ou, o que é muito mais comum, pela importação semi-adaptativa de esquemas absolutamente apriorísticos, os quais devem enquadrar a realidade custe o que custar, mesmo que ela se recuse terminantemente a submeter-se. Quando tais atitudes não refletem uma tentativa consciente de encobrir a verdadeira realidade, em nome de interesses definidos, revelam, pelo menos, o processo de alienação a que são submetidos inúmeros intelectuais, na prática ritualística de sua “ciência”. Um exemplo da segunda hipótese, no terreno da administração e da teoria do desenvolvimento econômico, tem sido a noção de que o Brasil atravessa “fases necessárias”, pelas quais os países atualmente desenvolvidos já passaram. Como conseqüência disso, devemos, no terreno da Administração, por exemplo, aguardar tranqüilamente que seja ultrapassado spoils system, para então, cruzarmos pelo reformismo e enveredarmos pelo sistema mérito. Não importa, no caso, que a realidade brasileira e as imposições de nosso tempo desmintam a bem intencionada arrumação dessa teoria. O que importa é forcejar por encaixar a realidade no esquema pré-fabricado. Conseqüência desse fenômeno, em todos os departamentos das ciências sociais, é, entre outras, a elaboração de uma complicada mitologia, periodicamente submetida a ataques e substituída por outra, a qual, por sua vez, durará enquanto não for importada nova moda. As modas intelectuais, jamais formuladas com precisão, mas absolutamente tangíveis, nos círculos acadêmicos, consistem (como o culto da pesquisa, já tratado aqui), dentro de seu esoterismo, num mecanismo altamente complexo de preservação de padrões sub-culturais, cuja violação impensada pode, inclusive, acarretar instantâneo ostracismo.

As formulações parciais de qualquer espécie apresentam evidente funcionalidade, em relação à dinâmica de interesses na sociedade. Não sendo gratuitas, mas determinadas por situações específicas, refletem posições comprometidas diante da realidade. A sua ereção em mitos denuncia, eventualmente, a necessidade que têm seus autores de dirigir o foco de atenção dos observadores da sociedade brasileira para determinados pontos. Transformados em slogans os mitos embotam a capacidade crítica daqueles expostos à sua ação, e são, muitas vezes, aceitos liminarmente, sem uma análise crítica que lhes exponha os mecanismos. Todos eles, quase sem exceção, são extremamente operacionais. Podem ser ligados sem grande esforço a interesses claramente definidos. Por outro lado, a mitologia nacional tem se revelado sobremaneira imaginosa e fecunda, sempre à altura das necessidades de equilíbrio e manutenção do status quo, razão por que parece indicada a necessidade do exame de algumas das formulações de consciência ingênua mais comuns, como tarefa preliminar para o delineamento do quadro de referência a ser proposto aqui.

4- Numa ordem que parta das formulações mais simples e românticas, talvez a primeira posição a ser analisada, quanto às razões para as situações atuais do Brasil, seja a que atribui o nosso atraso, a nossa permanente crise, ao fato de habitarmos uma região inóspita, hostil ao estabelecimento de uma civilização. Trazida ao Brasil, principalmente, pela obra de pensadores influentes, como Silvio Romero e Euclides da Cunha³, imbuídos das teorias geográficas e antropológicas da época, tal corrente de opinião não parece ter resistido ao desenvolvimento da ciência contemporânea, cujo tendência clara é negar a existência de um determinismo climático e geográfico⁴.

³ V. Romero, S., *História da Literatura Brasileira, Rio de Janeiro, 1953, primeiro volume*; e Cunha, E., *Os Sertões, Rio, 1948*.

⁴ V., por exemplo, Lee, D.H. K. *Climate and Economic Development in the Tropics, New York, 1957*.

É evidente que a natureza do clima, o regime pluvial, as características do terreno e outros fatores semelhantes forçam a criação de uma tecnologia adequada, processo que pode oferecer dificuldades ao colonizador. Entretanto, exagerar o papel do clima, nos termos, por exemplo, que Silvio Romero parece ter tomado emprestado de Henry Thomas Duckle, não suporta uma análise baseada na evidência científica e histórica. As condições do meio físico, por exemplo, podem ter tido – como certamente tiveram – influência sobre o regime de propriedade brasileiro, já que as culturas tropicais, como a cana-de-açúcar, definiram uma estrutura agrícola peculiar, semelhante, guardadas as devidas proporções, à plantation do sul dos Estados Unidos. Mas é duvidoso terem sido as condições climáticas o principal fator nesse processo, como é duvidoso terem elas maior importância em relação a outros aspectos da realidade.

Contudo, apesar da evidência em contrário, a “formulação climática” ainda oferece atrativos, principalmente em combinação com outras generalizações igualmente funcionais. A principal razão para isso talvez seja a necessidade de enfatizar a “fatalidade histórica” que faz com que o Brasil permaneça em permanente atraso e, principalmente, em determinada posição face aos mercados internacionais. Incapaz de desenvolver uma civilização industrial nos padrões dos países de clima temperado, impotente para vencer os obstáculos criados pelo seu ambiente físico hostil, o Brasil deveria – de acordo com esse ponto de vista – equacionar seu futuro em função do determinismo climático. Excetuados alguns quistos desenvolvidos, tornados possíveis por condições especiais, o Brasil dedicar-se-ia a desenvolver a tecnologia que lhe facultasse a exploração de suas riquezas em termos extrativos, o que lhe perpetuaria a condição de fornecedor de matéria-prima para as nações industrializadas. O fato, entretanto, é que, apesar dos percalços os quais, ainda, prejudicam a adoção de um programa nacional de desenvolvimento, pelo menos uma das áreas climaticamente problemática do Brasil, o Nordeste, vem demonstrando a invalidade dos argumentos deterministas, por meio de um programa de ação cujo móvel inicial foi, exatamente, o de superar a velha noção de que a questão nordestina se resumia em suas características climáticas. O problema do desenvolvimento brasileiro parece, assim, situar-se em torno de outros pólos que não um inexorável determinismo geográfico.

De forma ainda mais apriorística do que a formulação climática, alega-se, como fator explicativo da realidade nacional, a nossa composição racial, o nosso temperamento e, por extensão, o fato de termos sido colonizados pelos portugueses, em lugar de um “povo superior” qualquer. O desprestígio acadêmico de tal posição tem-se evidenciado contemporaneamente com regularidade, a ponto de os autores preocupados com a realidade nacional lhe dedicarem comparativamente pouca atenção. Contudo, se os observadores mais sofisticados não vêem necessidade de refutar o que lhes salta à vista como uma patente inverdade, isso não obscurece a presença de explicações daquele tipo, não só entre setores consideráveis do público, como em declarações políticas, ou em manifestações de ordem diversa. Enquanto os raciocínios mais ingênuos se apegam ainda às colocações de escritores como Paulo Prado, entre as quais a mais famosa talvez seja a tentativa de justificar a assertiva de que a população brasileira é o resultado da mistura de três raças tristes⁵, outros julgam demonstrar que, houvéssemos sido colonizados pelos ingleses, por exemplo, teríamos condições, hoje em dia, semelhantes às dos Estados Unidos. De novo, aqui, o efeito conformista de posições como essas é claramente visível, pois, em lugar de um determinismo geográfico, somos obrigados a aceitar uma condenação ao subdesenvolvimento de superação muito mais difícil, por ligar-se irremediavelmente à nossa própria maneira de ser.

Os argumentos em favor de diferenças fundamentais entre as raças humanas, têm, de forma ainda mais contundente do que aqueles relacionados com o determinismo geográfico, sido rechaçados de maneira irrefutável pela antropologia física contemporânea⁶. A ciência parece mesmo indicar que o conceito de raça

⁵ V. Prado, P. *Retrato do Brasil, Ensaio sobre a Tristeza Brasileira*, Rio de Janeiro, 1962.

⁶ V. sobre o assunto trabalho publicado pela Unesco em 1960, intitulado *Le Racisme devant la Science*.

humana necessita de uma revisão apurada, diante da circunstância de que a inexistência de protótipos conduz a dificuldades para a definição de padrões. Dessa forma, a noção de raça tenderá a tomar um de dois caminhos, seja a aceitação de definições vagas, imprecisas e demasiadamente generalizadas, seja o desenvolvimento de uma categorização excessivamente pormenorizada e espinhosa, sujeita a permanente reavaliação.

À luz desses fatos, o que parece permanecer como explicação sociológica aceitável para a existência dos diversos tipos de racismo é a ligação de tais atitudes com necessidades de legitimação de determinadas situações sociais concretas. Alguns conceitos de raça, inclusive, originaram-se de maneira caótica e desordenada, como é o caso, por exemplo, dos arianos; noção desenvolvida como um instrumento de raciocínio para a formulação de hipóteses lingüísticas e levada, mais tarde, a fornecer pretensos subsídios para a constituição de filosofias da História, fundamentadas na desigualdade de raças. Da mesma forma, a noção de uma raça judaica – unanimemente rejeitada pelos antropólogos contemporâneos – evoluiu, ao que tudo indica, de condições sociais e econômicas que remontam à Idade Média, tendo adquirido extrema funcionalidade em regimes como o da Alemanha de Hitler, onde assumiu o caráter de explicação universal e justificativa para a missão de que se julgavam historicamente incumbidos os nazistas. No caso dos negros, a mauvaise conscience dos brancos escravagistas fomentou o surgimento de inúmeras teorias da desigualdade racial, todas elas facilmente atribuíveis à necessidade de justificar uma situação em evidente contraste com os postulados cristãos a respeito da dignidade humana.

Uma evolução curiosa dessas teorias consiste na crença, muito encontrada até hoje, entre racistas do sul dos Estados Unidos, de que, se Deus fez as raças diferentes, é porque desejava que elas permanecessem em "equal but separate facilities", ou seja, em órbitas sócias distintas. Entretanto, pesquisas exaustivas têm demonstrado com absoluta consistência, a ausência de base científica para a aceitação de diferenças significativas de base entre a capacidade intelectual de brancos e negros. Ao contrário das opiniões racistas, essas pesquisas têm provado que as diferenças encontradas podem ser atribuídas a dois fatores principais, a saber: condições culturais inadequadas a que são submetidas às populações negras, o que tende a negar-lhes o pleno desenvolvimento de suas faculdades intelectuais; e, por outro lado, aplicação de padrões culturais brancos para a avaliação das potencialidades dos negros, com o resultado de que o instrumental de aferição utilizado é inadequado e não pode fornecer resultados dignos de confiança. Assim, qualquer explicação de uma realidade sócio-econômica, baseada na composição racial da população estudada, escamoteia o significado real dos problemas observados, que se devem não a diferenças inatas de aptidão entre raças, mas ao resultado de processos históricos complexos.

Ligado às formulações raciais, está o problema do temperamento nacional, das inclinações congênitas de cada povo. Os portugueses, nossos colonizadores, são descritos como um povo de reduzida capacidade de organização, de feitio psicológico passional e instável e, principalmente, de pouca propensão para a implantação de uma civilização materialmente adiantada. Daí acreditar-se que, se colonizados por um povo como o britânico, os brasileiros teriam hoje um grau de desenvolvimento muito superior.

Essa explicação – que exerce um inegável fascínio sobre pessoas semi-informadas – transfere a análise de condições históricas específicas para a consideração de fatores não comprováveis, ou, aliás, perfeitamente refutáveis. Uma afirmação mais correta seria não a de que somos atrasados porque fomos colonizados pelos portugueses, mas a de que parte das razões para o nosso atraso se devem a que fomos colonizados por Portugal. A diferença entre as duas colocações é radical. Enquanto que, no primeiro caso, a culpa é lançada a pretensas características nacionais do povo português, no segundo caso, uma correlação é estabelecida entre as características de nossa colonização e o estágio de desenvolvimento sócio-econômico de Portugal, nos séculos de ocupação do Brasil. Ou

seja, determinadas características de nossa colonização, que podem ser valorizadas negativamente, devem ser atribuídas não ao fato de os portugueses, como povo, serem incompetentes congenitamente, mas ao fato de terem agido dentro dos limites impostos pela sua realidade sócio-econômica. Dessa forma, enquanto que a ocupação inglesa nas treze colônias, por exemplo, foi feita nos moldes ditados pelo início da Revolução Industrial, Portugal, país mercantil, não propiciou, evidentemente, ao Brasil, as condições para a implantação de um mercado interno, de uma economia nos moldes do capitalismo industrial nascente em outras partes da Europa.

Um rol de fatores desse tipo poderia ser citado, fosse o objeto deste livro análise comparativa da colonização no novo mundo⁷. Mas o fato essencial é que a atribuição dos defeitos do nosso processo de colonização – de muitos dos quais nos ressentimos até hoje – a características inatas do povo português é cientificamente tão indefensável quanto às teorias da desigualdade racial. Por outro lado, aceito esse ponto de vista, a inevitabilidade do nosso subdesenvolvimento seria declarada (o que revela o conteúdo comprometido da formulação). Aceita a posição que se fundamenta na análise histórica das condições de Portugal enquanto colonizador, o nosso subdesenvolvimento será superável, na medida em que se tenha uma idéia dos fatores sócio-econômicos em jogo, para que se lhes atribua o grau de racionalidade necessário.

Ainda em relação ao problema da origem da população brasileira, um superficial exame da história européia e uma olhada de relance no panorama mundial vem demonstrar, em primeiro lugar, que a "inferioridade" ibérica há de ser contemporânea, iniciada, por razões não explicitadas no século XVII. Com efeito, na época dos descobrimentos era patente a hegemonia ibérica no mundo civilizado. Se, mais tarde, o seu papel foi assumido pela Grã-Betânia, isso se deveu a condições históricas específicas, mas não a fatores congênitos, como, aliás, demonstra claramente a decadência da Inglaterra contemporânea, cuja condição de grande potência já é bastante discutível. No mundo de hoje, a comparação entre os países colonizados pela Inglaterra e aqueles colonizados pelos povos ibéricos não oferece dois pólos distintos de comparação. Se os Estados Unidos, o Canadá e a Nova Zelândia podem ser dados como exemplos de excelência da administração britânica, o mesmo não pode ser dito da Guiana, da Birmânia, da Índia, ou das ex-colônias africanas do que se depreende que muito mais do que características do temperamento nacional entram em jogo num processo de desenvolvimento.

É comum, ainda, que se utilizem fatores religiosos como determinantes para o nosso atraso econômico, quer como causas iniciais, quer como condições para a sua preservação. A observação vulgar é a de que os países protestantes são mais desenvolvidos do que os católicos. A fundamentação para tal assertiva é, além de uma certa cegueira histórica, a de que o protestante é mais sério, mais trabalhador, menos dispersivo do que o católico. Para um observador preso a uma perspectiva exclusivamente brasileira à sua vivência pessoal, a afirmação parece em estreita consonância com os fatos. A realidade, entretanto, é que existe, no caso, um erro básico de análise. Sendo a esmagadora maioria da população brasileira católica, o número absoluto de católicos, em praticamente qualquer situação, é incomparavelmente maior que o número de protestante. Assim, em números absolutos, há muito mais católicos declarados entre os políticos corruptos do que protestantes; o que não é uma base aceitável para a conclusão de que o católico é mais corrupto por natureza que o protestante. Um raciocínio desse tipo seria o mesmo que concluir que os negros apresentam maior incidência de criminalidade que os brancos, numa sociedade em que aqueles constituam 90% da população. É claro que, nesse último caso, os números absolutos indicariam, forçosamente, um número muito maior de crimes cometidos ...* minoritárias em que vivem os

⁷ O estudante interessado poderá iniciar o exame do assunto em Prado Junior, C., *Formação do Brasil Contemporâneo*, São Paulo, 1965, ou Furtado, C., *Formação Econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, 1964

* Nota de Editor: tudo indica que há um erro de datilografia na versão original, tendo sido suprimido algum trecho da versão manuscrita.

protestantes brasileiros tendem a lhes conferir, como grupo, uma maior coesão - necessária, inclusive -, como uma defesa diante das incompreensões e mesmo da franca hostilidade que, freqüentemente, encontram mesmo nos centros urbanos maiores e mais indiferentes. Dessa forma, a adesão intransigente a seus princípios religiosos, principalmente em sua conduta pessoal, é um valor altamente positivo entre os protestantes brasileiros, condição, em muitos casos, de preservação de sua identidade pessoal.

Fenômenos análogos podem ser observados em outras minorias religiosas, em contextos diferentes, bastando apontar o fato de que, nos Estados Unidos, por exemplo, os católicos se constituem num grupo de características de conduta social semelhante às dos protestantes brasileiros, motivados, sem dúvida, por fatores da mesma ordem. Finalmente, e ainda pelas mesmas razões, o número de católicos que, no Brasil, declara professar sua religião, mas não a pratica regularmente, é extremamente superior ao número relativo de protestantes da mesma situação. Todos esses fatores, mesclados na vivência individual de cada um e combinados a um natural zelo religioso, contribuem para a formulação vulgar descrita acima, que vê uma simples relação de causalidade entre protestantismo e desenvolvimento, ou entre catolicismo e subdesenvolvimento.

No terreno acadêmico, cujas formulações devem ser precedidas de determinados requisitos de responsabilidade científica, a preocupação com a determinação dos fatores religiosos envolvidos na explicação da conjuntura nacional se deriva, geralmente, da utilização pouco cautelosa de uma análise weberiana dos mecanismos do capitalismo industrial⁸. Assim, o desenvolvimento dos países protestantes seria atribuível diretamente ao fato de ser um dado cultural, nesses países, uma ética especial que atribui valores positivos ao trabalho e à prosperidade nesse mundo. Tal ética se oporia às normas de conduta católicas, cuja preocupação seria a resignação diante das vicissitudes da vida terrena e a valorização da vida espiritual. A existência de éticas religiosas de conteúdo diverso é inegável e demonstrada por Weber com sua habitual meticulosidade. O fato de a ética protestante se caracterizar, grosso modo, por aqueles aspectos mencionados acima, ao passo de que a católica revela tendências conformistas diante da realidade, é também inegável, o que pode ser demonstrado por inúmeros exemplos práticos. A palavra "ambição", por exemplo, só agora começa a deixar de ter conotações pejorativas no falar cotidiano dos brasileiros, enquanto que, nos Estados Unidos, sempre foi utilizada para designar uma qualidade positiva, a não ser quando levada a um exagero anti-social.

Não obstante, o reconhecimento de tais evidências não deve obscurecer o fato de que, em primeiro lugar, a ética protestante não parece ter surgido como a causadora de um determinado comportamento econômico, mas, talvez, como a aceitação, na órbita religiosa, de tal comportamento, tornado inevitável depois da Revolução Comercial. As restrições à atividade econômica por parte da Igreja Católica Apostólica Romana resultavam em peias à dinâmica das forças econômicas surgidas na realidade européia já nos fins da Idade Média. Dessa forma, por assim dizer, era impossível que fosse religioso e, ao mesmo tempo, próspero, a não ser que se pertencesse a determinadas categorias sociais. Numa afirmação reconhecidamente simplificadora - mas verdadeira em suas linhas gerais - a ética protestante veio a oferecer a possibilidade de conciliação entre a prosperidade econômica e a salvação. Uma observação dos primeiros padrões de legitimação da Reforma da Alemanha propicia fundamentos claros a essa afirmação, pois tal legitimação parece estar ligada, indissolúvelmente, à decadência da economia medieval corporativa, ao início de movimentos nacionalistas, à reação contra a hegemonia econômica da Igreja Católica, quer em terrenos concretos e definidos, como a tributação universalmente imposta, quer em terrenos mais gerais, como as restrições normativas à atividade da burguesia nascente. Em suma, uma relação de anterioridade entre a Reforma e o capitalismo não parece ter o seu estabelecimento legitimado pelos fatos, nem foi demonstrar isso, aliás, a intenção de Weber.

⁸ Weber, M., *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, São Paulo, 1967.

Em segundo lugar, o que geralmente é esquecido, no estudo da análise weberiana, é que sua preocupação mais patente foi a realidade que lhe era presente, a partir, inclusive do exame estatístico da composição religiosa dos grupos econômicos dominantes em seu tempo. Dessa forma, não se deve atribuir a Weber o estabelecimento da relação de precedência entre a ética protestante e o capitalismo, como ocorre com alguma freqüência. Sua análise se preocupa diretamente com as correlações mais imediatas entre a maneira de pensar protestante e a ocupação com os negócios industriais e comerciais, o que, aliás, é verificável em todo seu livro sobre o assunto. Sua percepção histórica não foi distorcida por uma posição meramente ideológica, que desejasse atribuir a forças espirituais os mecanismos da história econômica. Seria mais justo afirmar que Weber visualizou, legitimamente, uma interrelação entre a infra-estrutura econômica e um dado da superestrutura, representado pela ética protestante. Assim, afirma ele, referindo-se às tentativas de explicação do racionalismo econômico representado pelo espírito do capitalismo:

Cada uma dessas tentativas, tendo em conta a importância fundamental da economia, deverá, antes de mais nada, analisar as condições econômicas. Ao mesmo tempo, porém, não se deve omitir correlação inversa. Isto porque, o racionalismo econômico, embora dependa parcialmente da técnica e do direito racional, é, ao mesmo tempo, determinado pela capacidade e disposição dos homens em adotar certos tipos de conduta racional. Onde elas foram obstruídas por obstáculos espirituais, o desenvolvimento de uma conduta econômica também tem encontrado uma séria resistência interna⁹.

Parece ser impossível negar-se uma correlação, em termos aproximados aos explicitados por Weber, entre a ética religiosa e o comportamento econômico. O que sua análise não autoriza é o estabelecimento de uma relação causal entre protestantismo e desenvolvimento econômico capitalista, e, menos ainda, aceitação de precedência histórica da ética protestante em relação ao capitalismo¹⁰. Por outro lado, as distinções radicais entre éticas religiosas vêm perdendo gradualmente sua razão de ser, no mundo em que os países submetidos a contacto com nações mais desenvolvidas têm sofrido um sensível processo de aculturação e reformulação de valores. Dessa forma, da mesma maneira de que outras formulações parciais, o ponto de vista segundo o qual o sentido da nossa estrutura sócio-econômica pode ser explicada por fatores não religiosos não resiste à confrontação com a realidade.

Para finalizar esta enumeração comentada sobre algumas das principais formulações da consciência ingênua a respeito da realidade brasileira, resta examinar, brevemente, aquela que vê a solução dos nossos problemas estruturais na simples reformulação do nosso sistema político. Sua principal característica consiste numa espécie de visão da órbita como entidade autônoma, mais ou menos desligada da realidade global, não condicionada por esta. Tal posição assume uma gama mais ou menos extensa de variantes, que vão desde a apologia de um regime parlamentarista até a ênfase na necessidade "de um governo forte". Entendida a estrutura política institucional como uma determinante das relações sócio-econômicas gerais, a reformulação dessa estrutura redundaria na solução dos nossos problemas.

Uma crítica pode ser feita a uma colocação desse tipo, no sentido de que, se fosse realmente verdadeira a suposição que lhe é implícita, o Brasil deveria ter atravessado momentos de excepcional prosperidade em sua vida republicana. É fato conhecido que nossas instituições constitucionais têm sido, com raras exceções, copiadas fielmente de modelos estrangeiros. Assim, é evidente a correspondência entre o regime implantado nos Estados Unidos do Brasil, em 1891, e o da prática constitucional norte-americana. Desde o presidencialismo - regime, na

⁹ Weber, M., *on cit.*, p.11

¹⁰ A respeito das origens do capitalismo, v. Dobb, M., *A Evolução do Capitalismo*, Rio de Janeiro, 1965.

realidade, *sui generis* – até o controle jurisdicional da constitucionalidade das leis, a estruturação do nosso regime, as relações entre os três poderes e os objetivos das nossas instituições mais importantes, tudo pode encontrar sua origem teórica e prática em Estados mais desenvolvidos economicamente, mais estáveis politicamente. Seria o caso de se supor que, dependendo a estabilidade política e o desenvolvimento da excelência das instituições, o Brasil tivesse assegurada a superação do seu atraso. Isso, evidentemente não ocorre, o que faz suscitar outra interrogação, já feita extensivamente por Oliveira Vianna, a respeito da não identificação das nossas instituições políticas com a nossa realidade social¹¹.

A descoordenação, desorganização e instabilidade na condição dos negócios públicos brasileiros, que trazem graves conseqüências para o desenvolvimento nacional, seriam devido ao fato de que as nossas instituições políticas não se coadunam à nossa realidade. Aqui, ao que tudo indica, existe uma certa inversão de processos, na medida em que se julga que modificações no processo político, “para adaptá-lo à realidade”, vão introduzir mudanças radicais na estrutura sócio-econômica. O que parece evidente é que as instituições políticas não determinam a estrutura sócio-econômica, mas, antes, são determinadas por ela, com o resultado de que a nossa ordem política reflete as contradições inerentes ao nosso contexto social. O governo representa, necessariamente, os interesses e aspirações daqueles que detêm os mecanismos efetivos para impor sua vontade.

Portanto, o governo reflete uma situação social concreta, e qualquer alteração profunda no funcionamento das instituições só poderá ocorrer em função de mudanças naquela situação social concreta. Por conseguinte, a ordem de prioridade dos que dão à crise brasileira um aspecto essencialmente político deve ser alterada, a não ser que se persista em acreditar, contra a mais ...* clara evidência, que os processos políticos e a estrutura de governo, no seu real funcionamento, são independentes da realidade em que estão inscritos. Não será, portanto, uma alteração radical no sistema eleitoral brasileiro que irá introduzir maior representatividade nas eleições ou eliminar o voto de cabresto, por exemplo. O voto de cabresto existe em função de uma realidade social concreta, e somente a superação dessa realidade, com a eliminação ou alteração das relações que a caracterizam, é que irá causar o desaparecimento dessa situação.

O exame de todas essas formulações está longe de esgotar uma possível enumeração, que fosse feita a partir da catalogação daquelas mais comumente encontradas. A intenção foi apontar o seu caráter parcial e, principalmente, o mascaramento da realidade que operam. Esse mascaramento não é gratuito, mas, antes, serve a uma função social específica, qual seja a de justificar determinadas situações e desviar a ação destinada a superar tais situações. Por outro lado, a constatação do caráter comprometido dessas formulações não envolve o convencimento de que todos aqueles que as adotam percebem a sua funcionalidade. Na realidade, o oposto parece ser a regra, já que como foi visto, é uma característica da consciência ingênua a ignorância de seus próprios condicionantes. Assim, a aceitação corrente e difundida de muitas formulações parciais pode ser levada em conta por fatores (notadamente a deseducação e a propaganda dirigida por grupos de interesse), os quais impedem uma percepção crítica da realidade.

5 – Ao contrário da formulação parcial – que se pretende globalizante, mas, na realidade, não passa de elevação de um fator, muitas vezes insignificantes à condição de causa única – uma visão crítica da realidade brasileira há que partir de alguns pressupostos metodológicos básicos, no esforço de apreender a realidade como um todo, no complexo de interações que representa. Em primeiro lugar, a visão crítica funda-se na compreensão de que, por mais objetiva que ela aparente ser, enquadra-se no esquema de interesses existentes na sociedade. Como tal, é discutível a sua condição de verdade em si; haverá de ser, embora, verdade para si, verdade para aqueles que partilham da visão do mundo socialmente condicio-

¹¹ Vianna, O., *Instituições Políticas Brasileiras*, Rio de Janeiro, 1949, primeiro volume.

* Nota do Editor: palavra ilegível.

nada que lhe deu origem. A condição de verdade para si é inevitável quando se trata do social, pelas razões já discutidas: nesse terreno, mais do que em qualquer outro, o objetivo nunca é diferenciado do sujeito do conhecimento.

Em segundo lugar, a formulação global (oposta à parcial) da realidade brasileira, paralelamente ao primeiro pressuposto enunciado, tem consciência de que existe em função de algo, de que não é formulada no ar, mas tem conteúdo e significado políticos. Em suma, a formulação crítica percebe os seus condicionamentos e a funcionalidade política de seus postulados.

Em terceiro lugar, a visão crítica da realidade não a fraciona em comportamentos estanques, mas tenta visualizá-la como um sistema, inter-relacionado. Essa perspectiva tem como conseqüência prática mais importante o fato de a formulação crítica não tentar explicar a realidade através de um mecanismo causal, nem mesmo através da explicitação pura e simples de relações de causa e efeito. Antes, percebe que o processo histórico objeto de sua observação é o resultado cumulativo da interferência mútua de vários fatores, cuja correlação presente tem maior importância do que qualquer tentativa de estabelecer simples relações de causa e efeito, cuja elucidação é equívoca e pode levar a especulações mais ou menos estéreis.

Finalmente, uma formulação crítica da realidade é uma interpretação dos fatos, não a sua discussão apriorística. Como já se indicou antes, trata-se de resultado da inter-relação entre a realidade observada e a perspectiva socialmente condicionada do sujeito. Os fatos, por conseguinte, são indispensáveis para a fixação de qualquer posição face à realidade, como não podem ser prescindidos para o conhecimento que o sujeito deve ter de si mesmo, em relação a sua posição social.

A visão crítica da realidade brasileira – instrumento fundamental para o delineamento do quadro de referência que é o objeto deste capítulo – deverá, por conseguinte, esforçar-se por apreender as linhas mais gerais da estrutura social observada. Essas linhas gerais serão buscadas nas contradições maiores que marcam o sistema social. Visualizada, como hipótese de trabalho, uma “sociedade equilibrada”, nela não se perceberiam oposições ou antagonismos. O interesse coletivo seria equivalente ao interesse de cada um, com a conseqüência de que não se manifestariam tensões sociais de gravidade. Entretanto, tal sociedade equilibrada não existe. O que ocorre é que, em cada estrutura social, um certo número de antagonismos é observável, provocando o surgimento de tensões e mecanismos destinados a aliviar, por maior ou menor período de tempo, essas tensões. Uma visão crítica da realidade brasileira, que tente compreender a mecânica do funcionamento de nossa sociedade, deverá precisar quais são os antagonismos mais importantes, os mais essenciais para a caracterização do sistema.

O sistema econômico geralmente conhecido com o nome de capitalismo tem, apesar de diferenças regionais de menor importância, determinadas características que lhe dão uma identidade individual. O capitalismo consiste na propriedade privada dos meios de produção, com a conseqüência de que a maioria das pessoas, sem possibilidade de produzir seu próprio sustento diretamente, é obrigada a vender sua capacidade de trabalho àquelas outras pessoas que dispõem de capital (ou seja, meios de produção, embora a questão de se produzir para a própria subsistência, dada a complexidade dos sistemas produtivos contemporâneos tenha significado meramente acadêmico).

O capitalismo, historicamente, em função de uma série de fatores que não cabe analisar aqui, tem provocado a concentração de capital nas mãos de um número relativamente pequeno de homens, com a conseqüência de que a quantidade de assalariados é infinitamente maior do que a quantidade de capitalistas. Por outro lado, o capitalismo ultrapassa os limites nacionais, dentro dos quais a maioria dos homens está acostumada a ver as coisas, para construir um sistema maior, inclusive, cujas fronteiras não são as fronteiras dos países politicamente divididos, mas, sim, aqueles com limites apontados pelo número das pessoas que vivem na mesma órbita econômica raciocinando nos mesmos termos e sobrevivendo.

do da mesma forma, em linhas gerais. Nessa perspectiva, o Brasil, os Estados Unidos, toda a América Latina, com exceção de Cuba, e todo o hemisfério ocidental constituem um sistema econômico que apesar de heterogêneo possui uma identidade própria e tangível. Esse sistema econômico, que transcende todas as outras órbitas em que o mundo ocidental possa ser dividido, traz em si, necessariamente, algumas contradições, que freqüentemente atingem pontos críticos, inclusive através de eclosão de conflitos armados. Mais do que lutas entre nações, tais conflitos armados podem ser entendidos como confrontações entre interesses econômicos inconciliáveis ou momentaneamente antagônicos. A tendência de concentração de propriedade, inerente ao capitalismo, acaba por gerar a formação de grupos com interesses interdependentes, e tais grupos, dadas as circunstâncias históricas apropriadas, podem acabar por serem forçados a recorrer a uma disputa violenta de influência.

A concentração maior do sistema capitalista, entretanto, é aquela que se verifica entre os assalariados e os proprietários de meios de produção. Colocados em posições opostas no contexto social, os membros de cada uma dessas classes tendem a perceber a sociedade em perspectivas diferentes. O interesse coletivo é diferente para cada uma dessas classes, pois se identifica com os pontos de vista de cada uma delas, os quais não coincidem. Em alguns casos, o sistema capitalista por meio de mecanismos institucionais, cria recursos pelos quais as tensões criadas pelas contradições entre as classes são minimizadas, como aconteceu na Inglaterra, por exemplo, onde tais mecanismos foram, de tal forma, incorporados à vida política da nação, que chegam a lhe dar características extremamente peculiares¹². Em outros casos, as soluções políticas não são tão eficazes, de forma que a contradição eclode intermitentemente, em conflitos individualizados.

Por outro lado, o sistema capitalista contemporâneo produz o suficiente para a satisfação das necessidades de todas as pessoas colocadas sob sua órbita. Com tudo, agravando a contradição entre capitalistas e assalariados, existe o fato de que a distribuição dos bens se processa de acordo com critérios de capacidade de aquisição e não de necessidade. Dessa forma, embora produzindo uma quantidade de bens suficientes para todos, o sistema capitalista, por sua própria natureza, vê-se na contingência de negar uma distribuição eqüitativa desses bens. Forçado por necessidade de mercado, por exemplo, o governo norte-americano é obrigado a comprar excedentes de produção agrícolas e guardá-los em armazéns especiais, ao tempo em que também pagam a fazendeiros para nada produzirem. Devido ao gigantesco avanço tecnológico da lavoura norte-americana – avanço tecnológico fomentado pelo capitalismo –, conta o sistema com uma superprodução de bens de subsistência. O governo norte-americano tem procurado superar esse estado de coisas, que só tende a provocar crises para o sistema global, ao tempo em que as pessoas bem intencionadas não vêem porque aqueles bens excedentes não podem ser distribuídos aos que não dispõem de poder aquisitivo. Acontece, porém, que tais bens não podem, via-de-regra, ser distribuídos nem mesmo internamente, porque tal atitude provocaria desequilíbrios no mercado, através, principalmente, da desvalorização dos produtos distribuídos. Assim, a contradição entre assalariados e capitalistas se agrava, porque ao número daqueles se adicionam os que mal dispõem de recursos para a satisfação de suas necessidades mais vitais.

Paralelamente a isso, o sistema capitalista, em algumas regiões, como o Brasil, não conseguiu chegar ao nível de outros países, de forma que suas deficiências e contradições aparecem com maior intensidade, e as possibilidades de conciliação entre interesses divergentes são mais reduzidas. O país subdesenvolvido tende a colocar-se cada vez mais na dependência da área desenvolvida, como um dos pólos menos favorecidos do sistema capitalista. A contradição entre os que têm e os que não têm é, nos países como o Brasil, muito mais grave, conseqüentemente, principalmente porque o número daqueles é extremamente grande.

¹² Para uma síntese clara desse assunto, v. Furtado, C., *Dialética do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, 1964, cap. 3.

Dessa forma, o Brasil se coloca, ele próprio, como um dos pólos da maior contradição do sistema capitalista, a que pertence. Internamente, essa sua condição é agravada pelas contradições de seu sistema específico. Em evidente defasagem com o mundo desenvolvido, o Brasil coloca-se, também, como vítima de um processo de desequilíbrio social, em que as tensões se manifestam na instabilidade de sua vida pública, seja na órbita política, seja na econômica. Num mundo em que se produzem alimentos suficientes para todos, não há possibilidade de uma distribuição adequada desses alimentos. Num país em que uma pequena parte da população desfruta de privilégios análogos aos recebidos por habitantes das regiões desenvolvidas, a maior parte dos habitantes vive em condições precárias.

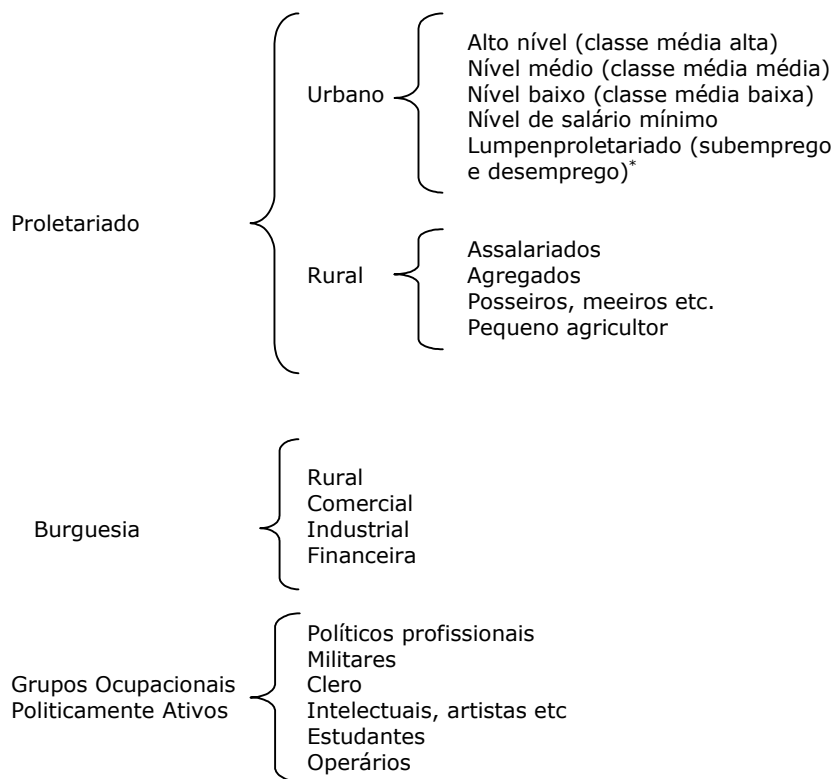
Essas são as linhas gerais das contradições brasileiras. São elas que vão determinar o nosso panorama político e é sobre a sua superação que cabe a discussão em torno da ação a ser tomada pelos diversos grupos interessados. Delineia-se, assim, preliminarmente, o quadro de referência para o administrador, o agente de mudança.

6 – É dentro desse quadro geral que a realidade política brasileira pode ser entendida. Entretanto, trata-se apenas das linhas gerais de um esquema interpretativo, que parece em consonância com as linhas de evolução histórica que conduziram o país ao momento atual. Seria ingenuidade supor que todos os processos de decisão pública, no Brasil, podem ser diretamente vinculados às linhas gerais definidas. É da natureza de uma sociedade pluralista, como a nossa, que as motivações dos atos humanos apresentem um elevado índice de diversificação. O esquema apresentado tem sua utilização limitada a uma análise, por assim dizer, macrocós mica, do contexto político, mas outros elementos deverão ser estudados pelo observador, para a elucidação de processos específicos. Dentro do panorama geral, é muitas vezes necessário o desenvolvimento de categorias que auxiliem no entendimento dos problemas estudados.

Definidas as classes em relação ao processo de produção, haverá basicamente dois estratos na sociedade brasileira. Entretanto, essa divisão, esclarecedora até certo nível, precisará ser ampliada de acordo com necessidades de análise¹³. A realidade é que, sendo o processo de produção, no Brasil, capitalista, existirão os que são capitalistas e os que não são. Tal dicotomia, contudo, parecerá insuficiente aos olhos de quem, por exemplo, perceba uma categoria especial naquelas pessoas que, sem deter os meios de produção, também não são assalariadas, no sentido rigoroso do termo, ou não mantêm uma clara relação empregado/patrão. Por outro lado, entre os assalariados existem algumas subcategorias, pois, apesar das semelhanças básicas, é provável que se enxerguem diferenças entre a condição de assalariado urbano e a de assalariado rural, por exemplo. Na classe dominante (ainda tomando-se por base o esquema dicotômico), algumas diferenças entre grupos ocupacionais podem tornar útil o emprego eventual de categorias mais específicas.

Basicamente, a definição de tais categorias envolverá dois requisitos básicos, quais sejam, as necessidades específicas para a investigação que se tenha em mente, e os dados coletados empiricamente. O segundo passo é de grande necessidade, visto que, no Brasil, os estudos sobre estratificação limitam-se a discorrer sobre esquemas grandiloqüentes e vagos, ou a estudar dados excessivamente limitados. Como hipótese a ser lançada, sujeita, evidentemente, às revisões que um estudo concreto impuser, pode ser sugerido um esquema de estratificação para a sociedade brasileira nos seguintes termos:

¹³ Para um excelente estudo do problema de estratificação social, V. Ossowski, S., *Estrutura de Classes na Consciência Social*, Rio de Janeiro, 1964.



* A expressão é utilizada no esquema para designar o que, tecnicamente, seria melhor rotulado como "sub-proletariado". Entretanto, o uso generalizado do termo escolhido justificou a preferência.

Dentro desse esquema, que foi elaborado em alto nível de generalização, não tem pretensão alguma, a não ser servir como ponto de partida para análise; as diferenças entre os proletários urbanos e rurais foram consideradas suficientemente relevantes para que se os colocassem em categorias diversas. Por outro lado, a ausência de dados dignos de confiança sobre os níveis de renda de todos os centros urbanos que interessariam a uma proposta desse tipo faz com que tenham de ser usadas expressões menos precisas do que o seria de desejar. A primeira categoria dos assalariados urbanos envolveria não só os chamados "altos assalariados" de empresas ou do Poder Público e altas patentes militares, como também profissionais liberais que vendam seus serviços independentemente, sem assumir a condição de proprietários de bens de produção. O nível médio teria, em sua composição, grande parte do funcionamento público, bancários, contadores, alguns técnicos de nível médio e profissionais em condições semelhantes. O nível baixo envolveria comerciários, operários de qualificação média, jornalistas em algumas áreas, além de pessoas que, pelo seu próprio emprego, pertenceriam a uma categoria mais baixa, mas, por condições especiais – como relações familiares, por exemplo – identificam-se com um nível superior. O nível de salário mínimo envolve aqueles que são remunerados com os níveis salariais mínimos de cada região, como as empregadas domésticas de algumas áreas, pequenos funcionários públicos etc. Finalmente, o último grupo abrange a categoria que via-de-regra habita cortiços e favelas e não tem condições definidas de emprego, permanecendo em marginalização mais ou menos constante.

Na área rural, as categorias estabelecidas referem-se, em primeiro lugar, ao reduzido número de trabalhadores do campo que estão submetidos ao regime trabalhista efetivo e outros assalariados.

Em segundo lugar, numa categoria especial, englobam-se os indivíduos que, não tendo uma clara categoria empregatícia nem um padrão definido, gravitam em torno das propriedades rurais, em relações que apresentam alto grau de diversificação de região para região, e que talvez possam ser descritas como pré-capitalistas. Em seguida, arrolaram-se os que exploram terra alheia em regime de meação, ou qualquer de suas variantes. Finalmente, há uma categoria especial para o pequeno agricultor, que, em nível de subsistência ou semi-subsistência, não pode, evidentemente, ser colocado na mesma categoria que os proprietários.

Na parte referente à classe dominante, cuja composição, na realidade, é bastante mais indistinta ou indiferenciada que a do proletariado, a distinção é feita exclusivamente pelo critério de predomínio de um determinado tipo de atividade. Numa análise concreta, é freqüentemente muito difícil divisar qual a atividade predominante, em vista de uma série de fatores, tais como a diversificação de atividades em grupos familiares da burguesia.

Foi julgada necessária, também, uma parte relacionada com grupos ocupacionais mais diretamente envolvidos nos processos políticos, em virtude da possibilidade de, para cada um desses grupos, apontarem-se, em determinadas circunstâncias, características individuais de comportamentos homogêneos. Assim, parece claro que os militares, como membro do mesmo grupo ocupacional, partilham de determinados valores, tais como a disciplina, a hierarquia e o heroísmo, cuja importância, nas suas manifestações políticas, é inequívoca. Da mesma forma, os estudantes têm desenvolvido padrões de comportamento específico, caracterizados notadamente por um radicalismo atuante e por métodos de ação pública peculiares. Os intelectuais e artistas, por seu turno, talvez a parcela mais articulada do grupo conhecido como "pequena burguesia", são um conjunto cujos componentes, na sua maior proporção, apresentam tendências liberais ou esquerdizantes, embora, na história contemporânea brasileira, raramente tenham levado sua ação além da manifestação pública moderada, por ocasião de crise políticas.

É evidente que um esquema como sugerido acima deve ser encarado com cautela, principalmente se se quiser tomá-lo como indicio para previsão do comportamento político de determinada categoria. Tratando-se de uma categorização abstrata, apresenta, de certa forma, uma lista de protótipos cujo exato equivalente na realidade não será sempre encontrado. Por outro lado, o esquema não inclui – propositadamente, para não torná-lo demasiadamente complexo – nenhuma previsão para os fenômenos de mobilidade social e vertical, cuja perspectiva pode alterar a visão de membros de cada um dos grupos.

O principal fenômeno, entretanto, para qual é necessário chamar atenção aqui, consiste no fato de que será sempre problemática a atribuição de valores específicos a cada um dos membros das categorias sugeridas. Em tese, seria de se supor uma unanimidade de atitudes anti-status quo nos membros do proletariado, ao lado de uma sólida atitude conservadora por parte da classe dominante. A classe dominante, por ser necessariamente mais esclarecida, visto dispor das oportunidades para tal, apresenta, na realidade, uma atitude geral que varia desde o conservadorismo intransigente até uma postura reformista, que vê no reequacionamento moderado das relações sócio-econômicas o caminho para a sua sobrevivência face às contradições do sistema. Na classe assalariada, entretanto, o problema não é tão simples. Nos seus níveis mais baixos, o fenômeno de alienação é, talvez, a mais clara manifestação do poder misticador da uma realidade fora de controle do indivíduo. Sem acesso à informação esclarecedora, notadamente por via de uma educação superior e dinâmica, o indivíduo dos escalões mais baixos do proletariado tende a perceber a realidade em termos dogmáticos e mitológicos, não raro em função de crenças em entidades sobrenaturais. Dessa forma, sua consciência de classe é subvertida em função de explicações do mundo alheias à sua condição. Quando a educação – ou mesmo aquilo que os psicólogos chamam de "socialização" – do indivíduo não chega a atingir os padrões médios mais comuns, sua consciência da realidade não ultrapassa o nível fatalista ou mágico, e suas preocupações não vão além de suas próximas refeições.

Numa reação oposta, o indivíduo de classe média (como sistematizado no esquema proposto) pode desenvolver, e freqüentemente o faz, valores da classe dominante, identificando-se com eles e transformando-os em suas aspirações. O fornecimento de símbolos de status – através de mecanismos diversos como a moda e as vendas à prestação – mascara a condição social real do indivíduo sob uma capa que, na verdade é estranha a sua pessoa. Nessa tentativa de ascensão social forçada, o membro de classe média luta por identificar-se com os escalões superiores, não só em atitudes como em hábitos de consumo e convicções políticas, encarando com desdém o que lhe parece provir das classes inferiores, de que tenta escapar. Seu vocabulário é rebuscado, suas roupas indicam a condição social desejada, seus gostos artísticos são ditados pelos modismos contemporâneos, sua companhia é cuidadosamente escolhida.

Por essas razões, além de outras facilmente cogitáveis, não se pode buscar uma relação simplista entre a situação social do indivíduo ou do grupo e o seu comportamento político. Em cada caso, é preciso que se tenha em mente os condicionamentos especiais a que os agentes de uma relação qualquer estão submetidos.

7 – Como foi sugerido anteriormente, os mecanismos reais de decisão, numa sociedade qualquer, devem ser buscados por trás da estrutura institucional, por trás do aparato formal do governo. Não significa isso que a máquina governamental não tenha importância para a análise política. Sua importância é fundamental, mas somente se for lembrado o nexos permanente entre sua dinâmica e a dinâmica da sociedade em que está inserido. Nesta dinâmica é que se encontram os pontos de referências mais concretos para a inteligência do processo político.

Numa sociedade de classes, como o Brasil, o processo político pode ser encarado como resultado da interação das classes existentes, levando-se em consideração o fato de que a classe dominante dispõe de um número incomparavelmente maior de recursos que os outros estratos, embora não se furte à influência destes. Tal processo de interação, em suas linhas gerais, não esgota – por demasiadamente amplo – as necessidades de análise, que se estendem até dados específicos, principalmente de referência a fenômenos causados por diferenças de vivência individual ou grupal, pelos efeitos de condições especiais no comportamento político de grandes massas de indivíduos e por fatores secundários de ordens diversas.

Nos processos políticos, é necessário também chamar atenção para a formação de centros de decisão, cujos padrões de atuação não podem ser entendidos exclusivamente à base de observação pura e simples dos mecanismos de interação das classes sociais. Todas as estruturas formais que exercem atividades políticas têm, de certa forma, o seu funcionamento condicionado à ação de uma pequena minoria ativista. Mesmo nos partidos políticos de organização e propósitos claramente democráticos, onde a participação da massa dos aderentes é encorajada, o fato sociologicamente comprovado é a tendência à oligarquização, ao controle por um pequeno grupo. Robert Michels, que dedicou um livro, hoje clássico, ao exame desse fenômeno, afirma;

A organização implica numa tendência à oligarquia. Em toda organização, seja ela um partido político, uma entidade profissional, ou uma associação de qualquer espécie, a tendência aristocrática se manifesta muito claramente. O mecanismo da organização, ao tempo em que propicia uma solidez de estrutura, induz profundas mudanças na massa organizada, invertendo completamente a posição respectiva dos líderes e dos liderados. Como resultado da organização, todo partido ou entidade profissional acaba dividida entre uma minoria de dirigentes e uma maioria de dirigidos.¹⁴

Ao que parece, as necessidades de controle de uma organização política e, ao mesmo tempo, o desinteresse da maioria de seus membros pelas tarefas do dia a dia são fatores na constituição das oligarquias de que fala Michels. Como resultado, toda forma de ação política organizada é, de certa maneira, a legitimação

¹⁴ MICHELS, R., *Political Parties*, New York, 1959.

de uma elite, entendida esta não precisamente como um "conjunto de melhores", mas como um conjunto daqueles mais eficazes, em determinado momento. A formação de elites dirigentes se revela, assim, como um processo complexo, em que se patenteiam, inclusive, os mecanismos de legitimação utilizados pelo grupo dominante para exercer efetivo controle sobre as organizações. Por essa razão, a concepção de uma "estratégia de massa", num jogo político qualquer, só tem razão de ser se levada em conta a utilização da massa pelo pequeno grupo dirigente. De outra forma, a noção de que as decisões políticas emanam e são conduzidas pela massa organizada não passa da aceitação dos estratagemas utilizados pelos dirigentes para, aparentemente, transferir de si para o corpo da organização a condução de um processo político. Os casos, de rebeldia da massa, seja ela multi-dão em comício, seja a bancada de partido numa Assembléia, podem ser atribuídos, via-de-regra à perda de legitimação da liderança existente e à conseqüente ascensão de outros dirigentes. Assim, enquanto uma organização pode ser aparentemente representativa de um grupo ou mesmo de uma classe, ela só o será na medida em que for representativo seu esquema de dirigentes. Na prática, não é sempre fácil apontar os dirigentes reais de uma organização, visto que as posições formais muitas vezes não são indicadores seguros, principalmente em circunstâncias políticas especiais.

Completando, por conseguinte, o quadro traçado, cabe sublinhar o fato irrecorrível da oligarquização das organizações políticas, o que costumeiramente transforma a análise de relações de decisão no estudo de relações entre elites dirigentes, entre oligarquias de controle. Os centros de decisão numa sociedade de classes são as lideranças oligárquicas das organizações que representam os interesses dessas classes. Os partidos de massa, portanto, se definem pela maior utilização de seus aderentes na implantação de seus objetivos. Da mesma forma, os representantes dos valores dos grupos ocupacionais atuantes em política são a minoria ativa que participa, dentro do esquema de forças mais significativo na sociedade, em nome do grupo representado. A representação é muitas vezes fictícia, mas é a única possível, dentro de cada situação específica. Dessa forma, é ao mesmo tempo falso e verdadeiro dizer-se, por exemplo, que os estudantes são representados pelos seus líderes, nas suas manifestações políticas. É falso porque a representação é distorcida pela oligarquização, mas, simultaneamente, é verdadeiro porque a oligarquização é o destino de toda forma de representação. O mesmo pode ser aplicado, talvez com maior propriedade, aos militares brasileiros como grupo político. Entre os militares, a hierarquia e a disciplina fortalecem o domínio daqueles que conseguem impor-se sobre seus pares, o que sublinha o potencial do fenômeno da oligarquização. Assim, analistas políticos que pretendessem saber de cisões secretas no meio dos militares (a não ser, evidentemente, quando essas cisões estivessem tomando a forma de movimentos independentes) apenas não manifestadas, estariam, provavelmente, cometendo um erro de perspectiva política. Porque o fato é que a opinião dos militares tanto ou mais do que qualquer outro grupo, é a opinião daqueles que se manifestam.

PLANEJAMENTO E POLÍTICA

1 – Colocado numa situação específica, dentro da estrutura sócio-econômica delineada no capítulo anterior, o administrador pode assumir a posição de simples executor, desligado das questões de maior âmbito relacionadas com sua atividade profissional. Esse, contudo, não será o caso do administrador que desenvolva plena consciência do significado político de sua ação. Não se limitará ele a executar, mas haverá de precisar os pressupostos metodológicos para a sua ação, haverá de avaliar os resultados de sua interferência na realidade, a eficácia dos meios utilizados para a consecução dos fins objetivos.

Dois caminhos são patentes, para a opção daquele segundo tipo de administrador. Em primeiro lugar, sua observação da realidade pode levá-lo à conclusão de que somente uma radical transformação na estrutura social poderá redundar na verdadeira efetivação dos fins colimados pelo planejamento. Nesse caso, sua única opção verdadeiramente corrente seria a definição dos meios para a obtenção da reestruturação vista como necessária e a conseqüente decisão de persegui-la adequadamente.

Em segundo lugar, o administrador pode julgar factível a transformação gradual da realidade, a superação paulatina das contradições, a busca de um equilíbrio social, mais ou menos permanente. Nesse caso, a sua tarefa não seria menos complexa, pois envolveria o traçado de um vasto esquema de correlações e prioridades, além da definição de uma estratégia apropriada. De certa forma, pelo menos em última análise, o seu trabalho seria conservador, consistiria em reformar para manter uma situação básica existente. Entretanto, pode ele julgar que a atividade reformista, longe de ser simplesmente uma reformulação conservadora, poderá introduzir variáveis tão novas no contexto social que o obrigue a sua reestruturação, num processo histórico específico. Esse será o assunto deste breve capítulo, que não pretende oferecer resposta, mas, ao contrário, propor algumas questões para exame, em torno do problema do reformismo.

2 – O primeiro problema do reformador é uma definição de prioridades. Diante de uma realidade extremamente complexa, cabe-lhe decidir que aspectos atacar em primeiro lugar, que medidas iniciais tomar. A questão pode assumir tinturas bizantinas. Que deverá vir como primeira providência? Uma reforma educacional? Uma reforma administrativa? Um reforma tributária? A resposta mais simples e, de certa forma, mais correta, seria aquela que, reconhecendo o entrelaçamento de todas essas variáveis, decidisse coordená-las no planejamento global e extensivo. Raramente, porém, o planejador num país subdesenvolvido vê diante de si tal oportunidade. O principal obstáculo apresentado é que o planejamento afeta necessariamente diversas áreas de interesses. Em conseqüência, muitas dessas áreas de interesses interferem no processo político representado pela formulação do planejamento, desvirtuando suas finalidades originais. Completamente, os países subdesenvolvidos apresentam, via-de-regra, extensas desigualdades quanto ao seu potencial administrativo nas áreas a serem afetadas pelo planejamento, como o resultado que o tratamento recebido por alguns desses setores deixa muito a desejar. Finalmente, a escassez de recursos obriga a uma flexibilidade de critérios e padrões às vezes excessiva para a eficácia do planejamento.

Considerada essas ponderações, o planejador vê-se na contingência de operar por aproximações parciais. Entretanto, por mais parciais que sejam seus atos não deixaram de ter reflexo em áreas ainda não diretamente afetadas. Uma reforma tributária adequada dependerá, certamente, de um aparato administrativo à altura, e vice-versa. Por seu lado, a resistência às modificações impostas pelo planejamento poderá impor limitações às medidas adotadas, com o resultado de que essas limitações se estenderão, normalmente, por todos os setores afetados ou a serem afetados. O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico, no governo de João Goulart, sofreu imediato combate por parte dos funcionários da União, com os militares na vanguarda, em virtude de limitações impostas aos aumentos

de vencimentos previstos para o primeiro ano de execução do Plano. O resultado foi que a oposição triunfou, alterando radicalmente um dos aspectos fundamentais do Plano e comprometendo definitivamente a sua execução.

A explicação para o acontecimento, pelo menos no nível mais imediato, parece ser a de que a racionalização prevista pelo Plano não superou as contradições internas do esquema dominante, razão porque esse se cindiu e condenou sua própria criatura à inoperância. A conclusão é óbvia: um planejamento que não consiga superar – ou, pelo menos, neutralizar – as contradições internas ao grupo que o formulou não poderá ter condições de plena exequibilidade. Veículo de definições políticas por excelência, o plano deverá escudar-se num esquema político homogêneo e resistente para ter a sua eficácia garantida. Permanece para a meditação do administrador: é possível, no presente estágio sócio-econômico brasileiro, que o esquema político supere suas contradições internas e consiga implementar uma programação exequível e eficaz em sua plenitude?

3 – O segundo problema – numa ordem que não é necessariamente a de importância – liga-se intimamente à questão da definição de prioridade. Trata-se do estabelecimento de correlações entre a introdução de mudanças e a efetivação de novas mudanças. O problema se resume nas decisões que o planejador deve tomar, em função dos objetivos traçados. À primeira vista, não parece haver grandes óbices para a ação do administrador. Se o problema é ineficiência administrativa, trata-se de localizar os pontos cruciais desse estado de coisas e atacá-los racionalmente. O governo da União já teve uma experiência fracassada nesse sentido, com a criação do DASP, que redundou em fiasco quase completo. Descobriu-se que a instituição de um órgão normativo que agisse “de cima para baixo”, não resolveria os problemas brasileiros. A questão de uma estratégia para a reforma administrativa brasileira ainda se prende a uma certa perplexidade, acusada pelo insucesso do DASP.

Mas o problema apresenta, ainda, facetas mais complicadas. Há ocasiões em que a decisão do planejador prende-se a limites estabelecidos por percepções da realidade, corporificadas muitas vezes em interesses declarados. O problema da inflação brasileira é um exemplo. Que planejamento será adotado para a superação da inflação? A resposta prende-se à realização de um diagnóstico preliminar, do qual há quase tantas variantes quanto os estudiosos já se preocuparam com o assunto. Há quem advogue uma solução financeira, e existe quem perceba nessa solução um escamoteamento do problema real. As percepções do assunto – em que pesem acusações de ignorância de ambos os lados – parecem, como tudo mais, condicionadas socialmente, ou mesmo abertamente comprometidas. O planejador, ao escolher entre as alternativas oferecidas, pratica um ato político que o identifica com um dos grupos de interesse em conflito. Ele pode praticar esse ato político. Contudo, a questão da correlação entre medidas e resultados ainda permanece, como permanece a maioria dos problemas colocados diante do planejador. Face à quase impossibilidade de um planejamento global, ocorre outra indagação: é possível que, no processo do planejamento parcial, o estabelecimento de correlações apropriadas seja conseguido, quando só uma visão global da estrutura parece ser a única capaz de fornecer a medida de tais correlações?

4 – O terceiro problema se resume nos limites próprios ao reformismo, que nunca pode ir às últimas conseqüências, sem alterar radicalmente toda a estrutura social. Um exemplo concreto pode servir para ilustrar o argumento. Uma reforma universitária, por exemplo, que se prende aos limites do ensino universitário não será nunca completa em virtude da inter-relação íntima da educação superior com a média, em conseqüência, uma reforma universitária completa seria mais do que isso. Por seu turno, uma reforma no ensino médio exigiria uma reformulação dos padrões do ensino primário.

Já aí equaciona todo inter-relacionamento entre diversas órbitas administrativas, para não mencionar os problemas ligados à evasão escolar das escolas primárias, cujo tratamento exige uma ação de amplas repercussões sociais e econômicas. É claro que nenhuma reforma universitária terá âmbito comparável ao imaginado aqui, a não ser que seja parte de uma programação absolutamente integra-

da. Dessa maneira, o reformismo não pode, pela sua natureza mesma, chegar aos limites teóricos de sua ação. Por essa razão, os exemplos históricos, no Brasil, de empreendimentos reformistas de êxito são raros ou mesmo, em rigor, inexistentes. A ação reformista, no momento que, hipoteticamente, chegasse a suas últimas conseqüências, teria tais efeitos globais que equivaleria a uma modificação extremamente radical. Qualquer reforma completa e abrangente, em qualquer setor equivaleria, pela natureza esquemática da realidade sócio-econômica, a uma reforma completa e abrangente em todos os outros setores. Isso significa que essa reforma, seria na verdade uma reformulação completa do contexto social, com a eliminação das contradições geradoras dos fatos, objeto do movimento reformista inicial.

Por outro lado, a aceitação da tese de que todas as reformas que não atingem inteiramente seus objetivos contribuem, de alguma forma, para a melhoria gradual da situação não incorpora – como deveria incorporar – a previsão da possibilidade de que as modificações introduzidas pela reforma de hoje acabem por gerar, por seu turno, novas situações anômalas, que forcem uma reforma futura a atacá-las, como se estivesse partindo *ex tabula rasa*. Para repetir o exemplo já dado, uma reforma universitária parcial pode criar elementos que, em interação com os setores deixados intactos pela ação reformista, constituam, eles próprios, focos de futuras contradições e irracionalidades. De certa forma, por exemplo, a cátedra vitalícia se constituiu, na época em que foi concebida, num avanço, ligado notadamente à questão da liberdade acadêmica. Contemporaneamente, contudo, a vitalicidade da cátedra é vista por muitos como uma ameaça à própria liberdade acadêmica, para cuja garantia foi criada. Nova pergunta é, portanto, sugerida: é válida a atitude reformista consciente das suas graves e, talvez, contraproducentes, limitações?

5 – Os países subdesenvolvidos como o Brasil, não dependem inteiramente de si mesmos, para a concretização de seus objetivos de crescimento econômico. Em primeiro lugar, na condição de produtores de matérias-primas, enfrentam o problema das flutuações do mercado de commodities, cujas características peculiares chegam ao ponto de parecer, a um olhar mais cuidadoso, fomentar uma relação inversa, de ano para ano, entre volume exportado e receita obtida, tal a instabilidade dos preços no mercado externo. Por outro lado, os produtos industrializados ou semi-industrializados enfrentam gravames consideráveis nos países importadores, neutralizando quaisquer estímulos fiscais internos que por ventura sejam concedidos. Nessa condição, a balança de pagamentos dos países subdesenvolvidos ou é permanentemente deficitária, ou não tem condições de tolerar um programa de inversões internas de alguma monta. Acresça-se a isso o fato de a maioria das nações subdesenvolvidas contarem com poucos produtos de exportação, muitos dos quais (como o café e o cacau, no caso do Brasil) de consumo extremamente elástico, o que contribuiu para a redução do seu elenco de possibilidades do mercado externo.

Ainda na mesma linha de raciocínio, deve ser lembrado que o processo de industrialização, nos países como o Brasil, tem na maioria dos casos, resultado da restrição à importação provocada por problemas internos, fenômenos que, por exemplo, ocorreram entre nós na década de 30. Processos como esses trazem inconvenientes graves, tais como o surgimento quase irreversível de uma indústria suntuária, a qual, além de criar hábitos de consumo pouco realistas para um país pobre, obriga, para a atração de indústrias de base, a efetivação de políticas de cobertura cambial e subsídios altamente onerosos. Por outro lado, a extensão intencional desse processo de industrialização, como acontece presentemente no Nordeste, se desenvolve no sentido da ampliação dos padrões irracionais de consumo mencionados, além de estender e solidificar no país o domínio já estabelecido da indústria estrangeira, com recursos basicamente nacionais.

Finalmente a irracionalidade na distribuição e aplicação dos recursos internos gera a declarada necessidade de investimentos estrangeiros, os quais, obviamente, se encaminharão em seu próprio interesse, dentro da lógica do comportamento econômico. Outras fontes que poderiam auxiliar na eliminação da perpé-

tua sub-capitalização das nações atrasadas apresentam inconvenientes graves, decorrentes, basicamente, da própria condição indigente dos países receptores.

Em função dessa análise - que tentou resumir as linhas gerais mais importantes para a presente argumentação de uma economia como a brasileira - não deixa de ser lícito indagar das potencialidades de uma ação reformista que não parta, inicialmente, da superação da subcapitalização nacional, seja por meio da reformulação de suas relações econômicas com outros países, seja pela racionalização da aplicação de seus recursos internos. Ambas envolveriam um profundo esforço de reformulação da realidade presente, sem contar uma certa violência contra interesses solidificados.

6 - Todas as indagações formuladas aqui têm como objetivo menos oferecer restrições à ação reformista do que proporcionar aspectos do problema a ponderar. O fato é que a experiência da reforma, no Brasil, não tem oferecido, em setor algum, indicações seguras de uma estratégia geral a ser seguida. É possível que tal estratégia não exista, ou que, no momento atual, não possa ser formulada. Entretanto, apesar da natural afeição que os reformistas têm pelo seu próprio trabalho, o que se evidencia em relatórios e estudos do caso, o saldo é aparentemente negativo. Frequentemente, inclusive, na área da administração, a cultura interna profissional tende a superestimar a concreção de seus próprios valores, numa reforma qualquer, esquecendo que os efeitos gerais de fatos como esses dificilmente ultrapassem os iniciados. Os meios, numa inversão comum em áreas profissionais fechadas, se transformam em fins e, muitas vezes, a obtenção de um formulário bem elaborado é confundida com a consecução dos objetivos para os quais o mesmo foi criado.

A reforma - e o planejamento, que é sua ferramenta - é uma ação basicamente política, envolve interesses políticos, depende da estrutura política. Na ação reformista, caracteriza-se a atividade política do administrador, a quem não cabe exclusivamente a execução, mas, precipuamente, a elaboração de pressupostos, a tentativa de conexão da realidade específica sob sua interferência com a realidade global. Haverá de existir alguma razão - e algumas foram sugeridas neste capítulo - para que o reformismo tenha permanecido aquém das expectativas que o rodeiam. É da alçada da consciência política do administrador a perquirição dos fatores que invalidam as tentativas de reforma. Não satisfará a explicação eventual ou casuística, mas haverá que ser formulada uma explicação geral, que, ligando as tentativas de reforma à realidade sócio-econômica global do Brasil, encontre nesta os obstáculos à interferência racionalizadora que a têm tolhido com assiduidade inquietante. Os postulados aceitos pacificamente precisam ser desafiados. A metodologia deve ser reformulada. Nenhum fator de desequilíbrio - se examinado em todo o seu condicionamento - é insuperável.

BIBLIOGRAFIA 1

(OBRAS UTILIZADAS NO TEXTO,
POR ORDEM DE CITAÇÃO)

- GOLDMANN, L., *Las Ciencias Humanas y la Filosofia*, Buenos Aires, 1958.
- MILLS, C.W., *The Sociological Imagination*, New York, 1961.
- BARNETT, L., *The Universe and Doctor Einstein*, New York, 1962.
- RUSSELL, B., *ABC da Relatividade*, Rio, 1963
- EINSTEIN, A., *Relativity, the Special and General Theory*, New York, 1920.
- RUSSELL, B., *A history of Western Philosophy*, New York, 1964
- BRONOWSKI, J., *The Common Sense of Science*. New York, sem data.
- BARBER, B., "Tension and Accomodation between Science and Humanism", in *The American Behavioral Scientist*, VII, n.3, novembro de 1963.
- LYND, R.S., *Knowledge for What? The Place of Social Science in American Culture*, Princeton, 1948.
- MALBERG, C., *Teoria General del Estado*, México, 1948.
- BURDEAU, O., *Traité de Science Politique*, Paris, 1949, 7 vs.
- LITTERER, J. A., *Organizations: Struture and Behavior*, New York, 1964.
- PEABODY, A. L., *Organizational Authority*, New York, 1964.
- SARTRE, J. P. *Questão de Método*, São Paulo, 1966
- MEYNAUD, J., *A Ciência Política*, Rio de Janeiro, 1960
- DEBRUN, M., *O Fato Político*, Rio de Janeiro, 1960.
- SCHEMERHORN, R. A. *Society and Power*, New York, 1964.
- GOLDMANN, L., *Origem da Dialética – A Comunidade Humana e o Universo em Kant*, Rio de Janeiro, 1967.
- MARX, K. *A Ideologia Alemã*, Rio de Janeiro, 1965.
- GURVITCH, G., "Definição do Conceito de Classes Sociais", in Bertelli, A.R. et al., *Estrutura de Classes e Estratificação Social*, Rio de Janeiro, 1966.
- WEBER, M., *Theory of Social and Economic Organization*, Glencoe, 1947.
- HUIZINGA, A.V.C.P., *Authority*, Washington, 1911.
- MICHELS, R., "Authority", in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, v.2. New York, 1960.
- BENNE, K. D., *A Conception of Authority – An Introductory Study*, Columbia University Contributions to Education, n.895, New York, 1943.
- PRESTHUS, R. V., "Authority in Organizations", in *Public Administration Review*, v.20, n.2, 1960.
- SOROKIN, P., *Achaques y Manias de la Sociologia Moderna y Ciencias Afines*, Madrid, 1957.
- EASTON, D., *The Political System, An Inquiry Into the State of Policial Science*, New York, 1964

- PINTO, A.V., *Consciência e Realidade Nacional*, Rio de Janeiro, 1948.
- CUNHA, E., *Os Sertões*. Rio de Janeiro, 1958.
- LEE, D.H. K., *Climate and Economic Development in the Tropics*, New York, 1957.
- PRADO, P. *Retrato do Brasil, Ensaio sobre a Tristeza Brasileira*, Rio de Janeiro, 1962.
- UNESCO, *Le Racisme Devant la Science*, 1960
- PRADO JR., C., *Formação do Brasil Contemporâneo* São Paulo, 1963.
- FURTADO, C., *Formação Econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, 1964.
- WEBER, M., *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, São Paulo, 1967.
- DOBE, M., *A Evolução do Capitalismo*, Rio de Janeiro, 1965.
- VIANNA, O., *Instituições Políticas Brasileiras*, Rio de Janeiro, 1949, 2vs.
- FURTADO, C., *Dialética do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, 1964.
- OSSOWSKI, S., *Estrutura de Classes na Consciência Social*, Rio de Janeiro, 1964.
- MICHELSONS, R., *Political Parties*, New York, 1959.

BIBLIOGRAFIA 2

((GERAL))

- AGGER, R.E. et al., *The Rulers and the Ruled*, New York, 1964.
- ANDRADE, M.C. de, *A Terra e o Homem no Nordeste*, São Paulo, 1964.
- ARISTÓTELES, *A Política*, São Paulo, 1963.
- AZEVEDO AMARAL, *O Brasil na Crise Actual*, São Paulo, 1934.
- BARBER, B., *Principles of Social and Political Theory*, New York, 1945.
- BARRETO. C., *Povoamento e População*. Rio de Janeiro, 1959.
- BARTLETT, F. C., *La Propaganda Política*, México, 1941.
- BASBAUM, L., *História Sincera da República*, São Paulo, 1963.
- BEARD, C. A., *The Economic Basis of Politics*, New York, 1958.
- BELLO, J.M., *História da República*, São Paulo, 1964.
- IDEM, *Panorama do Brasil*, Rio de Janeiro, 1936.
- BERNSTEIN, E., *Socialismo Evolucionário*, Rio de Janeiro, 1966
- BLAU, P. M., *Bureaucracy in Modern Society*, New York, 1964.
- BOGARDUS, E. S., *A Evolução do Pensamento Social*, Rio de Janeiro, 1965.
- BOTTOMORE, T.B., *As Elites e a Sociedade*, Rio de Janeiro, 1965.
- IDEM, e M. RUBEL, *Sociologia e Filosofia Social de Karl Marx*, Rio de Janeiro, 1964.
- BRAMSON, L., *O Conteúdo Político da Sociologia*, Rio de Janeiro, 1963.
- BIRECHT, A., *Teoria Política*, Rio de Janeiro, 1965.
- CALLADO, A., *Tempo de Arraes*, Rio de Janeiro, 1964.
- CAMPOS, F., *O Estado Nacional*, Rio de Janeiro, 1940.

- CAMPOS, E., *Sociologia e Burocracia*, Rio de Janeiro, 1966.
- CARDOSO, F. H., *Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, 1964.
- CARNEIRO, L., *Uma Experiência de Parlamentarismo*, Rio de Janeiro, 1965.
- CATLIN, G., e GORDON, E., *Tratado de Política*, Rio de Janeiro, 1964.
- CASSIRER, E., *O Mito do Estado*, Lisboa, 1961.
- COHEN, C., *Communism, Fascism and Democracy*, New York, 1964.
- COOK, F. J., *O Estado Militarista*, Rio de Janeiro, 1964.
- CRUZ COSTA, *Contribuições à História das Idéias no Brasil*, Rio de Janeiro, 1967.
- DAHL, R., *Who Governs?* New York, 1964.
- DE GRAZIA, A., *Elements of Political Science*, New York, 1952.
- DOBY, M., *Capitalismo, Crescimento Económico y Subdesarrollo*, Barcelona, 1964.
- DOMENACH, J. M., *La Propagande Politique*, Paris, 1959.
- DOUGLAS, P. H., *Ética de Governo*, Rio de Janeiro, 1964.
- DRACHKOVICH, M.M., *O Marxismo no Mundo Moderno*, Rio de Janeiro, 1966.
- DUNHAM, B., *O Homem Contra o Mito*, Rio de Janeiro, 1966.
- DUVERGER, M., *Ciência Política, Teoria e Método*, Rio de Janeiro, 1962.
- IDEM, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris, 1955.
- IDEM, *Méthodes des Sciences Sociales*, Paris, 1961.
- IDEM, *Les Partis Politiques*, Paris, 1964.
- EBENSTEIN, W. *Great Political Thinkers*, New York, 1964.
- ENGELS, F. *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, Rio de Janeiro, sem data.
- IDEM, *Do Socialismo Utópico ao Socialismo Científico; Ludwig Feuerbach e o Fim da Filosofia Clássica Alemã*, São Paulo,
- FAORO, R., *Os Donos do Poder*, Porto Alegre, 1958.
- FINER, H., *Theory and Practice of Modern Government*, London, 1954
- FORACCHI, M.M., *O Estudante e a Transformação da Sociedade Brasileira*, São Paulo, 1965.
- FREIRE, G., *Casa Grande & Senzala*, Rio de Janeiro, 1966.
- IDEM, *Ordem e Progresso*, Rio de Janeiro, 1965.
- IDEM, *Sobrados e Mocambos*, Rio de Janeiro, 1961.
- FURTADO, C., *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, São Paulo, 1967.
- IDEM, *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, 1966.
- IDEM, *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, 1965.
- GARAUDY, R., *Perspectivas do Homem*, Rio de Janeiro, 1965.
- GUIMARÃES, A.P., *Quatro Séculos de Latifúndio*. São Paulo, 1964
- IDEM, *Inflação e Monopólio no Brasil*, Rio de Janeiro, 1863

- GURVITCH, G e MERTON, R.K., *Sociologia Del Concemiente*, Buenos Aires, 1953.
- HADFIELD, J., *Manual de Política*, Rio de Janeiro, 1967.
- IANNI, O. et al., *Política e Revolução Social no Brasil*, Rio de Janeiro, 1965.
- IDEM, *Estado e Capitalismo*, Rio de Janeiro, 1965.
- IDEM, *Raças e Classes Sociais no Brasil*, Rio de Janeiro, 1966.
- JEFERSON, T., *Escritos Políticos*, São Paulo, 1964.
- JPHNSON, J.J., *The Military and Society in Latin America*, Stanford, 1964.
- JOUVENEL, B. de, *Power: the Natural History of its Growth*, New York, 1953.
- KARIEL, H.S. *Aspectos do Pensamento Político Moderno*, Rio de Janeiro, 1966.
- KAUFMANN, F., *Metodologia das Ciências Sociais*, México, 1946.
- LACOSTE, Y., *Os Países Subdesenvolvidos*, São Paulo, 1966.
- LANE, R., *Political Life*, Glencoe, 1961.
- IDEM, e SEARS, D.O., *A Opinião Pública*, Rio de Janeiro, 1966.
- LASKI, H., *Introducción a la Política*, Buenos Aires, 1966.
- LASSWELL, H., *Politics – Who Gets What, When, How*, New York, 1964.
- LEFÉBRE, H., *O Marxismo*, São Paulo, 1963.
- LIEUWEN, E. et al., *Militarismo e Política na América Latina*, Rio de Janeiro, 1964.
- LINDSAY, A.D., *O Estado Democrático Moderno*, Rio de Janeiro, 1964.
- LISETT, S.M., *Political Man*, New York, 1963.
- LIPSON, L., *Os Grandes Problemas da Ciência Política*, Rio de Janeiro, 1967.
- MAGALHÃES, S., *Prática da Emancipação Nacional*, Rio de Janeiro, 1964.
- MACHIARELLI, N., *O Príncipe*, São Paulo, sem data.
- MARX, K., *A Origem do Capital (A Acumulação Primitiva)*, São Paulo, 1964.
- MARX, F.M., *The Administrative State*, Chicago, 1957.
- McIVER, R., *Causación Social*. México, 1949.
- MEYNAUD, J., e LANCHELOT, A., *As Atitudes Políticas*, São Paulo, 1966.
- MILL, J.S., *Governo Representativo*, São Paulo, 1964.
- IDEM, *Da Liberdade*, São Paulo, 1963.
- MILLS, C. W., *The Power Elite*, New York, 1959
- IDEM, *Power, Politics and People*, New York, 1963.
- MONTENEGRO, W., *Introducción a las Doctrinas Político Econômicas*, México, 1956.
- MORGENTHAU, H.J. *Politcs Among Nations*, New York, 1954.
- MYRDAL, G., *O Valor em Teoria Social*, São Paulo, 1965.
- IDEM, *O Estado do Futuro*, Rio de Janeiro, 1962.
- NEUMANN, R., *European and Comparative Government*, New York, 1960.
- PEDROSA, M., *A Opção Imperialista*, Rio de Janeiro, 1966.
- IDEM, *A Opção Brasileira*, Rio de Janeiro, 1966.

- PEREIRA, O.D., A Constituição do Brasil, 1967, Rio de Janeiro, 1967.
- PHILLIP, A., La Democracia Industrial, Madrid, 1965
- PLATÃO, A República, São Paulo, 1963.
- PRADO, JR, C., Evolução Política do Brasil, São Paulo, 1963.
- IDEM, A Revolução Brasileira, São Paulo, 1966.
- IDEM, História Econômica do Brasil, São Paulo, 1963
- PRADO, E., A Ilusão Americana, São Paulo, 1963.
- RANGEL, I., A Inflação Brasileira, Rio de Janeiro, 1963.
- ROBOCK, S.H., Desenvolvimento Econômico Regional, Rio de Janeiro, 1964.
- RODRIGUES, L., Conflito Industrial e Sindicalismo no Brasil, São Paulo, 1966.
- RUNCIMAN, W.G., Ciência Social e Teoria Política, Rio de Janeiro, 1966.
- RUSSEL, B., O Poder, São Paulo, 1941.
- SABINE, G.H., A History of Political Theory, New York, 1963.
- SARTORI, G., Teoria Democrática, Rio de Janeiro, 1963.
- SCHAFF, A., Marxismo e Existencialismo, Rio de Janeiro, 1965
- SCHUMPETER, I.A., Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro, 1961.
- SODRÉ, N.W., História Militar do Brasil, Rio de Janeiro, 1965.
- SOUZA, A. de, Sociologia Política, Rio de Janeiro, 1966.
- SWEEZY, P. et al., Perspectiva da América Latina, Rio de Janeiro 1964.
- TORRES, A., O Problema Nacional Brasileiro, São Paulo, 1933.
- IDEM, A Organização Nacional, São Paulo, 1933.
- VINHAS, M., Operários e Camponeses na Revolução Brasileira, Rio de Janeiro, 1965.
- WATON, J., Socialismo Contemporâneo, Rio de Janeiro, 1962.