

Carta Mensal

Da administração das grandes obras públicas. Resolução de controvérsias na construção civil

Julian M. Chacel

Fevereiro
2017

743

Macroeconomia, ontem e hoje

Rubem de Freitas Novaes

Dialética do golpe de Estado contemporâneo

João Ricardo Moderno

Exame da questão do ressurgimento do socialismo na Europa

Antonio Paim

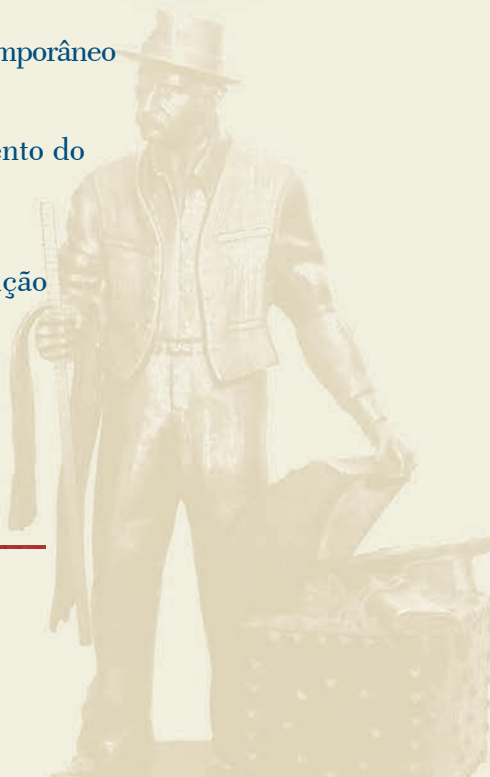
A recepção brasileira da constituição de Cádiz. Nota prévia

Arno Wehling

Síntese da Conjuntura

Conjuntura econômica

Ernane Galvêas



Conferências proferidas nas reuniões
semanais do Conselho Técnico da
Confederação Nacional do Comércio
de Bens, Serviços e Turismo

Sumário

Da administração das grandes obras públicas. Resolução de controvérsias na construção civil	4
<i>Julian M. Chacel</i>	
Macroeconomia, ontem e hoje	16
<i>Rubem de Freitas Novaes</i>	
Dialética do golpe de Estado contemporâneo	33
<i>João Ricardo Moderno</i>	
Exame da questão do ressurgimento do socialismo na Europa	52
<i>Antonio Paim</i>	
A recepção brasileira da constituição de Cádiz. Nota prévia	70
<i>Arno Wehling</i>	
Síntese da Conjuntura Conjuntura econômica	97
<i>Ernane Galvêas</i>	

São de responsabilidade de seus autores os conceitos emitidos
nas conferências aqui publicadas.

Solicita-se aos assinantes comunicarem qualquer alteração de endereço.
As matérias podem ser livremente reproduzidas integral ou parcialmente, desde que citada a fonte.
A íntegra das duas últimas edições desta publicação está disponível no endereço www.cnc.org.br.

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

Fevereiro 2017, n. 743

Brasília

SBN Quadra 1, Bloco B, nº 14, do 15º ao 18º andar
Edifício CNC
CEP: 70041-902
PABX: (61) 3329-9500 | 3329-9501
cncdf@cnc.org.br

Rio de Janeiro

Avenida General Justo, 307
CEP: 20021-130
Tel.: (21) 3804-9241
Fax: (21) 2544-9279
ctec@cnc.org.br
www.cnc.org.br

Publicação Mensal

Editor Responsável: Cristina Calmon

Projeto Gráfico: Assessoria de Comunicação/Programação Visual

Revisão: Elisa Sankuevitz, Maria Luiza e Marília Pinto de Oliveira

Impressão: Gráfica Ultraset

Carta Mensal | Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e
Turismo – v. 1, n. 1 (1955) – Rio de Janeiro: CNC, 1955-
112 p.
Mensal
ISSN 0101-4315

1. Problemas Brasileiros – Periódicos. I. Confederação Nacional do
Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Conselho Técnico.



Conselho Técnico

Presidente

Antonio Oliveira Santos

Conselheiros

Antonio Celso Alves Pereira

Antonio Chagas Meirelles

Antonio Paim

Ari Cordeiro Filho

Arnaldo Niskier

Arno Wehling

Arnoldo Wald

Aspásia Camargo

Aurélio Wander Chaves Bastos

Carlos Afonso Pierantoni Cambôa

Carlos Antonio Bettencourt Bueno

Carlos Thadeu de Freitas Gomes

Célio Borja

Cid Heraclito de Queiroz

Claudio R. Contador

Diogo de Figueiredo Moreira Neto

Eduardo da Silveira Gomes Júnior

Eliseu Álvares Pujol

Ellen Gracie Northfleet

Ernane Galvêas

Ernesto Albrecht

Evaristo de Moraes Filho

Geraldo Holanda Cavalcanti

Harry Adler

Ives Candra da Silva Martins

Jaime Rotstein

J. Bernardo Cabral

João Clemente Baena Soares

João Paulo dos Reis Velloso

João Ricardo Carneiro Moderno

Joel Mendes Rennó

José Arthur Rios

José Botafogo Gonçalves

José Carlos Barbosa Moreira

José Carlos Fragoso Pires

José Carlos Soares Freire

José Gustavo de Souza Costa

José Luiz S. Miranda

José Osvaldo de Meira Penna

Julian Chacel

Léa Maria Sussekinds Viveiros de Castro

Leonidas Pires Gonçalves

Luiz Augusto de Castro Neves

Luiz Felipe Lampreia

Luiz Guilherme Schymura de Oliveira

Luiz Roberto A. Cunha

Manoel Pio Corrêa Júnior

Marco Cesar Meira Naslausky

Marcos de Azambuja

Marcus Faver

Maria Beltrão

Mary del Priore

Mauro Candra

Meton Soares Junior

Nelson M. de Mello e Souza

Ney E. Prado

Olga Côrtes Leão Simbalista

Oswaldo Trigueiros Júnior

Paulo Bonavides

Paulo Mercadante

Ricardo Vélez Rodríguez

Roberto Abdenur

Roberto Cavalcanti de Albuquerque

Roberto Fendt

Roberto P. de Lima Netto

Roberto Rosas

Rosiska Darcy de Oliveira

Rubem de Freitas Novaes

Rubens Penha Cysne

Samuel Auday Buzaglo

Sergio F. Quintella

Theophilo de Azeredo Santos

Vasco Mariz

Da administração das grandes obras públicas.

Resolução de controvérsias na construção civil

Julian M. Chacel
Economista.

O início desta exposição talvez tenha para os ouvintes (ou leitores) algo de insólito. Começo por evocar a noção de produtividade, que implica uma relação entre a quantidade de fator empregado na produção e a quantidade de produto obtido. Provavelmente, foi evocada pela primeira vez por François Quesnay, figura de proa entre a corrente de pensamento dos fisiocratas. Daí, dizer-se toneladas de cana ou de soja por hectare cultivado. Numa visão mais ampla, na atividade industrial, a relação poderia ser homens-hora por veículo montado. No primeiro caso, produtividade do fator terra, o solo; no segundo, do fator trabalho humano.

Contudo, o conceito mais importante nos dias atuais, porque mede o grau de eficiência de uma economia nacional, é o de produtividade total dos fatores. Essa noção de produtividade total pode ser des-

crita pela seguinte igualdade: $PTF = Y/(aK+bL)$, onde K =capital e L =trabalho são ponderados pelos coeficientes a) e b) para chegar a um valor síntese.

Cabe assinalar que as notações K para capital, em termos físicos de máquinas e instalações, e L representando o fator trabalho agregam fatores que exercem funções distintas nos processos de produção. O trator não é substituto da grua nem o diretor da empresa é substitutivo do engenheiro na linha de produção. De onde, o cálculo de produtividade total de fatores é complexo e requer o emprego da matemática aplicada à economia, ou seja, a econometria.

Não me foi possível encontrar comparações internacionais do *ranking*, ou a classificação ordinal em que se situa nosso país, nesta matéria. Mas não parece haver sombra de dúvida sobre o efeito negativo das deficiências ou insuficiências da infraestrutura nacional sobre a produtividade total dos fatores. Em suma, com uma boa infraestrutura econômica, o país seria mais competitivo no contexto da economia mundial.¹

Na mesma ordem de ideias, pode-se, sem incorrer em erro, afirmar que o histórico da execução das grandes obras públicas não é dos melhores. Com uma ponta de ironia, pode-se dizer que os projetos de obras de infraestrutura previstos nos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC) têm como característica da sua execução o atributo da morosidade.

Tomem-se dois casos dos mais emblemáticos para exemplificar. O projeto de transposição do Rio São Francisco, que teve início em 2007, com término previsto para 2012, se não tiver havido novos incidentes, terá sido concluído em 2016. A Estrada de Ferro Transnordestina, concebida para ligar o porto de Pecém, no Ceará, ao de Suape, em Pernambuco, teve seu início, em 2006, com previsão de entrega ao

tráfego em 2010. Se tudo correr bem, de agora em diante, será terminada em 2018. Os exemplos de retardo poderiam ser multiplicados pela simples leitura do noticiário na imprensa, envolvendo todo tipo de grande obra no domínio das infraestruturas.

Na gama das formas alternativas para resolução de conflitos contratuais, no âmbito das atividades econômicas, em especial na construção civil, vem ganhando impulso o método, ou o procedimento, denominado *Dispute Resolution Board* (DRB),² expressão que em língua portuguesa poderia ser traduzida por “Comitê de Resolução de Controvérsias”.

A constituição de um comitê desse tipo é geralmente aplicável à execução de projetos de grande envergadura e complexidade, em sua maioria investimentos em infraestrutura. Inserido como cláusula do contrato, resulta na designação de um comitê merecedor da confiança das partes para acompanhar sua execução.

Contrastando com a mediação, conciliação e arbitragem, em que a controvérsia é “anterior” à constituição do ente que deve dirimi-la, o comitê é formado no pressuposto de que controvérsias, sobretudo as de caráter técnico, possam vir a acontecer, dada a escala e a própria natureza do empreendimento.

Na verdade, ao longo da execução do projeto, várias divergências podem surgir, e o comitê formado por pessoas com conhecimento técnico e jurídico, ao acompanhar *pari passu* a execução do contrato, tem a incumbência de emitir recomendações e decisões, estas últimas de caráter compulsório.

Provavelmente, a primeira iniciativa nesse campo de atividade foi o comitê constituído para acompanhar a construção, entre 1959 e 1960,

da Boundary Dam, central hidrelétrica que fornece energia a Seattle, capital do Estado de Washington, nos Estados Unidos.

Na década de 1970, também nos Estados Unidos, comitês foram mobilizados para acompanhar a construção de seis túneis, no Estado do Colorado, também nos Estados Unidos, entre os quais o mais célebre, pela sua dimensão em seus dois sentidos, é o Eisenhower-Johnson Memorial Tunnel. Escavado nas Montanhas Rochosas, trata-se de um túnel de duplo sentido e quatro pistas de rolamento em cada lado, com aproximadamente 97 quilômetros de extensão. Com uma altura máxima de 3.400 metros, é um dos mais altos túneis veiculares do mundo, sendo importante peça do sistema rodoviário interestadual. Foi ultimado em 1979. No sentido oeste, Eisenhower; no sentido leste, Johnson, governador do estado que, no Senado Federal, advogou sua construção.

Entre os vários exemplos de comitês que, na execução de projetos de infraestrutura, contribuíram para a boa administração do empreendimento, cabe citar os exemplos do aeroporto de Hong Kong e do Channel Tunnel Rail Link, que corresponde ao trecho, no Reino Unido, que, através do Eurotunnel, faz a ligação com a Europa continental. O mesmo se pode dizer da hidrelétrica subterrânea de Ertan, construída no Sudoeste da China. Os exemplos podem ser multiplicados, ao se considerarem os casos da Austrália e da Nova Zelândia.

Talvez a prova mais emblemática da valia de um comitê de resolução de conflitos seja o da construção do aeroporto de Hong Kong, cujo início data de 1998. É um aeroporto que tem uma capacidade de tráfego de 80 milhões de passageiros/ano e pode acomodar mais de 30 milhões de toneladas de frete aéreo. A construção do aeroporto exigiu um corredor de transporte de mais de 30 quilômetros entre a ilha de Hong Kong, propriamente dita, e o aeroporto, compreendendo um sistema

ferroviário de alta velocidade, dois túneis, duas pontes e uma rodovia expressa, com seis pistas de rolamento. O aeroporto foi assentado sobre uma ilha de relevo montanhoso, relevo este que foi aplainado estendendo em quatro vezes sua dimensão original sobre o Mar da China.

O terminal, desenhado para a rápida movimentação de milhões de passageiros, tem 288 posições de *check-in*, 200 guichês para a imigração e 80 postos alfandegários. Tem mais de dois quilômetros de esteiras rolantes, 120 lojas somente no edifício do terminal, 40 restaurantes, e por aí vai.

O projeto foi desenhado pelo arquiteto britânico *Sir* Norman Foster, e uma empresa também britânica projetou o amplo terminal de passageiros. Um consórcio internacional multipartes teve adjudicado o contrato de construção do terminal no valor de US\$1,2 bilhão. Subcontratos no valor de US\$241 milhões para elevadores, escadas rolantes, pontes de acesso às aeronaves e sistema de ar-condicionado envolveram empresas de Hong Kong, Reino Unido e Itália. Um contrato de 16,3 milhões de dólares de Hong Kong foi adjudicado a uma empresa japonesa para a instalação dos sistemas de comunicação. Esta sintética descrição foi retirada de um texto de Robert K. Wrede, doutor em Direito e *Legum Magister*, sob o título: *Dispute Resolution Boards and the Hong Kong Airport: An Exciting Example of Commercial Dispute Resolution in Action*.

A questão que paira no ar. Como foi possível construir dentro do cronograma, e sem estourar o orçamento, uma obra de tal complexidade, *ab initio* inserida num hostil ambiente físico? A resposta está na inclusão nos contratos pelo governo de Hong Kong de um modelo de resolução de controvérsias, destinado a evitar os litígios, afastando atrasos, escalada de custos e o risco inerente à interferência do Poder Judiciário.

O recurso aos comitês, para solucionar conflitos “durante” a execução de grandes projetos, sobretudo os de infraestrutura, tomou recentemente mais impulso, com a instauração, na Câmara de Comércio Internacional (CCI), do ICC Dispute Board Center, que tem regulamento próprio. Para a inclusão nos contratos de uma cláusula sobre o DRB, a CCI recomenda o emprego de cláusulas-padrão, suscetíveis de serem compulsórias de acordo com a lei aplicável.

Contudo, a existência de um comitê não significa que a arbitragem esteja afastada da resolução da controvérsia, mas reduz, consideravelmente, a probabilidade de que tal aconteça. Isso se depreende da hipótese prevista nos DRBs da CCI, que admitem a arbitragem, quando requerida. Eis o trecho relevante, em tradução livre do inglês:

“Se qualquer das partes envia notificação escrita à outra parte, expressando sua insatisfação com a recomendação, tal como prevê o regulamento, ou se o DRB não emite a recomendação dentro do prazo previsto, ou, ainda, se o DRB é dissolvido de acordo com a letra do regulamento, o conflito será finalmente resolvido sob os termos do regulamento de arbitragem da Câmara de Comércio Internacional, por um ou mais árbitros, designados em conformidade com este regulamento de arbitragem.”

A diferença marcante entre o comitê e a maioria dos procedimentos empregados para a resolução de controvérsias, o que explicaria o crescente sucesso dessa abordagem, é o fato de o comitê ser formado logo no início do projeto, “antes” que surjam conflitos, isto é, com anterioridade a acontecimentos que podem resultar em confronto técnico-jurídico entre as partes envolvidas na sua execução. E mais, o comitê, ao realizar visitas periódicas ao sítio do projeto, está nele participando ativamente, durante todo o tempo da sua execução.

Na verdade, o comitê, ao ser constituído, torna-se parte da administração do projeto, sendo, portanto, capaz de influenciar favoravelmente o comportamento das partes. Contrastando com outros procedimentos, o comitê age, para usar um termo importado da informática, em tempo real, em cima do acontecimento que origina a controvérsia, em vez de recorrer ao relato de eventos de um passado por vezes distante, como no caso da arbitragem ou das ações judiciais.

O Comitê de Resolução de Controvérsias, em sua maioria, consiste em três membros, aptos a tratar as diferenças de opinião ou de enfoque em matéria técnica ou jurídica. Mas há situações nas quais a dimensão físico-econômica do projeto recomendaria a designação de uma só pessoa. Por outro lado, nos projetos de grande porte e complexidade, em que existem múltiplas partes, nos quais há necessidade de conhecimento interdisciplinar, o número de componentes do painel pode ser maior. Há um caso real em que o comitê foi composto de cinco membros que participaram das oitavas, mas só o presidente e outros dois membros de reconhecida *expertise* tiveram a palavra final.³ Ou ainda outro, em que dois painéis foram formados, um por três engenheiros, e outro por três analistas financeiros.⁴

Analogamente ao que ocorre em arbitragem, cada parte designa um membro do painel, e os dois assim indicados escolhem um terceiro, que agirá como presidente. Eventualmente, o presidente é indicado diretamente pelas partes, o qual, por seu turno, designa os dois outros membros do Comitê. Como o painel de resolução de controvérsias é parte inerente dos contratos, o mecanismo das escolhas é bastante flexível.

A frequência das visitas ao sítio da obra depende da natureza dos trabalhos de construção, das atividades em andamento e do número

efetivo ou potencial das controvérsias. Em projetos tecnicamente exigentes ou em que as condições do solo são traiçoeiras, ou, ainda, onde a interação de contratos e o ritmo de progresso podem causar atritos, as visitas feitas pelos membros do painel devem ser relativamente constantes, por exemplo, a cada período de três meses.

As controvérsias acontecem com frequência em nível de subcontratação. Nesses casos, o painel pode ter delegação de poderes para resolver disputas que emergem de estratos inferiores da hierarquia do contrato, ficando explícita a existência do comitê em cada subcontrato.

As reuniões das partes com os membros do comitê, por exemplo, as oitivas para rever determinado problema, podem ser formais, como na arbitragem ou nos processos judiciais, com a diferença de terem esses encontros caráter de menor litigiosidade, na medida em que não se está diante de fatos consumados, e as soluções propostas são objeto de negociação entre o comitê e as partes. Ou ainda, podem ser meramente reuniões com a finalidade puramente informativa, em que o comitê ou as partes buscam o encontro não em decorrência de uma controvérsia, mas, sim, em busca de uma orientação.

O comitê toma conhecimento de posições controvertidas no tocante à solução de determinado problema, quando cada parte apresenta seu enfoque e tem prazo para exame da solução proposta pela outra parte, prazo esse que influi na fixação da data da oitiva. Esses *position papers* não assumem caráter de uma petição legal, posto que o Comitê presta serviços de natureza técnica, e não de natureza jurisdicional. Todos os documentos referidos durante uma oitiva, devem ser com antecedência apresentados ao comitê e à parte contrária.

As comunicações entre as partes e os membros do Comitê podem ser do tipo presencial, como no caso de visitas *in situ*, por telefone ou

por qualquer meio que a tecnologia da informação possa oferecer, incluindo conferências eletrônicas.

Os membros do comitê, além da qualificação técnica na disciplina da sua especialização, devem ter a mente aberta e respeitar as opiniões e a experiência dos outros membros. Relações harmoniosas e confiança mútua são atributos fundamentais, dado que o comitê exerce um trabalho de equipe, e todos seus membros devem estar empenhados no êxito das atividades que baseiam o procedimento, em sua totalidade. Imparcialidade e objetividade são atributos essenciais de cada membro do comitê, para que recomendações e decisões não sejam comprometidas por um viés real ou suposto, em relação aos reclamos de uma das partes.

Em contraste com o papel dos árbitros e juízes, que, prolatada a sentença, dão sua atividade por encerrada, os membros do Comitê de Resolução de Controvérsias permanecem vinculados ao projeto, até sua total ultimação. A designação deve ser pela duração do contrato de construção, e o afastamento de um membro deve ter forte motivo, ou resultar de acordo entre as partes. É importante que os membros do comitê tenham consciência de que não foram engajados como consultores, devendo abster-se de redesenhar o projeto e de opinar sobre como deveria ser executado.

Há inúmeros projetos que se valeram desses comitês. Eis alguns exemplos, sem pretender ser exaustivo. Nos Estados Unidos, berço dessa abordagem, o metrô da capital, Washington, um estádio de basquete em Phoenix, Arizona, um viaduto sobre um lago no Colorado, estradas de rodagem na Flórida e na Califórnia e, no nível municipal, obras que vão desde sistema de águas e esgotos, passando pela expansão de aeroportos e estádios, chegando até à construção de presídios.

Fora dos Estados Unidos, os países que mais se destacam na constituição de comitês para acompanhar o andamento das obras são Austrália e Nova Zelândia. Na Europa, há exemplos do emprego desse procedimento, entre outros países, na Irlanda, na Itália e na Hungria. Como o Banco Mundial requer a constituição de comitês nos projetos acima de US\$50 milhões, Bangladesh, Etiópia, Lesoto e Moçambique também podem ser citados como casos em que houve a participação de tais comitês.

Quando comparado com os custos de uma arbitragem ou processo judicial, os gastos com um Comitê de Resolução de Controvérsias são significativamente menores. Segundo a experiência internacional, tais custos estão na casa dos centésimos em relação ao custo total do projeto.⁵ Obviamente, tanto mais complexo e maior a escala do projeto, quanto maior será o custo do comitê. Contudo, para projetos de menor envergadura, é perfeitamente possível ter uma só pessoa atuando na resolução de controvérsias, e os custos são bem mais modestos.

Provavelmente, um dos aspectos mais importantes, quando se consideram as despesas incorridas na mobilização de um comitê, é a significativa diferença em termos de tempo e, por conseguinte, custo, entre a preparação do(s) caso(s) que lhe(s) será(ão) encaminhado(s) e o tempo necessário para reunir a volumosa documentação a ser submetida ao árbitro ou juiz, representando um custo que jamais será totalmente recuperado pela parte vencedora. Para empreiteiras e proprietárias, o custo de comitê pode ser visto como mais uma forma de seguro, na medida em que elimina a imprevisibilidade dos custos de solução de litígios pela via da arbitragem ou do Judiciário e o atraso que daí resulta, quando as partes atribuem valor à variável tempo.

Nesse sentido, cabe evocar Gary Becker, Prêmio Nobel de Economia (1992), autor de uma teoria sobre a alocação do tempo. Becker assinala

que a importância do valor do tempo nas decisões alocativas pode ser vista numa ampla gama de contextos, especialmente na oferta de trabalho e nos transportes. Viajantes que atribuem alto valor ao seu tempo preferem modos mais rápidos de transporte, ainda que mais caros.

O Comitê de Resolução de Controvérsias faz parte dessa gama de contextos na medida a) em que as controvérsias incidentes são resolvidas *pari passu* e b) que, sendo necessário recorrer à arbitragem, que pode ser sobre matéria pontual, a fase da instrução já está praticamente configurada.

Notas

1 Em carta sobre a infraestrutura, mensalmente publicada pela Inter B, empresa de consultoria de Cláudio Frischtak, estima-se que o valor do investimento em capital fixo, no decurso de 2016, da ordem de R\$105,6 bilhões, é muito inferior ao necessário para compensar a depreciação do capital fixo e manter a qualidade dos serviços que fluem da infraestrutura. Em suma, no domínio da infraestrutura, o processo é de degradação.

2 O termo *dispute board* é uma expressão genérica que abrange: a) um comitê de resolução de conflitos, com recomendações que podem ou não ser acatadas pelas partes e b) decisões vinculantes para a continuidade da execução do projeto, nesse caso *dispute adjudication board*. Existe ainda uma terceira variante de caráter híbrido, que combina, segundo o caso, recomendações e decisões.

3 Este foi o caso do projeto do Eurotúnel, no Canal da Mancha, entre Inglaterra e França.

4 The Docklands Light Railway Extension to Lewisham.

5 Na construção entre 1987 e 1993 dos Túneis do Rio Santo Antonio e do Riacho São Pedro no Texas, o custo do Paineis representou 0,19% do custo Final do projeto. No caso da Hidroelétrica do Lago Bradley, no Arkansas, essa relação de custo foi de 1,6%.

Palestra pronunciada em 29 de novembro de 2016

Macroeconomia, ontem e hoje

*Rubem de Freitas Novaes**

*Economista, formado pela UFRJ, com doutorado pela
Universidade de Chicago.*

I – Introdução

O ensino da Economia desdobra-se em diversas cátedras, mas é na microeconomia, a teoria dos preços, e na macroeconomia, que estuda os grandes agregados econômicos – PIB, emprego, inflação, juros e balanço de pagamentos –, que está a sua essência, seu *core*. Nesta ocasião, vamos examinar a evolução da macroeconomia ao longo da história, com as limitações óbvias que o tempo nos impõe.

A economia, como bem sabemos, é uma ciência nova. Alguns consideram que seus primórdios remontam à obra de Richard Cantillon, *Ensaio sobre a natureza do comércio*, de 1755, ou à edição do *Tableau Économique* (1758), do médico fisiocrata francês, François Quesnay. Outros retornam mais no tempo para atribuir a origem dos estudos sistematizados dos fenômenos econômicos aos escolásticos, principalmente aos pós-escolásticos espanhóis do século XVI. Estes se reuniam na Escola de Salamanca e muito avançaram no entendimento da economia. Mas há um relativo consenso de que

foi Adam Smith, com a publicação da sua ampla obra *A riqueza das nações*, em 1776, o verdadeiro pai da ciência, no que foi bem acompanhado por David Hume e David Ricardo. Estes e outros grandes economistas clássicos, como Jean-Baptiste Say e Stuart Mill, posicionaram-se em clara oposição aos mercantilistas protecionistas de então e dominaram a profissão quase até fins do século XIX.

Por volta de 1870, com a análise utilitarista marginalista de Carl Menger, Stanley Jevons e Leon Walras, o estudo da economia experimentou grande desenvolvimento, principalmente na teoria do valor, que era mal concebida até então pelos economistas clássicos, por focarem o trabalho e os custos de produção como fonte única de valor. A obra de Alfred Marshall, *Principles of Economics*, de 1890, incorporando a análise marginalista na construção das curvas de oferta e demanda, consolidaria, em definitivo, o excepcional avanço verificado no entendimento do fenômeno econômico e marcaria um novo reinado: o da economia neoclássica.

Cabe notar que, nesta virada de século, também os austríacos de Viena produziram avanços em relação à economia clássica. Formaram eles uma escola com características próprias, que se agigantou no início do século XX, principalmente pela oposição de seus principais expoentes, Von Mises e Friedrich Hayek, às ideias socialistas em expansão na época.

Voltando aos neoclássicos, estes, que divergiam dos clássicos principalmente na teoria do valor e por darem mais importância à formação dos diversos preços em mercados particulares, dominaram a cena econômica até a Grande Depressão da década de 1930. Em 1936, entretanto, tocado pela Grande Depressão, Keynes produziu a sua *Teoria geral*, contestando o *laissez-faire* e o

pouco que havia de propostas de política macroeconômica na formulação de clássicos e neoclássicos.

A imediata reação a Keynes veio principalmente do austríaco Friedrich Hayek, mas, com o passar do tempo, os neoclássicos, sobretudo por intermédio da obra de Milton Friedman, também dirigiram suas baterias aos fundamentos da análise keynesiana, rebaixando a importância da política fiscal compensatória, insistindo na importância da moeda (*money matters!*) e cobrando a introdução de maior racionalidade, na hipótese de comportamento dos agentes econômicos.

Por meio da formulação IS-LM, de John Hicks, que permitia trabalhar tanto com a política fiscal como com a política monetária, os economistas puderam encontrar certo consenso, rompido quando os neoclássicos atacaram a curva de Phillips, então fundamental para respaldar os remédios keynesianos. O ataque teórico aos keynesianos viria ainda mais forte da *Teoria das expectativas racionais*, de Robert Lucas, que, aceita integralmente, tornaria sem sentido a política macroeconômica ativa.

A reação a Lucas veio dos neokeynesianos. Estes, embora incorporando à sua teoria os fundamentos microeconômicos, tão caros à escola de Chicago, readmitiram nos seus modelos certo grau de rigidez nos preços e salários, com o que políticas compensatórias voltavam a ser justificadas. E, neste ponto, embora ainda insatisfeitos, estamos com modelos que não nos permitiram prever a forte crise de 2008.

Passamos agora a examinar, em mais detalhes, como se deu essa evolução da macroeconomia:

II – Dos clássicos a Keynes

Os economistas clássicos se ocupavam da macroeconomia, mas de uma forma diferente da atual. Seus estudos relacionavam-se às origens da riqueza (renda), à reação da economia a desequilíbrios no balanço de pagamentos, à influência da moeda sobre os índices gerais de preços e às grandes tendências de longo prazo, de que são exemplos as catastróficas previsões de Malthus e de Marx. Reinava absoluta a teoria quantitativa da moeda, posta desde os tempos de Locke (século XVII), e pouco se escrevia sobre flutuações cíclicas da renda e políticas governamentais compensatórias, talvez até por falta de estatísticas confiáveis, mas, principalmente, por confiança na Lei de Say, segundo a qual “a oferta cria a sua própria procura”, e na capacidade que preços e salários livres teriam para ajustar eventuais desequilíbrios de oferta e demanda em mercados específicos.

É bem verdade que os austríacos, escrevendo no início do século passado, avançaram uma teoria para ciclos de curta duração, a Teoria Austríaca de Ciclos Econômicos (Tace). Segundo esta, os governos sempre estariam na raiz dos problemas, ao tentar estabelecer taxas de juros inferiores ao que supunham ser a taxa natural de juros. Taxas de juros baixas estimulariam mais que proporcionalmente investimentos de mais longa maturação, que em certo momento não teriam mais demanda para absorvê-los. A recessão viria como um fator corretivo e postergá-la com mais artificialismo só faria magnificar o problema transferido para o futuro.

(Em outra ocasião já escrevi sobre os austríacos e a Tace, porém, para nossos propósitos aqui, basta lembrar que essa teoria tem muitas falhas, mas que contém ensinamentos úteis, inclusive para a atual conjuntura econômica mundial).

Os neoclássicos antes de Keynes pareciam dar mais ênfase à teoria utilitarista marginalista do valor e à formação dos preços nos diversos mercados (microeconomia, em suma). Pareciam estar satisfeitos com a análise macroeconômica dos clássicos e só reagiram quando Keynes, um ex-neoclássico e discípulo de Alfred Marshall, em Cambridge, abandonou seus antigos credos na capacidade de autocorreção dos mercados livres.

Keynes, tocado pelos horrores da Grande Depressão da década de 1930, escreveu, em 1936, a sua *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Segundo ele, sob certas circunstâncias, o funcionamento livre da economia não conseguiria evitar situações de subconsumo e subinvestimento conducentes ao desemprego dos fatores de produção. Alguns autores já haviam tratado do assunto, mas nunca com a profundidade e a autoridade de Keynes. Estava consagrada a ideia de insuficiência crônica da demanda agregada, incompatível, em princípio, com a Lei de Say, segundo a qual “a oferta cria a sua própria demanda”.

Para Keynes, diante de forte crise de confiança, precisaríamos de algo para impulsionar a demanda agregada e fazer a roda girar novamente. Caberia ao governo agir, aumentando as obras públicas. Mesmo que tais investimentos fossem feitos com recursos retirados do setor privado, pela via dos impostos ou do endividamento, a maior propensão a gastar do governo garantiria um maior nível de demanda agregada.

Sobre o uso tão somente da política monetária corretiva, Keynes alertou para a *liquidity trap*, já que, a partir de determinado ponto, a demanda por moeda seria totalmente elástica em relação aos juros, o que tornaria sem efetividade qualquer tentativa de reativação da economia via injeção monetária e baixa dos juros.

III – A reação austríaca

Como era de esperar, foi grande a resistência dos economistas da escola de Viena à nova postura teórica de Keynes. Em termos ideológicos, a mensagem contida na *Teoria geral* se confrontava claramente com a visão rósea do capitalismo que tinham os austríacos.

Registre-se que, na conclusão da sua obra, Keynes afirmava: “É certo que o mundo não vai mais tolerar o desemprego, que é inevitavelmente associado ao individualismo capitalista” (*It is certain that the world will not much tolerate the unemployment which is inevitably associated with present-day capitalistic individualism*). Aos olhos de Hayek e outros, que sempre viam nas barbeiragens do governo a responsabilidade pelos ciclos de prosperidade e depressão, Keynes passava a ser um crítico feroz do capitalismo e simpatizante do socialismo. Pau nele!

Na esfera teórica, austríacos nunca aceitaram trabalhar com agregados econômicos, como fazia Keynes. Para eles, seria errado tomar “investimento” como uma soma monetária homogênea, em contraste com a realidade física de bens de capital, com as mais variadas características e diferentes períodos de maturação. Da mesma forma, salários, tomados de forma homogênea, seriam uma abstração. E o desemprego poderia variar enormemente de setor para setor, escondendo muita informação relevante por trás das taxas globais.

Isso tudo para dizer que Keynes não estava correto ao afirmar que o governo, por meio do dispêndio em obras públicas, podia determinar certo nível de demanda agregada que eliminaria o desemprego. Afinal, nada garantiria que a ação do governo fosse estimular exatamente aqueles segmentos do mercado de trabalho em crise. De fato, para que todos os bolsões de desemprego fossem eliminados, tantas distorções

teriam de ser geradas por toda a economia, que melhor seria deixar a cargo dos mercados livres a correção dos desequilíbrios, por mais doloroso que fosse esse ajustamento.

IV – A reação neoclássica

A reação neoclássica aos ensinamentos da *Teoria geral* viria aos poucos, ao longo do tempo. Keynes e seus seguidores colocavam ênfase exagerada nas “falhas do mercado”, subestimando o potencial de erro nas ações governamentais. Afinal, *policy makers* cometem erros de diagnóstico, de dosagem e de *timing* em suas ações. A emenda da intervenção governamental nos mercados poderia ser pior que o soneto. Além disso, não convinha, dentro de uma concepção liberal clássica, que se desse poder exagerado à burocracia. Emergiu forte o debate *rules versus authorities*, já que os liberais neoclássicos queriam um governo das leis (regras) e não um governo dos homens. Muito poder discricionário dado aos governantes significava reduzir liberdade, aumentar incertezas e estimular a corrupção. Os keynesianos estavam indo longe demais em seu ativismo.

Além disso, não se podia subestimar o poder da moeda, como faziam os keynesianos. *Money matters* era proposição confirmada ao longo da história, pela longa tradição da equação quantitativa que relacionava moeda ao índice geral de preços. Friedman propôs uma reformulação da teoria quantitativa, transformando-a numa função de demanda por moeda e dando os primeiros passos no sentido de aplicar a fundamentação microeconômica à macroeconomia.

O mestre de Chicago não parou aí, em seu esforço de situar a macroeconomia em novas bases, não totalmente keynesianas. Em primeiro lugar, publicou, em 1957, *A Theory of the Consumption*

Function, defendendo que o consumo seria função da renda permanente e não da renda corrente, como preconizava Keynes. Em 1963, publicava, com Anna Schwartz, *A Monetary History of the United States*, mostrando uma impressionante correlação entre o estoque de moeda e a renda nominal, durante todo o período de 1867 a 1960. Não só estava evidenciada a importância da moeda ao longo da história, como ficava claro que a redução em um terço do estoque de moeda fora a principal causa da Grande Depressão da década de 1930. Ou seja, falha do governo e não falha do mercado.

O grande debate entre escolas continuou forte. Os keynesianos davam especial atenção ao estudo de William Phillips, publicado em 1958, mostrando, para o Reino Unido, uma consistente relação inversa entre o crescimento dos salários e as taxas de desemprego. Estudos semelhantes foram feitos para relacionar inflação com desemprego, e os resultados confirmaram o mesmo padrão. Ou seja, mais inflação significaria menor desemprego. Economistas de escol, como Paul Samuelson e Robert Solow, incorporaram a curva de Phillips ao seu cabedal de conhecimento e chegaram a defender um “menu” de política econômica, em que diferentes taxas de inflação corresponderiam a determinadas taxas de desemprego. Recuperava-se a ideia de Keynes de que estava ao alcance do *policy-maker* determinar o nível geral de emprego na economia.

Pois bem, Edmund Phelps e Friedman, respectivamente, em 1967 e 1968, mostraram que a curva de Phillips se movimentava com o tempo, cobrando inflações cada vez mais altas para a obtenção de um mesmo nível de emprego. Trabalhadores e empresários manteriam ilusão monetária apenas temporariamente, enquanto não percebessem que seus ganhos nominais eram compensados por outros preços em alta. A curva de Phillips de longo prazo seria

absolutamente inelástica e fixada na taxa natural de desemprego, conhecida como NAIRU (*non-accelerating inflation rate of unemployment*), aquela taxa de desemprego que poderia ser mantida por muito tempo, sem gerar pressões inflacionárias. Mais uma vez, os neoclássicos, ao menos em teoria, reduziam os poderes de governantes sobre o desempenho econômico.

Fazendo uma síntese, neoclássicos destacavam as seguintes críticas a Keynes e seus seguidores:

- a) A *Teoria geral* não é geral e se aplica apenas quando se verifica subemprego de fatores de produção e crise generalizada de confiança.
- b) Desde que o governo pretenda agir no sentido de compensar o ciclo, a política monetária é instrumento superior, por agir mais rápido e mais eficientemente que a política fiscal sobre a renda e a inflação.
- c) Gastos governamentais, pretensamente temporários, acabam por se tornar permanentes.
- d) A potência dos remédios keynesianos depende fundamentalmente de algum tipo de ilusão monetária.

Entretanto, não obstante as críticas formuladas, houve aceitação integral, por parte dos neoclássicos, da terminologia criada por Keynes para as macrovariáveis. E o conceito fundamental de demanda agregada, moldador da macroeconomia como hoje a conhecemos, foi plenamente incorporado à *mainstream economics*.

Não menos importante foi o reconhecimento da qualidade de certos *insights* keynesianos, como o da armadilha da liquidez (*liquidity*

trap), fenômeno que aparece comumente em momentos de crise de confiança e generalizado pessimismo, abatendo os poderes da política monetária. Posto em termos técnicos, bancos esterilizam aumentos da base monetária, elevando as reservas livres e baixando os multiplicadores monetários, enquanto indivíduos e empresas aumentam a demanda por moeda, reduzindo a sua velocidade de circulação. Assim, sob certas circunstâncias pessimistas, passa a ser correto dizer: “Pode-se levar o cavalo ao bebedouro, mas não se pode obrigá-lo a beber”, expressão popular indicativa de certa impotência da política monetária em momentos depressivos.

V – Do modelo IS-LM às expectativas racionais de Lucas

John Hicks, procurando formalizar graficamente a economia pós-*Teoria geral*, criou, em 1937, o diagrama conhecido como IS-LM, tendo a taxa de juros no eixo vertical e a renda no eixo horizontal. A curva IS mostraria o *locus* de equilíbrio no mercado de bens, enquanto a curva LM mostraria o *locus* de equilíbrio no mercado monetário. Na interseção das curvas, seria encontrada a combinação de juros e renda, determinante do equilíbrio macroeconômico. Políticas fiscal e monetária teriam o poder de movimentar respectivamente a curva IS e a curva LM. Assim, alguém do pleno emprego, a política fiscal expansionista poderia elevar a renda e os juros, enquanto a política monetária expansionista poderia elevar a renda e baixar os juros.

A formulação de Hicks, expandida por Mundell/Fleming para incluir o equilíbrio externo, deixava que todos os gostos pudessem ser contemplados e, assim, permitiu, por décadas, que houvesse certo consenso no estudo e ensino da macroeconomia.

A relativa paz na profissão, arranhada por Friedman, foi definitivamente rompida pela teoria das expectativas racionais, desenvolvida na década de 1970. Nela, Robert Lucas, seu principal autor, lançava ataque feroz aos modelos, então existentes, de inspiração keynesiana, cobrando-lhes a mesma racionalidade dos agentes econômicos, embutida em toda a teoria microeconômica. Sua análise praticamente decretava o fim da política macroeconômica anticíclica.

Friedman e Phelps já haviam adotado a máxima de Abraham Lincoln, segundo a qual: “Você pode enganar uma pessoa por muito tempo; algumas por algum tempo; mas não consegue enganar a todas por todo o tempo”. Pois Lucas e seus seguidores deram um passo além, ao afirmarem que agentes econômicos só são enganados quando surpreendidos e, mesmo assim, por pouco tempo. Tão logo percebem as intenções dos governantes, agem racionalmente, atentos apenas às variáveis reais e às novas expectativas que são formadas a partir da sinalização dada. Com isso, neutralizariam qualquer medida discricionária do governo que precisasse de algum tipo de ilusão monetária para funcionar. Só estaria ao alcance do governo influenciar variáveis nominais, e não variáveis reais. Como decorrência, *policy-makers* deveriam deixar de lado a preocupação com a demanda agregada, para se concentrarem, a exemplo dos antigos economistas clássicos, em políticas corretas de estímulo à oferta.

VI – A reação neokeynesiana e o novo consenso

Não tardou a surgir a reação neokeynesiana aos neoclássicos. Em termos lógicos, não havia como deixar de considerar as críticas de Lucas, Thomas Sargent e outros das *fresh water universities*, mas a verdade é que a hipótese radical das expectativas racionais não encontrava respaldo nos estudos empíricos feitos após a sua formulação.

Começando, então, por Stanley Fischer e John Taylor, e recebendo o reforço de nomes do quilate de Olivier Blanchard, Gregory Mankiw, Ben Bernanke, George Akerlof e Larry Summers, surgiu, no final da década de 1970, o movimento que mantinha nos modelos econométricos algum grau de rigidez nos ajustamentos de preços e salários, mas incorporava definitivamente a fundamentação microeconômica ao modelo keynesiano básico. Era um novo consenso em formação.

Friedman já admitira que, em função de assimetrias e *lags* de informação, preços e salários não se ajustariam imediatamente para o equilíbrio. Políticas monetárias ativas teriam, então, o condão de afetar renda real e preços, só não sendo certa a distribuição do aumento de renda nominal entre os seus dois componentes.

Os neokeynesianos, no entanto, atribuíam a características dos próprios mercados, que não seriam perfeitos, a visível viscosidade no ajustamento de preços e salários. Os contratos de trabalho e a legislação trabalhista impedem a imediata alteração de salários. Contratos de aluguel também impõem rigidez, a curto prazo, no mercado imobiliário. Restaurantes têm cardápios, e grande parte do comércio trabalha com catálogos de preços. Alterá-los tem um custo não desprezível. Esses e outros fatos do mundo real impõem algum grau de rigidez na formação dos preços, mesmo em economias muito competitivas. Os novos modelos keynesianos, que, na verdade, sofriam mais influência de Friedman e de Lucas que de Keynes, mostraram ter boa capacidade preditiva e ganharam aceitação generalizada na profissão.

Neste ponto, a macroeconomia parecia estar em lua de mel. Como a economia mundial andou dentro dos trilhos, nas cercanias da virada do século, macroeconomistas, incorporando em seus mo-

delos os ensinamentos da teoria convencional, pareciam viver momento de glória.

A eclosão da crise de 2008, iniciada no mercado imobiliário, mas rapidamente transportada para o setor financeiro, veio modificar o cenário para a profissão e instigar indagações. Como é que os economistas não conseguiram prever o ocorrido? Seria adequado o receituário de política econômica derivado dos modelos então existentes, baseados em considerações sobre o hiato de produto e taxas naturais de desemprego e de juros?

Era óbvio que faltava algo importante nos modelos para a “correta” descrição da realidade. A primeira ausência notada é a de uma *proxy* para o fator confiança, que, quando desaparece nas relações entre agentes econômicos, faz despencar os multiplicadores da moeda e do crédito, bem como a propensão a gastar. Também mostra-se fundamental que os novos modelos possam incorporar aspectos específicos do funcionamento dos mercados monetário e financeiro.

Só para destacar a importância deste último ponto, lembremos que a crise de 2008 começou no setor imobiliário e que imóveis perfazem o grosso das garantias bancárias. Como bancos trabalham alavancados, bastam pequenas alterações nos preços dos ativos lastreados por hipotecas para jogar resultados e patrimônios líquidos para o vermelho.

Ora, no auge da crise, alguns grandes bancos internacionais chegaram a ter perda de valor de mercado da ordem de 90%. Como há forte relação entre o patrimônio dos bancos e o risco de crédito suportável, se não fosse a operação de socorro governamental, o crédito secaria a nível mundial, e a catástrofe econômica atingiria proporções inimagináveis. Isso para mostrar que, dependendo de onde se originam

as crises, podemos obter impactos bem diferenciados sobre o sistema financeiro e sobre a economia como um todo.

Questões como esta não são capturadas em modelos tradicionais. Assim, introduzir elementos de realismo, principalmente ligados aos mercados de crédito e à ciclotimia dos agentes econômicos, fica como o grande desafio para a nova geração de economistas que se dedica à difícil tarefa de produzir a modelagem matemática da economia. Que venham com muita competência, intuição e arte!

VII – Outras questões relevantes

Não podemos concluir sem mencionar algumas questões subjacentes à nossa discussão até o momento. A primeira delas diz respeito à teorização sobre os instrumentos da política econômica. Economistas bem sabem, desde Jan Tinbergen, que, para atingir um determinado número de objetivos, precisamos de pelo menos igual número de instrumentos. E que instrumentos devem ser direcionados aos objetivos, com base em suas vantagens comparativas na obtenção de resultados. Os objetivos principais de política econômica são: a inflação, o crescimento da renda e o balanço de pagamentos. E, como instrumentos, temos: a política monetária, a política fiscal e a política cambial. Com a tendência dominante de uso de taxas flexíveis de câmbio, o problema externo praticamente desapareceu em muitos países, com o que restam a política monetária e a fiscal, para dar conta da inflação e do crescimento da renda (ou emprego).

Nem todos os países trabalham essa questão da mesma forma, mas se pode notar uma clara tendência dominante de deixar a inflação a cargo da política monetária dos bancos centrais, enquanto fica com a política fiscal a responsabilidade de criar condições favoráveis ao cres-

cimento econômico, mostrando um relativo equilíbrio orçamentário e uma comportada trajetória para o endividamento público.

Outra questão relevante está ligada ao modo pelo qual a política monetária é operacionalizada. Num passado já longínquo, predominavam as moedas com lastro em mercadorias, principalmente o ouro. O regime era de câmbio fixo, determinando passividade, mas também rigidez, na política monetária. Aos poucos, impôs-se o regime de taxas de câmbio flexíveis e o uso das reservas fracionárias; as moedas passaram a ser lastreadas na confiança do público em relação às autoridades emissoras. Era o *fiat money* que se difundia, em oposição às moedas lastreadas de outrora.

Nessas circunstâncias, cresceu o já referido debate *rules versus authorities*, ficando evidente que banqueiros centrais não deveriam ter poder discricionário ilimitado sobre a expansão monetária. Friedman propunha uma taxa fixa de expansão dos meios de pagamento de 4% ao ano. Alguns economistas conservadores, saudosos do padrão-ouro puro e preocupados com as reservas fracionárias, queriam que o sistema bancário trabalhasse com 100% de reservas.

A realidade é que o *fiat money* e as reservas fracionárias prevaleceram. Mas, impôs-se também a ideia de que bancos centrais deveriam trabalhar em obediência a mandatos claramente definidos, mandatos estes cada vez mais consubstanciados em metas para a inflação. A política monetária, antes exercida pelo controle sobre os agregados monetários, passou, em função da instabilidade da demanda por moeda, a utilizar cada vez mais o controle direto sobre os juros básicos como instrumento de influência sobre a economia. É o nosso caso, em que o Banco Central, utilizando um modelo econométrico que relaciona taxa de juros com inflação futura, procura, manipu-

lando a taxa Selic, atingir a meta de inflação que lhe é imposta pelo Conselho Monetário Nacional.

Finalmente, cabem alguns comentários sobre a questão da chamada “dominância fiscal”. Muitos dos estudos sobre a utilização das políticas monetária e fiscal, realizados no século passado, não levaram em conta o agigantamento do Estado e suas tendências para o déficit fiscal e para o endividamento crescente, problemas comuns em muitas economias de nosso tempo. Sob essas condições de contas públicas em total desarranjo, a política monetária perde potência no combate à inflação. Afinal, os juros em alta agravam ainda mais a situação fiscal e proporcionam um efeito renda positivo para todos os credores do governo, compensando efeitos restritivos dos juros sobre os investimentos e o consumo.

Na política fiscal, a questão torna-se mais grave ainda. Se o grande problema é o desarranjo fiscal, como tentar estimular a economia com mais despesas públicas e/ou redução de impostos? A expectativa e, portanto, a confiança dos agentes econômicos se deterioraria, antecipando problemas ainda maiores para o futuro. E, certamente, o estímulo à produção não viria. Ou seja, sob dominância fiscal, precisamos rever os nossos conceitos sobre a efetividade de políticas públicas anticíclicas e reconhecer que todos os esforços devem estar concentrados na correção mesma dos desarranjos das contas públicas. A prioridade, sob dominância fiscal, tem de ser eliminar a dominância fiscal.

Notas

*O autor é economista formado pela UFRJ com doutorado (Ph.D.) pela Universidade de Chicago. Foi professor da EPGE/FGV, di-

retor do Departamento Econômico da CNI, assessor especial da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, presidente do Sebrae e diretor do BNDES. É membro do Conselho Técnico da CNC e escreve regularmente artigos para nossos principais jornais (*O Globo*, *Estadão*, *Folha de S. Paulo* e *Valor Econômico*).

Palestra pronunciada em 6 de dezembro de 2016

Dialética do golpe de Estado contemporâneo

João Ricardo Moderno
Presidente da Academia Brasileira de Filosofia.

O golpe de Estado contemporâneo pode ser situado como a partir da revolução bolchevique de 1917, na Rússia, inaugurando a modernidade totalitária, que, justa e paradoxalmente, é a negação da própria modernidade burguesa, com a economia, a ciência, a arte, a filosofia e a religião agindo com uma dimensão jamais vista na história da humanidade. O totalitarismo foi a mais profunda regressão, revelando um lado sombrio e macabro da modernidade, que reage aos fundamentos iluministas da modernidade, enquanto tal, pela negação violenta da liberdade. A reação contra o liberalismo capitalista teve sua vertente mais importante na consagração da opção totalitária.

Etimologicamente, vem do latim vulgar *colpus*, bofetada, soco; e do grego *kólaphos*, golpe na face, tapa, murro. A primeira e mais simples significação do vocábulo “golpe” remete a um choque físico entre dois corpos, provocando impactos variados, tais como batida ou pancada. Golpe com arma branca, ou qualquer objeto. O golpe de

artes marciais é aplicado tanto na defesa quanto no ataque, quando dialeticamente a defesa se converte em ataque. Nas artes marciais, o golpe dentro das regras é lícito. Golpe de sorte, golpe de gênio, golpe baixo, golpe de ar, golpe de misericórdia, golpe de vista (*coup d'oeil*, olhada), golpe de mestre, golpe parlamentar, golpe do orçamento, golpe da propina, golpe da estatal, golpe da ONG, golpe do baú e golpe do bilhete da loteria, mesmo os diversos golpes criminosos, ou a expressão literal e metafórica de “acusar o golpe”. Contudo, o golpe de Estado é o que mais causa emoção social e política. O famoso *coup d'État*.

Para Edward Luttwak, autor do clássico *Coup d'État: A Practical Handbook*,

“o *coup d'État* envolve alguns elementos de todos esses diferentes métodos pelos quais o poder pode ser aproveitado, mas, ao contrário da maioria deles, o *coup* não é necessariamente assistido pela intervenção das massas, ou, em grau significativo, pela força militar. A ajuda dessas formas de força direta, sem dúvida, facilitaria a tomada do poder, mas seria irrealista pensar que estariam à disposição dos organizadores de um *coup*. Porque nós não estamos no comando das forças armadas, nós não podemos esperar começar o planejamento de um golpe com as unidades militares consideráveis que já estão sob nosso controle, tampouco o governo do pré-*coup* permite-nos geralmente realizar a propaganda e a organização necessárias para fazer a utilização eficaz das ‘massas amplas do povo’. Uma segunda característica distintiva de um *coup* é que não implica qualquer orientação política particular. As revoluções são geralmente ‘esquerdistas’, enquanto os ‘pronunciamentos’

são normalmente iniciados por forças de direita. Um *coup*, no entanto, é politicamente neutro, e não há pressuposição de que qualquer política em particular será seguida, após a tomada do poder. É verdade que muitos *coups d'État* têm sido decididamente de direita, mas não há nada inevitável nisso. Se um *coup* não faz uso das massas, ou da guerra, que instrumento de poder lhe permitirá assumir o controle do Estado? A resposta curta é a maior parte deste livro. O que se segue é a nossa definição formal e funcional: um *coup* consiste na infiltração de um segmento pequeno, mas crítico, no aparelho estatal, que é, então, usado para deslocar o governo do seu controle do restante.”¹

O golpe de Estado sem armas é possível, desde que, pelo menos, mediante a infiltração, sejam dominados e redirecionados os segmentos da economia, da cultura, das armadas, da polícia, da ciência, da educação etc. Após o golpe, concluído ao longo do tempo, será necessário o uso autoritário da força para a preservação das posições tomadas. A guerra gramsciana de posição se estrutura como guerra de infiltração, e a garantia da manutenção da posição após a fase final ou conclusiva do golpe exigirá a força arbitrária e fora completamente do Estado democrático de direito. O *coup* não é neutro, conforme sustenta Luttwak, mesmo que o exercício do poder tome direções imprevistas, pois é preciso uma grande motivação para planejar e executar um golpe de Estado. Se há algo que não é jamais neutro, é o golpe de Estado. Quem o faz sabe exatamente a razão. O golpe de Estado é uma extrema tomada de posição política. Mesmo porque a necessidade de adesão política para formação do grupo determina certo grau de clareza política. A divisão em revolução e golpe de Estado é também inconsistente, pois toda revolução é um golpe de Estado, mesmo que seja um contragolpe.

A chamada “luta política” pressupõe, logicamente, um conjunto de golpes lícitos e ilícitos. E a questão ética permanece viva: é lícito dar um golpe de Estado, quando o governo pratica ilícitos constitucionais? Ou, também, quando golpeia o Estado por dentro? Ainda melhor, é legítimo um governo eleito democrática e licitamente, dentro das regras, posteriormente golpear o Estado, com uso de meios ilícitos para voltar-se contra a ordem constitucional que o consagrou? Golpear fora das normas a partir da força governamental é certamente praticar um golpe de Estado endógeno, valer-se das condições privilegiadas de ser governo nacional e, por um conjunto de variações de golpes, dar o golpe de misericórdia na ordem democrática de direito. Com efeito, apesar do golpe de Estado denominar um conjunto de ações de tomada do poder, não há uma fórmula única a ser aplicada em quaisquer países, circunstâncias e condições. O golpe de Estado exógeno foi praticado e teorizado pelos revolucionários bolcheviques e se caracteriza pela derrubada violenta do governo por meio das armas e dos assassinatos em massa. Para os revolucionários totalitários, golpe bom é o golpe deles. Acusar o golpe não é o mesmo que acusar de golpe. Quem quebra as regras prévia e oficialmente consensuais decerto está dando um golpe. Uma das mais importantes técnicas do golpe de Estado é praticar um golpe sorrateiro, silencioso e cínico, despertando poucas suspeitas, comprando uns tantos personagens decisivos, escandalizar a defesa da democracia e, ao final do processo, dar o golpe fatal. Acusarão o golpe ao serem descobertos, e acusarão de golpe quem quiser interromper o processo da revolução totalitária.

Uma das mais usadas e eficazes “fórmulas” de aplicação do golpe contemporâneo é a chamada “defesa da democracia”. A democracia é uma necessidade para um criptogolpe de Estado. As regras democráticas tornam-se atraentes sob determinadas condições históricas, e o criptogolpe somente é desvelado por meio de críticas aproximações

sucessivas, indicando não só o que está por detrás das políticas públicas, mas, sobretudo, para onde elas conduzirão o Estado e a sociedade. A partir daí, uma sucessiva onda de contragolpes ensejará uma contrarrevolução, armada ou não. Portanto, o golpe do contragolpe assume a legitimidade da continuidade do Estado democrático de direito. O próprio Hitler foi nomeado primeiro-ministro dentro das regras da República de Weimar, e utilizou-se das condições democráticas de poder para gradativamente introduzir o Estado total. O desespero dos revolucionários totalitários se expressa na alarmante campanha de “proteger a democracia”. Sim, porque ela é indispensável para o golpe totalitário. Especialistas nas frestas do Estado democrático de direito, segundo ele pouco defensivo por excelência, os totalitários buscam os aspectos frágeis para a aplicação do golpe como processo. Nem todo golpe é abrupto, mas, ao contrário, no mundo contemporâneo, em países democráticos, normalmente os golpes são lentos e graduais, para não chamar a atenção dos contragolpistas.

Alguns textos são clássicos na teoria do golpe de Estado, como o citado *Golpe de Estado – Um manual prático*, de Edward Luttwak, *Técnica do golpe de Estado*, de Curzio Malaparte, e *A insurreição armada*, editado pelo Comintern – Internacional Comunista, de 1928. O mais famoso é o livro de Curzio Malaparte, de 1931, autor cristão, registrado como Kurt Erich Suckert, de pai alemão, nascido em 9 de junho de 1898, na província de Prato, região da Toscana. Quando Mussolini perguntou-lhe qual a razão do pseudônimo Malaparte, ele respondeu: “Napoleão se chamava Bonaparte e terminou mal; eu me chamo Malaparte e vou me dar bem”. Aliás, segundo Malaparte, foi Napoleão Bonaparte quem deu o primeiro golpe de Estado parlamentar revolucionário moderno, com o 18 Brumário.² Depois, Malaparte vai afirmar que odeia o seu livro, pois este lhe trouxe infelicidade. Segundo ele mesmo e o consenso mundial, *Técnica do golpe de Estado*

é um “tratado da arte de defender a liberdade”, e, por extensão, um tratado da arte de defender o Estado. Hitler condenou o livro de Malaparte à fogueira, em Leipzig. Para Karl Marx, a insurreição é uma arte. Com efeito, é preciso conhecer criticamente, em detalhes, o funcionamento e as ideias do totalitarismo para contragolpeá-lo civil e militarmente, se for o caso, dentro da ordem constitucional. *Técnica do golpe de Estado* é decisivo para o entendimento do moderno processo revolucionário e contrarrevolucionário, mesmo que os dois lados estudem o livro. Ainda que Malaparte tenha iniciado sua vida política nas fileiras do fascismo italiano, rompeu com ele em 1931, ano da publicação do livro, foi preso inúmeras vezes por Mussolini, e lutou contra o nazifascismo, nas batalhas de Monte Cassino, na libertação de Roma e nos combates da chamada Linha Gótica (em alemão, *Gotenstellung*; em italiano, *Linea Gotica*; em inglês, *Gothic Line*), ao lado da nossa gloriosa FEB, que participou de todas elas.

Malaparte já advertira que, no seio dos Estados liberais e democráticos, há sempre partidos cujo conceito de Estado repousa no terreno revolucionário, isto é, a liberal democracia é um meio para atingir o Estado totalitário, e isso explica o “amor” deles pelas liberdades. É a liberdade para agir segundo os objetivos tirânicos. Segundo ele, os partidos de extrema-esquerda e extrema-direita, os “catilinários”, são os fascistas e os comunistas. Para Malaparte,

“os ‘catilinários’ de direita temem a desordem. Eles acusam o governo de fraqueza, de incapacidade, de irresponsabilidade. Eles defendem a necessidade de uma sólida organização do Estado, de um controle severo de toda vida política, social e econômica. São os idólatras do Estado, os partidários de um Estado absoluto. É em um Estado centralizador, autoritário, antiliberal e antidemocrático que eles veem a única

garantia da ordem da liberdade, o único obstáculo contra o perigo comunista. ‘Tudo no Estado, nada fora do Estado, nada contra o Estado’, afirma Mussolini. Os catilinários de esquerda visam a conquista do Estado para instaurar a ditadura dos trabalhadores das cidades e dos campos. ‘Onde há liberdade, não há Estado’, afirma Lênin.”³

Malaparte faz uma séria observação sobre quais seriam as regras fundamentais da técnica moderna do golpe de Estado. E mais, afirma ele que

“à tática revolucionária dos catilinários, os governos, revelando aí sua ignorância absoluta dos mais elementares princípios da arte de conquistar e de defender um Estado moderno, continuam a opor uma tática defensiva baseada em medidas policiais. Uma tal ignorância é perigosa (...).”⁴

Para Malaparte, se o estrategista da revolução bolchevista foi Lênin, o pensador tático do golpe de Estado de outubro de 1917 foi Trotsky. E a tática de Trotsky é a mais perigosa, diferentemente da estratégia de Lênin, segundo a qual o golpe de Estado precisa se dar a partir de certas condições gerais do país, e elas podem acontecer ou não, isso porque, para a tática insurrecional de Trotsky, o golpe de Estado não precisa reunir essas tais certas condições históricas necessárias, visto que necessário mesmo é somente o golpe de Estado, e este pode ser aplicado em qualquer momento e sob quaisquer circunstâncias. Segundo ele, não se pode ficar esperando algo que não se sabe quando nem se vai acontecer um dia. Não há circunstâncias favoráveis à insurreição armada, elas são criadas artificialmente. Em Trotsky, não existe amadurecimento ideal para que um país sofra um golpe de Estado. Basta uma organização mínima para obter o máximo, que é a tomada do poder. Resumidamente, a tática não precisa da estratégia. Para Trotsky,

“é preciso, antes de tudo, de ocupar a cidade, tomar-se os pontos estratégicos, derrubar o governo. Para isso, é necessário organizar a insurreição, formar e adestrar uma tropa de assalto. Poucas pessoas, as massas não servem para nada, basta uma pequena tropa. (...) Porque todo o povo é demais para a insurreição. É preciso somente uma pequena tropa, fria e violenta, adestrada na tática insurrecional.”⁵

Se há uma teoria geral do golpe de Estado armado, há também uma teoria do golpe de Estado parlamentar, no qual a tropa de assalto se apresenta nas empresas estatais e nos órgãos públicos, para a coleta da propina que irá controlar o poder legislativo, garantir o cartel das empresas do crime organizado, e preservar os gastos públicos do modo mais excessivo, a fim de alimentar o mito do Estado, desmoralizar a economia liberal democrática, manter a economia extremamente fechada e protecionista e engordar a escravidão do voto assistencial artificial. É como jogar uma rede usando iscas ideológicas que justificam a adesão popular. E o círculo vicioso se perpetua. A racionalidade da lógica do mercado liberal e a simétrica racionalização dos gastos públicos são debochada e revolucionariamente etiquetadas como “pacote de maldades”. Pacote de bondades é a destruição da economia e do Estado de direito democrático, acompanhado do genocídio, que é um produto intrínseco, histórica e tragicamente comprovado diversas vezes no século XX. É a autodestruição nacional dirigida pelo governo. Medidas impopulares, na verdade, são as que causam o desemprego em massa, e não as que o evitam. O populismo causa o prazer precoce, fora do princípio de realidade. O delírio psicótico se manifesta como totalitarismo político. Citemos a máxima de Marie-Thérèse da Polônia, seguida por Pilsudski, antes e depois do golpe de Estado de 1926: “Agir à prussiana, mas salvando sempre as aparências da honestidade”. Para Malaparte, salvar as aparências de

legalidade serve à ideia revolucionária da arte do golpe de Estado, mas não à sua efetividade, pois desconhece a técnica da aplicação do golpe. A rigor, este não precisa salvar nenhuma aparência, do ponto de vista técnico; dá-se o golpe, simplesmente isso. O golpe de Estado parlamentar é um erro banal, afirma Malaparte, pois todo golpe precisa de celeridade, e o tempo desfavorece, pois a lentidão favorece a defesa do contragolpe, que vai descobrindo gradativa e criticamente a estratégia golpista. Nas artes marciais, a velocidade associada à técnica é tudo, do mesmo modo que os verdadeiros golpes e contragolpes de Estado. Para Malaparte, o golpe de Estado parlamentar só tem chance de algum êxito com o apoio e a presença do Exército. Hoje, não mais em cavalos, como Bonaparte, mas com a moderna cavalaria de blindados à porta do Congresso Nacional, mas preservando o terreno da legalidade. Digamos que o Exército reforçaria e incentivaria a eloquência parlamentar *interna corporis*.

Para Trotsky, contrariamente a Lênin,

“as coisas perigosas são sempre extremamente simples. Para ganhar, não é preciso desconfiar das circunstâncias desfavoráveis nem confiar nas que são favoráveis. É preciso bater na barriga: isso não faz barulho. A insurreição é uma máquina que não faz barulho. Sua estratégia exige condições favoráveis demais: a insurreição não precisa de nada. Ela basta a si mesma.”⁶

A teoria trotskysta do golpe de Estado despreza o ataque militar à organização burocrática e política estatal, mas direciona a violência contra o governo, considerado, com razão, a chave do Estado, pois, segundo ele, é preciso derrotar o inimigo no campo mesmo em que ele defende o Estado. A tática de Trotsky é ir direto ao objetivo central,

sem as mediações leninistas. É necessário destruir o funcionamento técnico do governo, guardião do Estado, com uma tropa de assalto. Na Rússia, fazia-se indispensável uma equipe de técnicos destruidores da máquina estatal central; no Brasil, a tropa de assalto foi formada por uma equipe de técnicos corruptores das empresas estatais, mas o objetivo é o mesmo: o golpe de Estado, o golpe no Estado. E que, ao fim e ao cabo, é um golpe no povo. Acusar o contragolpe de golpe é uma astúcia que exemplifica a teoria de Freud do mecanismo de defesa denominado “projeção”. Atribuir aos outros aquilo que caracteriza a própria ação e a maneira de ser de quem acusa. As tropas de assalto trotskystas inspiraram o revolucionário Radek, em uma sessão do Comintern, a propor a multiplicação internacional em toda a Europa, chegando a defender a criação de uma escola de instrução técnica em cada país. Daí a iniciativa de Hitler, ao reproduzir em Munique uma escola técnica de tropas de assalto. Segundo Trotsky, a sua tática, fundada na técnica, é capaz de golpear e tomar o Estado em, no máximo, 72 horas. Uma coisa é certa, toda técnica do golpe de Estado deve ser precedida de uma conjugação de ações catilínárias, ainda que estas sejam insuficientes, isoladamente, isto é, quando a verborragia catilínária não vem seguida do método, da tática e da técnica moderna do golpe de Estado. Segundo Malaparte, valendo-se dos pontos fracos do Estado moderno, que já não coincide com as características de outras épocas, o que antes se resolvia com critério policial, hoje se resolve com critério técnico. Contudo, encarcerar os revolucionários totalitários permanece uma boa medida protetiva do Estado democrático de direito, pois, inevitavelmente, eles cometerão crimes previstos em lei. E quanto maiores as penas, menores as chances de retornarem à vida política.

Um dos erros mais frequentes mencionados por Malaparte é o de revolucionários atacarem no terreno escolhido pelo inimigo, o

que, felizmente, facilita o contragolpe. Jamais, também, nenhum contragolpe deverá aceitar o terreno escolhido pelo inimigo. Sempre será desfavorável. Segundo Malaparte, a tática revolucionária não é exclusivamente política, mas técnica, e o contragolpe não pode ser exclusivamente policial, mas igualmente técnico. O golpe militar revolucionário totalitário ataca o Estado como se fosse uma fortaleza, e a polícia defende o Estado como se fosse uma cidade, dois erros que se assemelham, afirma Malaparte.⁷ Para Malaparte, a tática dos catilinários é de agilizar o golpe de Estado, e a dos defensores do Estado é ganhar tempo para preparar o contragolpe. Os catilinários se valem da democracia para instrumentalizar a revolução totalitária, infiltrando agentes e aparelhando o Estado para assaltá-lo; e os defensores da democracia a veem como um fim em si mesma, e o Estado como instituição a ser preservada em benefício da liberdade, dos valores e princípios da civilização.

Malaparte, no início da carreira, em 1921, desfrutou da intimidade de Mussolini e, quando rompeu, em 1931, passou a gozar de estadas em prisões italianas. Segundo Malaparte,

“Mussolini não é vegetariano nem cientista cristão ou social-democrata. Sua educação marxista não lhe permite certos escrúpulos tolstoianos: ele não aprendeu as boas maneiras políticas em Oxford, e Nietzsche o tornou hostil para sempre com o romantismo e a filantropia. (...) Não se deve esquecer que os camisas negras, em geral, são originários dos partidos de extrema-esquerda, quando não são ex-combatentes, os quais quatro anos de guerra endureceram o coração, ou jovens de ímpetos generosos.”⁸

Sobre o marxismo de Mussolini, temos passagens célebres:

“A tática seguida por Mussolini para tomar o Estado violentamente só podia ser concebida por um marxista. Não se pode jamais esquecer que a educação de Mussolini é marxista. (...) Mussolini, que interpretava a situação como marxista, não cria nas chances de sucesso de uma insurreição que devesse combater, simultaneamente, as forças do governo e as forças do proletariado. (...) Não se deve ver na tática do golpe de Estado fascista uma tática reacionária. Mussolini não tinha nada de um d’Annunzio, de um Kapp, de um Primo de Rivera ou de um Hitler. É como marxista que avaliou as forças do proletariado e que ele avaliava seu papel na situação revolucionária de 1920: é como marxista que ele chegava à conclusão que era necessário, antes de tudo, quebrar os sindicatos operários sobre os quais o governo, sem dúvida, se apoiaria para defender o Estado. (...) Mas não é o programa de 1919 que revela a educação marxista de Mussolini, mas, sim, a concepção da tática do golpe de Estado fascista, a lógica, o método, o espírito ininterrupto com os quais ele aplica o golpe. Ver-se-á mais tarde, a propósito de Hitler, como pode degenerar no espírito de um reacionário um plano tático concebido por um marxista.”⁹

Portanto, os programas de partidos são despistamentos, o que conta efetivamente é a plena consciência da tática do golpe de Estado, único modo de preparar o contragolpe.

A teoria malapartiana foi confirmada na prática, ao chamar a atenção para a tática da técnica totalitária do golpe de Estado, vislumbra-da, já em 1931, nas aterrorizantes pregações e ações do catilinário

Adolf Hitler. Eis que Malaparte, referindo-se ao futuro *Führer* da Alemanha, assim comenta:

“Seria injusto desaprovar Hitler por ter sido capaz de persuadir seis milhões de eleitores de votarem a favor de um programa político, social e econômico que faz, ele também, parte de sua eloquência. Não se trata de estabelecer se o segredo do seu sucesso pessoal reside nas suas palavras ou no seu programa. Não é nem sobre sua eloquência nem sobre seu programa, que julgamos os catilinários, mas sobre a sua tática revolucionária. Trata-se de dizer se a Alemanha de Weimar está realmente ameaçada de um golpe de Estado hitlerista, isto é, de saber qual é a tática revolucionária desse Catilina eloquente demais, que quer tomar o *Reich* e impor sua ditadura pessoal ao povo alemão.”¹⁰

Segundo Malaparte, Hitler passou lentamente da tática revolucionária rumo a uma solução parlamentar do problema da conquista do Estado, no que foi abertamente ajudado por Carl Schmitt. Com efeito, a partir de 1923, depois do fracasso do golpe de Estado em Munique, Hitler transferiu ou sublimou sua violência revolucionária para a eloquência catilinária. Contrariamente a certas correntes do partido nacional-socialista dos trabalhadores, que preferiam uma ofensiva revolucionária, e acusando-o de covardia, de ter medo da revolução, Hitler faz algumas concessões extremistas, mas, focado na conquista parlamentar e legal do poder, para, de dentro, subverter todo o Estado e golpeá-lo de modo endógeno. A conquista do *Reichstag* deve ser pela vertente eleitoral, mais segura, menos escandalosa; portanto, é por dentro das regras democráticas de Weimar que Hitler quer dar o golpe de Estado. Hitler precisava da democracia para destruí-la.

A propósito, Hitler seguia a cartilha da filosofia do direito nazista, segundo a qual

“a palavra ‘crime’ é um relicário de um mundo passado. Um ‘crime’, como se dizia outrora, é mil vezes superior ao imobilismo burguês. (...) É preciso desconfiar do espírito e da consciência; é preciso confiar nos seus instintos. É preciso inventar-nos uma nova ingenuidade. Nos acusam de sermos inimigos do espírito. Certo, nós o somos. (...) A Providência me designou para ser o grande libertador da humanidade. Eu libertei o homem da coação de uma razão que gostaria de ser seu próprio objetivo; eu o liberei de uma degradante quimera, que se chama consciência ou moral, e de exigências de uma liberdade individual que muitos poucos homens são capazes de suportar. (...) À doutrina cristã do primado da consciência individual e da responsabilidade pessoal, eu ponho a doutrina libertadora da nulidade do indivíduo e de sua sobrevivência na imortalidade visível da nação. Eu suprimo o dogma do resgate dos homens pelo sofrimento e pela morte de um Salvador divino, e proponho um novo dogma da substituição dos méritos: o resgate dos indivíduos pela vida e ação do novo legislador-*Führer*, que vem aliviar as massas do fardo da liberdade.”¹¹

Seguindo a cartilha de Carl Schmitt, Hitler é o guardião da Constituição. Qual Constituição? Ele mesmo. *Ich bin die Verfassung*, “Eu sou a Constituição”, diria Hitler, apoiado juridicamente em Schmitt. Assim, o crime não é o que as leis penais e a Constituição alemã indicam, mas, sim, aquilo que o líder quer que seja crime. Portanto, nada atinge o *Führer*.

Ainda sobre Carl Schmitt, Bernard Bruneteau, em seu capítulo no livro *As lógicas totalitárias na Europa*, coordenado pelo historiador Stéphane Courtois, diretor de pesquisas do Centro Nacional de Pesquisa Científica, em Paris, indaga sobre a lógica “democrática” do totalitarismo, na contramão de Schmitt, em seu livro *Parlamentarismo e democracia*.¹²

“Em 1926, Carl Schmitt, à época em plena denúncia do sistema weimeriano, e que considera que ‘o fascismo e o bolchevismo são certamente antiliberais, como toda ditadura, mas não necessariamente antidemocráticos’, opõe à ‘maquinaria artificial do parlamentarismo liberal do século XIX, os métodos das ditaduras e cesarismos ‘em vista de formar a vontade do povo e de criar uma homogeneidade’, isto é, a aclamação e a presença popular, o que ele denomina ‘uma democracia imediata, no sentido não somente técnico, mas vital’¹³”.

Ora, a teoria schmittiana de legitimação do totalitarismo pela ideia torturante de “democracia imediata” encerra uma contradição inconciliável, pois a natureza mesma, a ontologia da democracia é ser rigorosamente mediata. Todas as instituições nacionais formam a mediação ou a mediatidade social, econômica, política, jurídica, cultural, científica e militar, que são o verdadeiro antídoto às tentações totalitárias, que, em vez de acentuar a divisão de poderes, luta pela sua extinção. Karl Marx também cultuou o fetiche de que o fim das mediações sociais e políticas traria a felicidade eterna. A imediatidade democrática é uma falácia, uma astúcia da desrazão e da barbárie. Com efeito, alguns anos depois, Hans Kelsen, em defesa da liberdade, critica a manipulação da linguagem schmittiana, segundo a qual a “democracia social” é um estágio superior à “democracia formal”. Para Kelsen,

“o grande poder de legitimação e todo o valor afetivo que a ideia de liberdade vale à palavra de ordem democrática são corrompidas em benefício de um sistema de ditadura política caracterizada. (...) Fundando-se sobre esta noção de democracia social, nega-se pura e simplesmente toda diferença entre democracia e ditadura, e qualifica a ditadura, que realiza a chamada justiça social, de ‘verdadeira’ democracia.”¹⁴

O que vale para o nazismo, vale para o comunismo, conforme acentua Schmitt, e é a isso que ainda assistimos hoje, com as ofensas sistemáticas contra a “democracia formal”, em benefício da “democracia social”, cujos resultados sociais, econômicos, políticos, culturais, científicos e militares são desastrosos. A *Führerdemokratie* fez escola internacional, e a subversão semântica nos quer fazer engolir as suas variações de “democracia popular” e “democracia do trabalho”. Na verdade, trabalho escravo, extermínio popular e tirania. Segundo Stéphane Courtois, se a boa governança totalitária começa pelo coração do poder, que é o partido, é preciso encontrar um tipo de homem capaz de cometer um crime dessa natureza. Insiste Courtois que,

“com efeito, do mesmo modo que a lógica da monopolização do poder conduziu o partido bolchevique a privatizar o Estado, em benefício dos seus dirigentes e de seus companheiros, também a lógica da concentração de uma potência máxima implicou a privatização do partido em benefício de um só indivíduo, Stalin.”¹⁵

Malaparte faz uma revelação surpreendente, segundo a qual, em Moscou, ele ouvira de um bolchevique histórico na tática insurrecional de Trotsky, durante o golpe de Estado de 1917, que “Hitler

nada mais é que uma mulher”. E, como tal, dizem que “se vingou como uma mulher” sobre toda a humanidade. Um de seus biógrafos chegou a afirmar que “não consta em sua vida nenhuma história de mulher”. Tampouco de homem, ironiza Malaparte. A insinuação de que Hitler seria um híbrido sexual vem analisada por Malaparte da seguinte forma:

“O espírito de Hitler é realmente um espírito profundamente feminino: sua inteligência, suas ambições e sua vontade não têm nada de viril. É um homem fraco que se refugia na brutalidade para mascarar sua falta de energia, suas surpreendentes fraquezas, seu egoísmo mórbido, seu orgulho sem refúgios. (...) A ditadura não é somente uma forma de governo, é a forma mais completa da inveja, sob todos os seus aspectos: político, moral, intelectual. (...) Há alguma coisa de confuso, de equívoco, de patologicamente sexual na tática oportunista de Hitler, em sua aversão pela violência revolucionária, no seu ódio a toda forma de liberdade e de dignidade individuais. (...) Hitler é o ditador, a mulher que a Alemanha merece. É o seu lado feminino que explica o sucesso de Hitler, sua ascendência sobre a massa, o entusiasmo que ele excita na juventude alemã.”¹⁶

Em suma, a análise de Malaparte coincide com uma interpretação nossa anterior, segundo a qual o altíssimo complexo de superioridade de Hitler era uma confissão do seu extremado complexo de inferioridade, que podemos hipoteticamente interpretar como sendo de origem nitidamente sexual.

Notas

1 LUTTWAK, Edward. *Coup d'État: a practical handbook*. Massachusetts: Harvard University Press, 1979. p. 26.

2 Brumário, do francês *Brumaire*, indica segundo mês do calendário republicano da França, começando trinta dias depois do equinócio do outono, de 22 de outubro a 21 de novembro.

3 MALAPARTE, Curzio. *Technique du coup d'État*. Paris: Grasset, 2014. p. 30.

4 *Idem, ibidem*, p. 31.

5 *Idem, ibidem*, p. 41.

6 *Idem, ibidem*, p. 42.

7 *Idem, ibidem*, p. 116.

8 *Idem, ibidem*, p. 164.

9 *Idem, ibidem*, p. 178-179.

10 *Idem, ibidem*, p. 191.

11 RAUSCHNING, Herman. *Hitler m'a dit*. Paris: Fayard/Pluriel, 2012. p. 301-302.

12 SCHMITT, Carl. *Parlamentarisme et démocratie*. Paris: Le Seuil, 1988. p. 114.

13 BRUNETEAU, Bernard. Une logique “démocratique” pour le totalitarisme?”. In: COURTOIS, Stéphane. *Les logiques totalitaires en Europe*. Paris: Éditions du Rocher, 2006. p. 71.

14 KELSEN, Hans. *La démocratie: Sa nature, sa valeur*. Paris: Dalloz, 2004. p. 105. (1. ed. 1932).

15 COURTOIS, Stéphane. *Les logiques totalitaires en Europe*. Paris: Éditions du Rocher, 2006. p. 36.

16 MALAPARTE, Curzio. *Technique du coup d'État*. Paris: Grasset, 2014. p. 200-201.

Exame da questão do ressurgimento do socialismo na Europa

Antonio Paim

Professor titular aposentado.

Enunciado da questão

Nas últimas décadas do século passado, emergiu uma disputa entre socialistas e sociais-democratas. Estes haviam renunciado ao propósito de promover a estatização da economia e abandonado a utopia da sociedade sem classes. Seria essa a modificação efetivada no socialismo clássico, durante o Congresso de Bad Godesberg, do Partido Social-Democrata Alemão, em 1959. Com a ascensão de Tony Blair à liderança do Partido Trabalhista Inglês, em 1992, os principais partidos socialistas da Europa (1992) aderiram a essa plataforma, com exceção do Partido Socialista Francês.

Tenha-se presente que estes últimos (os socialistas) conquistaram os governos da maioria dos países europeus ao término da Segunda Guerra Mundial. Com as dificuldades decorrentes da estatização da economia que promoveram, eles acabaram perdendo posições na Inglaterra, na França e na Alemanha. Entretanto, após a queda do Muro de Berlim (fins da década de 1980), conseguiram recuperar-se. Ao fim do século, dos 15 países pertencentes à Comunidade Euro-

peia – situados na Europa Ocidental –, detinham o poder em 13. Todavia, essa recuperação deu-se à custa do abandono do excessivo intervencionismo econômico, em que consiste, no fim de contas, o resultado imediato da mudança programática. Isto é, a social-democracia. Esse grupo conseguiu mesmo projetar internacionalmente alguns de seus líderes. Além do citado Tony Blair, Felipe González (presidente do governo na Espanha) e Gerard Schroeder (chanceler da Alemanha).

Entretanto, no período recente (últimos meses de 2015), verifica-se uma reversão em alguns países. O Partido Socialista Português volta ao poder com um programa de governo muito distanciado da social-democracia. Na Espanha, arrebatando espaço ao Partido Socialista, emerge uma agremiação marxista leninista com programa deveras primário nessa altura dos acontecimentos, depois da perda total de influência dos partidos comunistas. Na Inglaterra, o grupo de Blair, na disputa da liderança do Partido Trabalhista, obteve apenas 4,5% dos votos. O novo líder, Jeremy Corbyn, eleito com cerca de 60% dos votos, volta a falar em reestatização – embora limitada em relação ao que ocorreu no início do último pós-guerra – e virtual abandono da atual política externa. Embora se trate de apenas três países, grassa um descontentamento generalizado na Europa com a incapacidade dos governantes de sair da crise, sabendo-se que já dura sete anos, e a expectativa (oficial) é que somente voltará a ter os índices econômicos de 2007 no ano de 2020. Como indícios do que pode acontecer, tivemos os incidentes com a Grécia (que deixaremos registrado neste ensaio) bem como a saída da Inglaterra da Comunidade Europeia, em junho de 2016.

Propomo-nos examinar, especificamente, cada um dos casos citados, a fim de verificar se poderíamos apontar a existência de traços

comuns que pudessem explicar o fenômeno em causa e, sobretudo, averiguar as possibilidades de vir a assumir maiores proporções, hipóteses que deixaremos para apresentar depois de concluído o mencionado relato.

I – O acordo de Portugal com a chamada “Troika”

Em 2011, a dívida pública de Portugal ultrapassou o valor do PIB, equivalendo a 130%. Como o conjunto da Europa achava-se em crise, supostamente em decorrência da crise financeira desencadeada nos Estados Unidos (fins de 2008), era flagrante a ameaça de calote, em face do que o sistema financeiro exigia taxas sobre eventuais empréstimos, a que os cofres públicos não podiam atender. Diante desse quadro, o governo (liderado pelo socialista José Sócrates) viu-se na contingência de recorrer à Comunidade Europeia, ao FMI e ao Banco Central Europeu. Obteve empréstimo de 78 bilhões de euros. As condições de amortização eram muito favoráveis (carência e prazos dilatados). Verdadeiramente dramáticas eram as exigências de austeridade, que se tornaram atribuição do novo governo, em decorrência do acordo de Sócrates com a “troika”, assinado em maio daquele ano, 2011. As eleições parlamentares estavam marcadas para o mês seguinte, junho. E, como não poderia deixar de ser, impuseram ao Partido Socialista (PS) uma fragorosa derrota, voltando ao poder o Partido Social-Democrata (PSD) (liberais conservadores, tipificados como de direita).

Dedicaram-se, desde logo, à redução do déficit público, que seria alcançada com a redução de salários e o aumento de impostos, além de com outras reformas estruturais, de todo impopulares. Levaram contingentes representativos da sociedade a expressar seu descon-

tentamento em manifestações de rua contra o aumento do custo de vida e o desemprego, que alcançaria 15% da população ativa. A recessão em 2012 equivaleu a 3,1%.

O governo (chefiado por Pedro Passos Coelho) começou a recolher os primeiros resultados favoráveis em 2014 (crescimento do PIB de 0,8%) e em 2015 (crescimento do PIB de 1,5%); redução moderada do desemprego e resultados muito favoráveis no aumento das exportações.

A melhoria do ambiente refletiu-se no resultado das eleições parlamentares de outubro de 2015. A coligação governamental (PSD/CDS) conquistou 126 cadeiras (38,6%), enquanto a oposição socialista obteve 85 (32,4%). Não tendo, entretanto, alcançado maioria absoluta, o PSD não conseguiu obter aprovação, da Assembleia da República, para formar o governo, elegendo-se uma coligação de esquerda integrada pelo Partido Socialista, pelo Bloco de Esquerda e pelo Partido Comunista Português (PCP). Obteve 163 votos.

O governo passou a ser chefiado por Antonio Costa, líder do PS. Transcrevo os pontos essenciais do seu programa, enumeração de certa forma extensa, mas que nos parece imprescindível para perfeito entendimento do que se trata:

Salários, incluindo salário-mínimo e pensões

- Atualização das pensões.
- Reposição do pagamento dos componentes da aposentadoria.
- Redução gradual das taxas cobradas sobre salários brutos inferiores a 600 euros/mês.
- Aumento do salário-mínimo, tendo como meta alcançar 600 euros em 2019.
- Reposição gradual dos salários da função pública, reduzidos em decorrência do acordo com a “troika”.
- Criação do complemento salarial anual para trabalhadores com rendimentos abaixo da linha de pobreza.

Dispositivos de outra índole

- Reposição dos quatro feriados eliminados na anterior legislatura.
- Cancelamento da reforma eleitoral das eleições parlamentares.
- Anulação das concessões e privatizações em curso dos transportes coletivos de Lisboa e Porto.
- Reversão das fusões de empresas de água que tenham sido impostas aos municípios.
- Reversão do processo de privatização da Empresa Geral de Fomento (EGF).
- Nenhuma outra concessão ou privatização.

Pela enumeração, verifica-se que o governo de Passos Coelho aprofundou a política adotada pelos conservadores na Europa, qual seja, cortar ou reduzir benefícios contemplados no *Welfare*, em vez de reformá-los para acabar com os déficits crônicos na linha seguida pelos alemães, em conformidade com o modelo norte-americano, diferença que detalharemos oportunamente. A experiência histórica sugere que esse é justamente o caminho que leva à estagnação. Ao mesmo tempo, contudo, cumpre reconhecer que a prática da austeridade, no estilo recomendado pela Comissão Europeia (Bruxelas), impõe sacrifícios que a comunidade considera unilaterais (transferência dos ônus aos menos favorecidos).

A par disso, a investida contra as privatizações mostra que o PS português recuou em relação aos avanços anteriores na adoção de posições afastadas do socialismo clássico, aproximando-se da social-democracia.

II – Nas eleições espanholas, repete-se o ocorrido em Portugal

De certa forma o quadro português repete-se na Espanha (quanto aos resultados eleitorais e seu desfecho), assemelhando-se à circunstância de que a crise encontra no poder os sociais-democratas. Seus efeitos levam à derrota eleitoral, cabendo aos liberais conservadores pôr em prática a política de austeridade. As nuances são apresentadas a seguir.

A Espanha obtinha taxas consideradas altas de crescimento na Europa (4,2%, em 2006, e 3,8%, em 2007). A crise se fez sentir no próprio ano de 2008 (redução a 1,1%), seguindo-se a recessão (2009, -3,6%; 2010, -0,014%; e 2011, -1%). A impopularidade do governo social-democrata (José Luís Zapatero) chegou a tal ponto, que as eleições

parlamentares de 2012 foram antecipadas para 2011. Essas eleições deram a vitória ao Partido Popular (liberal conservador), mantendo-se a tradição firmada no período iniciado após o fim da ditadura franquista (1975), alternando-se no poder sociais-democratas e liberais conservadores.

Constituiu-se governo liderado por Mariano Rajoy, que aplicou ciosamente a política de austeridade, conseguindo resultado considerado espetacular, seguindo-se a anos recessivos (2012, -2,6%; e 2013, -1,7), a saber: 2014, resultado positivo de 1,4%. Em 2015, o crescimento registrado foi de 3,1%, muito acima da média alcançada pelas economias desenvolvidas (1,5%).

Como em Portugal, a recuperação econômica levou a que os liberais conservadores no poder ganhassem a eleição. Mas registrou-se fracionamento inusitado, como é mostrado adiante:

Eleições parlamentares (20 de dezembro de 2015)		
Agremiação	Cadeiras	%
Partido Popular	123	28,7
Partido Socialista	90	22,0
Podemos	69	20,6
Cidadãos	40	13,9
Outros*	28	14,8
Total	350	100,0

* Partidos da Catalunha; Basco etc.

Comparecimento eleitoral considerado alto para os padrões europeus (73,2%).

O partido político espanhol denominado Podemos corresponde a uma agremiação marxista, classificada como de extrema-esquerda, sendo o Cidadãos de tendência liberal. Parte da opinião catalã acha-se envolvida num tumultuado processo separatista, embora o Tribunal Constitucional o haja considerado ilegal, de modo que se exclui, automaticamente, de qualquer coligação, a exemplo das que integrou no passado. Desse modo, o fracionamento impediu que os dois maiores partidos não se dispusessem a fazer maiores concessões aos dois possíveis aliados (Podemos e Cidadãos), dada a diversidade de programas. Tiveram de tentar aprovação com governo exclusivo, o que não deu certo.

Assim, o Partido Popular não conseguiu aprovação da Assembleia na sua proposta de constituição de governo. Ao contrário do que ocorreu em Portugal, o PS espanhol também não logrou fazê-lo. Da situação criada, foram convocadas novas eleições para 26 de junho, quando, então, repetiu-se o quadro antes configurado. O PP aumentou a sua bancada, conquistando 137 cadeiras, mas insuficiente para formar governo. O PS perdeu cinco cadeiras (elegeu 85 deputados), enquanto o Podemos ganhou mais dois, e Cidadãos perdeu 8.

Mais uma vez o PS recusou coligar-se com o PP.

Durante os meses desde então transcorridos, na situação de governo provisório, Mariano Rajoy, líder do Partido Popular encetou negociações com os liberais do Cidadãos, conseguindo, em agosto, um programa comum, passando a dispor de 170 votos, número muito próximo do que seria necessário (176), mas ainda insuficiente. Submetido a voto, não conseguiu mais uma vez obter o quórum necessário (setembro, 2016). Em dezembro, deve ser convocado um terceiro pleito.

III – A reviravolta do Partido Trabalhista Inglês

O novo líder do Partido Trabalhista Inglês, Jeremy Corbyn (nascido em 1949, tendo, portanto, 66 anos), é membro da bancada na Câmara dos Comuns desde 1983. Recentemente, testou sua popularidade ao eleger um muçulmano (Sadiq Kahn) para a prefeitura de Londres.

Eis o programa com base no qual elegeu-se novo líder: reestatização das ferrovias; fim dos bombardeios ao Estado Islâmico; aumento dos investimentos do Estado; e diálogo com a Argentina com relação às ilhas Malvinas.

Os resultados do evento no qual teve lugar a escolha do novo líder, realizado a 12 de setembro de 2015, mostraram que Corbyn obteve 59,5% dos votos, no primeiro turno, tornando desnecessárias novas votações. O segundo colocado (Andy Burnham), classificado como “centrista”, conquistou apenas 19%. Outro candidato da mesma corrente (Yvette Cooper) obteve 17%; aquele que seria da corrente do ex-primeiro-ministro Tony Blair (Liz Kendall) amargou escassos 4,5%.

Parece desnecessário qualquer comentário, bastando classificar o evento descrito como “reviravolta”.

IV – Indicadores do estado de espírito contrário à comunidade

a) Opinião de alguns Estados sobre a UE

Negativa (em %)

Polónia	22
Hungria	37
Itália	39
Suécia	44
Holanda	46
Alemanha	48
Reino Unido	48
Espanha	49
França	61
Grécia	71

Data do inquérito: 10/06/2016, realizado por Rew Research Center.

Acessível no *Euronews*.

Entendemos que o descontentamento é provocado pela Comissão Europeia, a chamada “burocracia de Bruxelas”. Criada por Jacques Delors (socialista estatizante), atribuiu-se o poder de imiscuir-se li-

teralmente em todos os assuntos, acrescido do fato de que dispõe de um orçamento bilionário, da ordem de 130 bilhões de euros anuais. Tem até mesmo o poder de legislar, sabendo-se que a implantação do Parlamento Europeu é fenômeno relativamente tardio. O voto direto para a eleição de seus membros é de 1979, tendo sido paulatina a absorção por este órgão das funções legislativas relativas ao conjunto dos países. Mesmo tendo reduzido essa parcela de poder, estabelecendo regras para conceder financiamentos em praticamente todas as atividades, sempre encontra-se em condições muito favoráveis para concorrer com o Parlamento.

Uma opinião impressionista: quem visita Bruxelas e depara-se com a imensidão das instalações da Comissão Europeia sente achar-se em presença do *Big Brother* de Orwell.

b) A saída da Inglaterra da UE (*brexít*)

O referendo sobre a permanência da Inglaterra na Comunidade Europeia – batizado pelos ingleses de *brexít*, junção da abreviatura de Bretanha com a palavra saída (*exit*) – foi convocado para realizar-se a 24 de junho de 2016. Terminou de maneira surpreendente: votaram a favor 52% dos eleitores, e 48% contra. Surpreendente porque os órgãos dirigentes tinham se comprometido a reexaminar a questão da livre circulação de naturais dos outros países integrantes da Comunidade, inclusive de fixar residência, que era entendida, então, como instigador do afastamento.

Todavia, tudo leva a crer que pesou o receio de pôr em risco as conquistas alcançadas pelos ingleses, que distinguiam o país da maioria das nações do continente.

Enumerando-as, fica fácil avaliar a pertinência da suposição. A Inglaterra registrou estas conquistas que a distinguiam da situação vigente na maioria dos países continentais:

- Na prática, eliminação do desemprego, porquanto os conservadores conseguiram reduzir a taxa, que era de 8,4%, em 2011, para 5,1%, em 2016.
- Programas em curso para reduzir a carga tributária de 28% (vigente em 2016) para 18%.
- Redução do déficit público dos 5%, para superar o limite de 3% adotado na Comunidade, sendo buscada a meta de 0,4% do PIB.
- Elevação do salário-mínimo em 13%, entre 2015 e 2020.

A diferenciação entre as duas situações tornava-se gritante, ao indicar-se que a Inglaterra vinha alcançando taxas de crescimento superiores à média europeia (zona do euro, 1,6% em 2015; previsão de 1,7% em 2016; Inglaterra, 1915, 2,1%; previsão para 2016: 2,0%).

Cumprе assinalar que a derrota do primeiro-ministro, David Cameron, no plebiscito, contrasta flagrantemente com as demonstrações de prestígio que vinha demonstrando desde as eleições parlamentares de 2015. Nestas, o Partido Conservador obteve maioria absoluta, tendo conquistado 50,9% das cadeiras (em número de 331), prescindindo de reeditar a coligação com base na qual exercia o poder desde 2010.

A complexidade do quadro político advinha da circunstância de que os eurocéticos desenvolviam uma grande atividade e deram uma demonstração de força nas eleições daquele ano (2015). Embora

tenham conquistado somente uma cadeira (ganharam num único distrito), alcançaram cerca de 4 milhões de votos (para dispormos de termo de comparação, a segunda agremiação, o Partido Trabalhista, carrou 9,3 milhões de votos). O que explica o fato de Cameron ter se sentido obrigado a convocar referendo para decidir a permanência na União Europeia.

c) A crise grega

Incluída entre os países que recorreram a Bruxelas, dadas as dificuldades para atender aos compromissos decorrentes das dimensões assumidas por sua dívida pública – 320 bilhões de euros, equivalentes a 175% do PIB, da ordem de 200 bilhões de euros –, a Grécia obteve, em 2010, empréstimo de 110 bilhões de euros. Logo tornar-se-ia patente ser tal cifra insuficiente, elevando-a a 240 bilhões de euros. Para dispor de um parâmetro quanto às dimensões do desastre, na União Europeia vigora o limite de 60% para a relação dívida pública/PIB. Os principais países ultrapassavam-no, contudo, em proporções de certa forma razoáveis (Alemanha, 71,2%; França, 96,1%; Holanda, 65,1%, e assim por diante; apenas a Bélgica ultrapassava os 100%, com 106,0%).

A causa fundamental do endividamento grego adveio do aumento incessante dos gastos públicos, que cresceram cerca de 50%, entre 1999 e 2007, aumento de dispêndio que não se alterou com a adoção do euro (2001). Ao longo do pós-guerra, a Grécia aplicou políticas de índole socialista, imiscuindo-se no conjunto da atividade econômica, intervindo em preços e distribuindo subsídios.

A obtenção da ajuda financeira envolvia o compromisso de adoção de certas medidas que encontrariam grande resistência de parte

da população, sobretudo aquelas que afetavam as liberalidades da seguridade social. Na medida em que apareciam dificuldades pessoais, os gregos dispunham da alternativa de obter aposentadoria antecipada, prerrogativa que deveria ser abolida.

Outra exigência que dificilmente seria praticada consistia na acentuada elevação do imposto de consumo (IVA), que afetaria os preços das mercadorias de um modo generalizado. O governo central (conservador) encontrou grande resistência das municipalidades na introdução da medida, formalmente adotada pelo governo central. A resistência maior vinha, notadamente, daquelas municipalidades que viviam do turismo e entendiam que o aumento de preços afastaria possíveis turistas, impedindo-as de continuarem mantendo-se competitivas.

Bem ou mal aplicado, o corte de despesas criou uma grande animosidade contra as políticas de austeridade, que não apresentaram de imediato melhoria no quadro geral. Entre 2010 (assinatura do acordo) e 2014, a economia encolheu 25%; o desemprego chegou a 26%. Nesse ambiente, é que tiveram lugar as eleições parlamentares de janeiro de 2015.

Esgrimindo a bandeira de abandono da política de austeridade, o partido Syriza (liderado por Alexis Tsipras) ganhou essas eleições, tornando-se o maior partido. Tendo em consequência formado o novo governo, nomeou Yanis Varoulakis ministro das Finanças, encarregado da negociação com Bruxelas. Travou uma batalha inútil com a Comissão Europeia, na tentativa de reduzir ou minimizar as exigências constantes do acordo de 2010. A hostilidade e a agressividade demonstradas por essa personagem, a tornaram uma figura popular na televisão. Essa brincadeira de hostilizar os que,

afinal, tinham evitado a falência da Grécia, de que nada de bom poderia advir, culminou com o calote de parcela de amortização da dívida com a “troika”, de 1 bilhão de euros, a 30 de junho desse ano de 2015. Tsipras demitiu Varoulakis (sua permanência no posto durou de janeiro a junho de 2015) e convocou um referendo para o mês de julho seguinte (dia 25). A pergunta era se deveria ser aceito o acordo com a Comissão Europeia, cuja recusa, muito provavelmente, resultaria no abandono da União Europeia pela Grécia.

Sessenta e um por cento dos votantes manifestaram-se contra a aceitação do acordo. O surpreendente não seria esse resultado, mas a opção de Tsipras de simplesmente não cumprir tal decisão e comprometer-se a cumprir as exigências de Bruxelas. Como seria de esperar, grande número de eleitos pelo Syriza para representá-lo no Parlamento recusaram-se a acompanhá-lo. Em que pese tal desfecho, conseguiu, com apoio dos conservadores, formalizar uma coligação que o manteve no poder.

Alexis Tsipras conseguiu obter do Parlamento aprovação das providências exigidas por Bruxelas. Apesar do impacto negativo resultante dessa reviravolta, não foram cogitadas eleições antecipadas. Assim, é previsível que Tsipras tenha até 2019 para provar que agiu acertadamente e que a economia da Grécia, até lá, apresentará indícios claros de recuperação.

V – A persistência da crise pós-2008 parece relacionada à forma de financiamento do *Welfare* europeu

A questão de saber se poderiam ser relacionados os dois processos – crise pós-2008 e financiamento do *Welfare* – é sugerida pela diferenciação que se estabeleceu entre os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental.

O modelo de seguridade social adotado pelos Estados Unidos tem a vantagem de, em vez de retirar recursos do processo produtivo, como ocorre no chamado sistema *pay and go* (financiamento baseado nas contribuições correntes), adotado na Europa (e também no Brasil), tem a vantagem de criar uma forma de financiamento (fundos de pensões) que se revelou muito bem-sucedida (ao contrário do que ocorreu no Brasil, onde ficou praticamente limitado às grandes estatais).

Além dos fundos de pensões, existe o *social security*, programa de renda mínima, sustentado por impostos, destinado a todas as famílias cuja renda não atinja rendimentos que oscilem em torno de vinte e poucos mil dólares anuais. Todos os americanos são registrados como contribuintes e agrupados por classe de renda. Assim, anualmente, é conhecida a situação desse aspecto da vida norte-americana. Aos que não alcançam aquele patamar mínimo (em torno de 15%), é assegurada a complementação da renda e o acesso à assistência médico-hospitalar.

Como se sabe, a crise de 2008 iniciou-se nos Estados Unidos, afetando, sobretudo, o sistema bancário. No período subsequente, o PIB norte-americano esteve estagnado apenas no exercício de 2009 (PIB, em 2008, de US\$14,3 trilhões; PIB, em 2009, de US\$14,1 trilhões). Como foi apontado, nada de parecido ocorre em relação à maioria dos integrantes da Comunidade Europeia.

Acresce a circunstância de que, neste último grupo, os países que abandonaram, em parte, o modelo tradicional e adotaram o sistema de uniformização de patamar mínimo para os principais seguros (aposentadoria, sobretudo), transferindo acréscimos complementares aos fundos de pensões, não tiveram de aplicar a redução de benefícios, a que se viam obrigadas as demais nações, com as consequências eleitorais apontadas.

A par disso, embora os reflexos da crise acabem impondo reduzidos níveis de crescimento, ao menos superaram a estagnação. Já em 2010, a Inglaterra registra crescimento (0,7% do PIB), logrando, logo adiante, taxas melhores (2,1%, em 2015). Fenômeno análogo verifica-se na Holanda e na Alemanha.

Exemplo paradigmático nos é dado pela França no tocante à relação entre forma de financiamento do *Welfare* – sendo, portanto, a matriz de exacerbação do déficit orçamentário – e perpetuação da crise. Em 2015, o déficit do seguro-desemprego alcançou 30 bilhões de euros, prevendo-se que se mantenha neste patamar em 2016 e em 2017.

Para enfrentar esse quadro, o governo francês firmou o chamado “Pacto de Responsabilidade”, segundo o qual o setor privado contribuirá com o equivalente a esse valor, adicionalmente à carga tributária que já o onera. Obviamente, tais dispêndios serão transferidos automaticamente aos custos de produção, afetando a competitividade das empresas francesas.

Registre-se, como sintoma do significado de que passa a adquirir, para a economia mundial, a presença de fundos de pensões – a começar dos países nos quais se encontram em níveis próximos do PIB, o que, no passado recente só ocorria nos Estados Unidos –, a existência de uma instituição denominada Pensions and Investments

(P&I), que acompanha o comportamento anual dos sete maiores dentre eles, a saber, localizados na Holanda, nos Estados Unidos, no Reino Unido, na Suíça, no Canadá, no Japão e na Austrália.

Os localizados na Holanda obtiveram 15,1% de retorno real, em 2015, crescimento de 3,1% em relação a 2013. O Reino Unido ficou em segundo lugar, com rendimento real de 10,45%. Na sequência, aparece a Suíça (9,9%); os canadenses estão em quarto lugar (8%); com os Estados Unidos em quinto (6,6%), seguidos pelo Japão (5,6%) e, por fim, pela Austrália (5,2%).

Na visão do P&I, os bons resultados advieram do comportamento positivo dos mercados de ações. No caso da Holanda, subsidiariamente, de aplicações financeiras em títulos bancários.

A recepção brasileira da constituição de Cádiz.

Nota prévia

Arno Wehling

Professor Titular da UFRJ e Professor Emérito da Unirio. Presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.

O problema que aqui se estuda é o da influência da Constituição de Cádiz no processo de independência e constitucionalização do Brasil. Foram conjunturas extremamente dinâmicas, em que as configurações se alteravam ao sabor de instáveis elementos internos e externos.

Considere-se, de antemão, que as referências principais em relação ao processo da independência eram a definição da relação política, econômica e financeira centro-periferia, ou Rio de Janeiro-províncias, em um país independente, bem como a questão dos direitos civis e políticos, num contexto em que cerca de metade da população era constituída por habitantes não cidadãos, como os escravos e os indígenas não assimilados. Quanto aos elementos externos, eram eles a política restauradora da Santa Aliança, com sua variável inglesa, e o próprio processo de ruptura com Portugal, num momento em que este país promovia a derrubada de seu Antigo Regime.

Nenhuma dessas situações, aliás, era rigorosamente singular, e elas correspondiam, *mutatis mutandis*, ao que ocorrera ou ocorria nos domínios espanhóis e nos Estados Unidos.

I – Uma influência entre outras ou a preeminência de Cádiz?

Ao abordarmos a questão das fontes que influenciaram o primeiro constitucionalismo brasileiro, entre 1817, quando ocorreu a revolução de Pernambuco, e 1834, quando da edição do Ato Adicional à Constituição imperial de 1824, é preciso observar a dinâmica acelerada desse processo.

As primeiras leituras de textos constitucionais e doutrinas de filosofia política e jurídica no Brasil compreendiam a Constituição francesa de 1791 e a de 1795, a Constituição americana de 1787 e a própria Constituição de Cádiz, além de Locke, Grotius e Montesquieu. Por motivos semelhantes, quase sempre se excluíram os radicais democráticos ou republicanos, como a Constituição francesa de 1793 e as teses de Rousseau, e aqueles a que não se reconhecia legitimidade, como foi o caso da Constituição outorgada de Bayona.

O desenvolvimento das ações rumo à independência em diferentes locais do Brasil após a repressão à revolução pernambucana, aceleradas com a revolução constitucionalista do Porto, em 1820, coincidiram, de um lado, com a afirmação da política de Restauração na Europa e, de outro, com a generalização dos movimentos separatistas na vizinha América espanhola.

Assim, é perceptível a influência de novas fontes em matéria constitucional e de filosofia política e jurídica. A Constituição

francesa de 1814, de Luís XVIII, e as concepções de Benjamin Constant influenciaram o constitucionalismo brasileiro e o português, e mesmo a Constituição republicana de Bolívar para a Gran Colômbia, de 1821, era frequentemente citada nas cortes de Portugal, onde havia representação brasileira. Além disso, sabemos da influência das leituras de Filangieri sobre o príncipe regente e futuro imperador,¹ o que remete para uma concepção mais recuada, a da *Aufklärung* católica.

Esse *melting pot* de ideias políticas e jurídicas amoldava-se às concepções ideológicas mais ou menos radicais, que iam do extremo conservadorismo ao republicanismo, passando pela maioria moderada, *feuillant*, simpática à monarquia constitucional, sem os vícios do absolutismo nem os riscos associados à república. Mesmo no âmbito dessa maioria moderada, havia tendências à “direita” e à “esquerda”, como José Bonifácio e Carneiro de Campos, no primeiro caso, e Gonçalves Ledo, no segundo, que, em geral, dissentiam no grau do poder atribuído ao imperador.

A Constituição de Cádiz, por sua vez, vinculada pelas francesas de 1791 e 1795, apareceu, assim, no Brasil como um modelo de elaboração constitucional, concorrendo com aquelas como paradigma. À medida que a conjuntura histórica se desdobrava, novos agentes surgiam, sem, contudo, serem capazes de eliminar a presença da “Constituição espanhola” no pensamento e na ação constitucional brasileiros.

2 – A Constituição de Cádiz e os momentos de formulação constitucional no Brasil

Nos diversos documentos de natureza constitucional ou pré-constitucional elaborados no Brasil, entre 1817 e 1834, nota-se a presença da síntese constitucional conforme formulada em Cádiz.

Isso ocorreu pela primeira vez no Brasil no projeto de lei orgânica feito pelos revolucionários pernambucanos de 1817, não obstante a influência das constituições moderadas francesas. No movimento, evidenciou-se também forte atuação da maçonaria, em relação estreita com suas congêneres europeias e sul-americanas, o que se fez por intermédio do líder Domingos José Martins, cujas ligações compreendiam, entre outras expressões, a Miranda, com quem se relacionara em Londres.²

Sintomaticamente, a revolução teve problemas de adesão interna quando foi além do espírito e da letra de Cádiz, ameaçando os europeus com “medidas sanguinárias”, lembrando a Convenção, e ao tentar aprovar a lei orgânica nas câmaras municipais. Neste caso, dois artigos foram polêmicos, o que estabelecia a liberdade religiosa e o que declarava os direitos do homem. O primeiro foi revogado pela reação católica. O segundo foi contestado pelos proprietários rurais e teve de ser explicitamente interpretado como não revocatório da escravidão,³ por meio de uma proclamação, que afirmava claramente:

“Patriotas pernambucanos! A suspeita tem-se insinuado nos proprietários rurais: eles creem que a benéfica tendência da presente liberal revolução tem por fim a emancipação indistinta dos homens de cor e escravos. (...) Patriotas, vossas propriedades, ainda as mais opugnantes ao ideal da justiça, serão sagradas; o governo porá meios de diminuir o mal, não o fará cessar pela força.”⁴

O mesmo fenômeno de invocação do exemplo ou do modelo da “Constituição espanhola” se repetiria em outros momentos.

Quando da redação das “Instruções” de convocação da Assembleia Geral Constituinte e Legislativa, de 19 de junho de 1822, elaboradas pelo ministro José Bonifácio de Andrada e Silva, seguiu-se o modelo, já consagrado pela experiência, de centralizar o processo eleitoral nas câmaras municipais. Nestas, ocorreria a eleição dos eleitores de paróquia, aos quais por sua vez incumbiria a eleição dos deputados à Assembleia, utilizando-se critérios censitários para ambos os casos.⁵

Em março do ano seguinte, foi discutido um anteprojeto constitucional no Apostolado maçônico, de cuja relatoria encarregou-se Antônio Carlos Ribeiro de Andrada. Já se delineando a orientação que prevaleceria em relação ao Legislativo, diferente do modelo de Cádiz, previa-se um sistema bicameral, com senadores temporários e não vitalícios.⁶

Também no âmbito da maçonaria, surgiram as cisões entre uma opção liberal, com monarquia forte, e uma opção democrática, quase republicana, limitando os poderes do imperador. Estes últimos exigiam que D. Pedro I se comprometesse “a aceitar qualquer lei orgânica que lhe fosse imposta”.⁷ A questão ressurgiria logo depois na Assembleia Constituinte, inclusive com alguns dos mesmos atores políticos.

A Assembleia Constituinte, reunida em 3 de maio de 1823, iniciou seus trabalhos apenas com as referências constitucionais costumeiras, sem que “bases” fossem estabelecidas por si ou pelo governo, como acontecera em Portugal. Criou-se uma comissão para elaborar o projeto, que se concluiu em 16 de agosto seguinte.

A presidência da comissão coube a Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, duplamente favorecido pela experiência anterior que dispunha desde 1817 e pelo fato de ser irmão do poderoso ministro José Bonifácio. A comissão, composta de seis membros, acabou por apresentar um anteprojeto que, na opinião de seu presidente, era fraco, tendo uma versão excessivamente fiel à Constituição portuguesa e outra com “pedaços da espanhola”.⁸

Coube a ele, então, a relatoria do texto, que acabou em 15 dias, praticamente redigindo outro documento. O projeto, apresentado em 1 de setembro à Assembleia, consistia em 272 artigos e não fugia à regra de ser uma compilação de princípios e procedimentos de outras constituições. Assim, para alguns, o projeto se compôs da parte geral da Constituição da Convenção e da parte dispositiva das constituições francesas de 1795 e de 1814 e da Constituição espanhola.⁹ Também é lembrado o uso que fez da Constituição norueguesa¹⁰ e das ideias de Benjamin Constant.

Divergia delas e da Constituição de Cádiz, porém, ao atribuir maior papel ao ministério do que ao imperador, no exercício do poder executivo, o que tanto pode ser explicado como uma convicção pessoal, quanto pelo fato de os Andradas já estarem, àquela altura, rompidos com D. Pedro I, fazendo-lhe forte oposição.

O substrato constitucional comum e a crença no racionalismo nivelador e na capacidade de regeneração social da engenharia constitucional¹¹ tornavam possível essa solução, assim justificada pelo autor anos depois:

“Que fiz eu? Depois de assentar nas bases fundamentais, fui examinar o que havia em todos os códigos constitucionais, comparei-os, aproveitei aquilo que me parecia ser-nos

aplicável e coordenei o trabalho. Mas 15 dias só, para um trabalho tão importante, era impossível que saísse perfeito!”

Simultaneamente, o jornalista Hipólito da Costa Furtado de Mendonça, no mesmo mês de setembro de 1823, publicava no jornal *Correio Brasiliense*, editado em Londres, projeto que não chegou a ter maior discussão no país, pois sua divulgação coincidiu com a dissolução da Assembleia Constituinte. Criticava a Constituição portuguesa e também a espanhola, pelos excessos liberais, defendendo com muito vigor o bicameralismo, contra o modelo unicameral de Cádiz.¹²

Ainda no mês de setembro, o jornal *Correio do Rio de Janeiro*, de tendências ultraliberais, apresentava um anteprojeto com 138 artigos, defendendo a monarquia constitucional e, no controvertido item da religião, optando pela católica, mas com tolerância para todas, fórmula que, afinal, se incorporaria à Constituição de 1824.¹³

Dissolvida a Constituinte em novembro, atribuiu-se a redação do texto constitucional ao Conselho de Estado, formado por dez membros. Este concluiu a tarefa em 11 de dezembro seguinte, com a ativa participação do imperador nas discussões. Tomou-se como base o projeto Antônio Carlos, aperfeiçoado e enxuto, sendo reduzido o texto a 179 artigos.

Em vez de apresentar o projeto do Conselho de Estado a uma nova constituinte, como se pensara, o governo decidiu encaminhá-lo às câmaras municipais do país, para afinal promulgá-lo como nova Constituição em 25 de março de 1824.

A comparação entre a Constituição brasileira de 1824 e a Constituição de Cádiz de 1812 – comparação que poderia estender-se à Consti-

tuição portuguesa e naturalmente às constituições francesas, fonte comum a todas – mostra grande aproximação formal.

Não obstante a diferença de tamanho – a brasileira tem a metade dos artigos da espanhola –, as semelhanças são grandes. A brasileira distribui seu conteúdo em oito títulos, a espanhola em dez. Os grandes temas do liberalismo constitucional – direitos civis e políticos, organização do Estado, papel do governo – estão presentes em ambas, como subjacente está a crença na eficácia da engenharia social para a reforma da sociedade e do homem.

Ainda em 1834, quando da promulgação do Ato Adicional à Constituição de 1824, encontraram-se ecos do constitucionalismo da época revolucionária, inclusive da Constituição espanhola. A hostilidade ao Senado, entretanto, uma dessas influências, não foi suficientemente forte nem para extingui-lo nem para transformar os mandatos de vitalícios em temporários.

3 – O debate político-constitucional

Não é possível fazer, nos limites deste trabalho, levantamento exaustivo sobre a presença da Constituição de Cádiz no debate político-constitucional da independência do Brasil, mas podem ser evidenciados alguns exemplos significativos dela.

Na *Memória constitucional e política sobre o estado presente de Portugal e do Brasil*, de autoria do ouvidor José Antônio de Miranda, publicada no Rio de Janeiro, em 1821, dizia-se que a opinião pública contemporânea na Espanha e em outros países era francamente favorável aos governos constitucionais. Condenava, portanto, as monarquias despóticas e as repúblicas, lembrando que:

“Há duzentos anos, a opinião pública e o espírito de partido eram a favor das monarquias, no fim do século passado foi a favor dos governos republicanos e, hoje, o é somente a favor dos governos constitucionais...”¹⁴

Dizia ainda o autor que os ministros do rei D. João VI, se fossem sensíveis à opinião pública, o teriam aconselhado a oferecer a Portugal e ao Brasil “uma Constituição mais moderada e conforme ao espírito do tempo e às luzes do século”, utilizando deliberadamente, ou por acaso, a expressão “moderada”, que qualificava a monarquia espanhola, no artigo 14 da Constituição de 1812.

Como tudo estava em questão naquele momento, não hesitou o autor da *Memória* em lembrar ao rei a possibilidade de permanecer no Brasil, fundando um novo império, enquanto Portugal talvez se unisse à Espanha para constituir uma “potência de grande respeito” na Europa.¹⁵

Outro panfleto, intitulado *Reflexões sobre a necessidade de promover a união dos estados de que consta o Reino Unido*, publicado em Lisboa, em 1822, sem indicação de autor, mas que se sabe ter sido escrito por Joaquim José Pedro Lopes, refutava com vigor as opiniões emitidas pelo revolucionário português Manuel Fernandes Tomás contra o Brasil. Este, como outros portugueses, entusiasmara-se com o movimento espanhol de 1820 e o restabelecimento da Constituição de 1812.

Ademais, não faltava quem, em Portugal, advogasse a união com a Espanha, como mencionara José Antônio de Miranda, especialmente depois dos sucessos de 1820 em ambos os países, que assim estariam unidos sob a mesma mística constitucional e a égide da Constituição de Cádiz.

O autor das *Reflexões* reconhecia que o rei D. João VI “tomou desveladamente a peito fazer deste Reino [o Brasil] um Estado de primeira ordem”.¹⁶ Defendia que não se desperdiçasse esse esforço, com a ruptura entre os dois países, como pareciam querer alguns dos revolucionários constitucionalistas portugueses. E combatia com veemência, relacionando diversas razões, a propalada união com a Espanha e a adoção da Constituição de 1812, para concluir com uma afirmação inusitada naquela conjuntura em que se reproduziam em diferentes países uns poucos modelos constitucionais:

“A melhor Constituição portuguesa não é a espanhola, ou francesa, ou inglesa, mas, sim, a mais própria a cimentar a felicidade dos portugueses.”¹⁷

A Constituição espanhola aparecia a algumas correntes de opinião mais conservadoras nos dois lados do Atlântico, na conjuntura de 1820-1821, associada ao radicalismo político, já que havia sido restabelecida naquele país após um movimento revolucionário. E, eventualmente, estava relacionada à desintegração do Reino Unido de Portugal e Brasil e a uma união peninsular. Esse argumento apareceu novamente no panfleto *Le Roi et la famille royale de Bragance doivent-ils, dans les circonstances présentes, retourner en Portugal ou bien rester au Brésil?*, cuja publicação foi autorizada pelo ministro Tomás Antônio de Vilanova Portugal e pelo próprio rei.¹⁸

Sabe-se, hoje, que seu autor foi o militar francês Francisco Cailhé de Geine, defensor das concepções absolutistas e, decididamente, hostil ao constitucionalismo espanhol. Isso aparece claramente dito na correspondência que enviou ao intendente-geral de Polícia da corte, desembargador Paulo de Araújo Viana, poucos dias antes da impressão daquele panfleto:

“No presente momento, quase todos os brasileiros, principalmente os das províncias do Norte, têm os olhos voltados para Portugal, esperando, com a mais viva ansiedade, as resoluções que vão tomar as cortes reunidas em Lisboa. Essas cortes, convocadas segundo o processo eleitoral da Constituição espanhola, não podem deixar de promulgar uma Constituição do tipo da de Espanha e de nela imitar principalmente as disposições relativas às colônias.”¹⁹

Em 1822, apareceram as *Memórias ecôno-mo-políticas sobre a administração pública do Brasil*, um conjunto de cinco panfletos publicados, sem indicação de autor, em 1822 e 1823, por um imigrante português que fizera fortuna no Rio Grande do Sul, Antônio José Gonçalves Chaves. Decidido constitucionalista, propôs um conjunto de medidas modernizadoras do Brasil, inclusive quanto ao delicado problema da escravidão, quando propôs a abolição do tráfico e a extinção gradual da escravidão. Demonstrou conhecimento extenso da Constituição de Cádiz, buscando aplicá-la literalmente na segunda *Memória*, sobre as municipalidades.

Considerando absurda a nomeação dos juizes de fora como presidentes das câmaras municipais, na tradição centralizadora portuguesa, Gonçalves Chaves propôs que aquela magistratura fosse eletiva, citando expressamente os artigos 312, 313, 314 e 320 da Constituição espanhola, este último sobre a eleição do secretário municipal encarregado da administração dos fundos públicos.²⁰

Na imprensa, a Constituição de Cádiz também era ora defendida, ora atacada, conforme a orientação ideológica do jornal. No *Revérbero Constitucional Fluminense*, ela aparecia de modo positivo, transcrevendo o periódico brasileiro referências do jornal liberal londrino *Morning*

Chronicle contra opiniões do também inglês *Courier* e do *Observador Austríaco*, que criticavam o movimento espanhol de 1820. Na primeira crítica, o *Morning Chronicle* lembrava que seu oponente havia procurado desqualificar a Espanha como revolucionária e democrática. Entretanto:

“Não se queixou (...) de tal democracia nem de tais revolucionários nos anos de 1810 a 1814, quando a Constituição da Espanha e os intrépidos espanhóis formavam os postos avançados da Inglaterra.”²¹

Quanto ao jornal austríaco que chamara a Constituição espanhola, adotada em Nápoles, “código da anarquia”, o redator inglês lembrou que aquele escrevia, sob o regime de Metternich, “à sombra de um grande protetor (...) e é do número dos que só amam a ignorância e a escravidão.”²²

No *Correio do Rio de Janeiro*, de João Soares Lisboa, que traduzia posições mais liberais do que as do *Revérbero*, coube a Frei Caneca, participante da revolução pernambucana de 1817 e da Confederação do Equador de 1824, quando seria fuzilado, criticar acerbamente o direito de veto e a sanção do imperador, no mesmo mês de setembro de 1823, no qual este jornal publicaria o mencionado projeto de Constituição.²³

Na Assembleia Constituinte de 1823, reunida de maio a novembro daquele ano, até sua dissolução pelo imperador D. Pedro I, a presença das várias formas de constitucionalismo foi, como seria de esperar, uma constante. Mesmo quando não ocorriam referências expressas – elas foram mais frequentes em relação às constituições francesas, pelos exemplos invocados nos discursos dos oradores –, a Constituição espanhola aparecia como um parâmetro, muitas vezes associado ao radicalismo revolucionário, como no episódio

da sanção, mais adiante examinado. Carneiro de Campos, futuro marquês de Caravelas e principal autor do projeto constitucional que se transformaria na Carta de 1824, delimitou a questão de modo definitivo, na Assembleia, para o que viria a ser a posição conservadora sobre o tema.²⁴

O próprio imperador, em sua fala de abertura dos trabalhos da Assembleia, a 3 de maio, já advertira contra os excessos considerados radicais, inclusive lembrando a experiência espanhola e, de certa forma, delimitando o território a ser trabalhado pelos constituintes:

“(...) fazendo uma Constituição sábia, justa, adequada e executável, ditada pela razão e não pelo capricho (...), para dar uma justa liberdade aos povos e toda a força necessária ao Poder Executivo. Uma Constituição em que os três poderes sejam bem divididos, de forma que não possam arrogar direitos que lhes não compitam. Afinal, uma Constituição que, pondo barreiras inacessíveis ao despotismo, quer real, quer aristocrático, quer democrático, afugente a anarquia (...). Todas as constituições que, à maneira das de 1791 e 1792, têm estabelecidas suas bases e se têm querido organizar, a experiência nos tem mostrado que são totalmente teóricas e metafísicas e, por isso, inexecutáveis: assim o prova a França, a Espanha e ultimamente Portugal.”²⁵

4 – Duas aclamações da Constituição de Cádiz no Brasil

A notícia da revolução constitucionalista do Porto foi recebida nas diferentes capitanias brasileiras a partir do final de 1820, provocando grande agitação, tanto pela vitória do movimento liberal, quanto

pela possibilidade concreta de um retorno do rei e da corte para Portugal, como exigiam os revolucionários.

A primeira capitania a aderir ao novo regime foi a do Pará, que instalou uma junta governativa em 1 de janeiro de 1821, desde logo proclamando e jurando a futura Constituição portuguesa. Em 10 de fevereiro seguinte, foi a vez da Bahia, também em meio a agitações populares e das tropas, formar uma “junta provisional”. O movimento concentrou-se na Câmara de Vereadores da cidade, que emitiu um auto de vereação no qual se afirmava fidelidade a D. João VI, à religião católica e:

“(...) assim também à Constituição que fizessem as cortes em Portugal, e interinamente a da Espanha, da mesma maneira que foi adotada em Portugal.”²⁶

As tropas de linha do Exército, com apoio do governador, conde da Palma, e do marechal Felisberto Caldeira Brant Pontes, seu comandante, manifestaram-se no mesmo dia em idêntico sentido.

No Rio de Janeiro, como sede da corte, as notícias de Lisboa, da Bahia e do Pará repercutiram intensamente, avivando-se a discussão, entre os ministros e assessores do rei, sobre as opções que se colocavam ao monarca.

A 26 de fevereiro, já num clima de grande emoção, foi jurada por D. João VI a futura Constituição portuguesa, sem que se estabelecesse como provisória a Constituição espanhola.

A partir daí, o governo concentrou-se na questão do retorno ou não do rei a Portugal, com a consequente alternativa de o príncipe D. Pedro assumir a regência no Brasil ou em Lisboa. Simultaneamente,

o ministro Silvestre Pinheiro Ferreira convocou as eleições para que os eleitores de paróquia elessem os eleitores de comarca, que, por sua vez, indicariam os deputados que representariam as províncias brasileiras nas cortes de Lisboa. Seguiu-se o mesmo processo adotado em Portugal, por sua vez, copiado do modelo espanhol.

No Rio de Janeiro, o processo eleitoral concentrou-se, como deveria, no senado da câmara da cidade, liderado por José Clemente Pereira e Gonçalves Ledo, possuídos, como observou Oliveira Lima, de “ânsia reformista”.²⁷

No mês de abril, em meio a uma crise política, agravada pela iminência da saída do rei para Portugal e a ascensão de D. Pedro à regência do Brasil, ocorreram manifestações na Praça do Comércio, durante uma reunião de eleitores paroquiais com lideranças radicais, como o padre Macamboa, e Duprat recusando os ministros do governo e exigindo o juramento imediato da Constituição de Cádiz, a exemplo do que se fizera na Bahia. Esta última exigência foi ostensivamente contra a posição de D. Pedro e seu, então, principal conselheiro, o conde dos Arcos, que a ela se opunham como uma concessão ao radicalismo da assembleia de eleitores.

Uma comissão dirigiu-se ao palácio no dia 21 de abril, conseguindo de D. João VI a emissão de um decreto pelo qual este reconhecia a validade do juramento feito pelos eleitores paroquiais, da Constituição espanhola, enquanto não se promulgasse a portuguesa. Em consequência, determinou o rei:

“(...) sou servido ordenar que, de hoje em diante, se fique estrita e literalmente observando neste reino do Brasil a mencionada Constituição [espanhola] deliberada e decidida pelas cortes de Lisboa.”²⁸

O contragolpe veio rápido, com a ação de tropas contra a Câmara e o anúncio da retirada do rei para Portugal, deixando seu filho como regente. No mesmo decreto em que anunciava essa decisão, D. João VI implicitamente revogou o ato do dia anterior, outorgando provisoriamente a Constituição de Cádiz, pois deixou como anexo “instruções” nas quais definia princípios, procedimentos e competências de governo e administração, enquanto não fosse promulgada a Constituição portuguesa.²⁹

Teoricamente, portanto, a Constituição de Cádiz esteve vigente na Bahia, de 10 de fevereiro de 1821 a 26 de fevereiro do mesmo ano, e, para o Rio de Janeiro e o restante do Brasil, por um dia, de 21 a 22 de abril.

5 – A engenharia constitucional brasileira e o parâmetro de Cádiz

Para além dos fatos políticos que implicaram na efêmera adoção da Constituição de Cádiz, gesto evidentemente simbólico da afirmação de um compromisso liberal arrancado a um governo Antigo Regime, a análise do debate político e jurídico em torno do tema, no Brasil da década de 1820, revela a extensa influência desse documento, bem como de suas inspiradoras diretas, as cartas francesas de 1791 e 1795.

Uma rápida comparação entre a Constituição espanhola de 1824 e a Constituição brasileira de 1824 permite constatar algumas semelhanças e diferenças extremamente significativas do ambiente político à época, bem como do significado que se emprestou ao texto de Cádiz no processo de sua recepção.

A “estrutura formal” de ambas as constituições é muito próxima. Os oito títulos da Constituição brasileira definem território, forma de governo, dinastia, religião, cidadania, poderes públicos, administração provincial, atuação do Executivo, força militar, educação e garantias individuais. O mesmo faz a Constituição espanhola, com a diferença de contemplar em títulos separados “impostos”, “força militar” e “instrução pública”, quando estes aspectos estão incorporados, no caso do Brasil, respectivamente aos títulos “administração e economia das províncias”, “do imperador” – enquanto titular do Executivo – e nas “disposições gerais”.

Também é muito próxima a importância atribuída ao conceito de soberania em ambos os textos. Na Espanha, inclusive como reação à Constituição outorgada de Bayona, as cortes representavam a nação e, em seu nome, elaboraram a Constituição. Nas discussões sobre o artigo 3, surgiram diferentes posições, dos realistas, que advogavam a pura e simples preeminência real, aos liberais radicais, que colocavam toda a soberania na nação.³⁰ No Brasil, as discussões sobre o tema também foram intensas, mas a conjuntura já era outra, após as experiências da Restauração francesa e a divulgação das teorias de Benjamin Constant. Por isso, a soberania ocupou também uma posição central no texto constitucional, mas ela, residindo na nação brasileira, era compartilhada pelo “povo” e pelo “Estado” (o imperador). Assim, o artigo 11 pode afirmar que “os representantes da nação brasileira são o imperador e a assembleia geral”.

Metternich, aliás, em correspondência para a imperatriz Leopoldina, não se mostrou nem um pouco satisfeito com a definição de um princípio que derivava da nação e não do rei, a soberania.

No que se refere à elaboração das leis, em ambas as constituições se pressupunha a colaboração entre o Legislativo e o Executivo. Na Constituição de 1812, previa-se, no artigo 15, que o poder de fazer as leis residia “nas cortes com o rei”, enquanto no Brasil era o artigo 13 que determinava que poder de legislar era delegado à assembleia geral, “com a sanção do imperador”.

Quanto à forma de governo, ela era a “monarquia moderada hereditária” (art. 14), no caso espanhol, e “monarquia hereditária, constitucional e representativa” (art. 3), no brasileiro.

As diferenças entre os dois textos, contudo, são mais sugestivos que as semelhanças e permitem perceber o significado, às vezes radical, que se emprestou à Constituição de Cádiz no processo constitucional brasileiro da década de 1820.

Os poderes do Estado, na Constituição de Cádiz, eram os três da concepção clássica iluminista. Na Constituição imperial, o artigo 10 definia um quarto poder, o Moderador, cabendo ao imperador a titularidade deste e do Executivo. A ideia de um Poder Moderador, definido no artigo 98 da Constituição como a chave (*clef*) da abóbada institucional, vinha de Clermont Tonerre, fora desenvolvida nos *Princípios de política constitucional* de Benjamin Constant e já aparecera como sugestão do deputado constituinte Francisco Carneiro de Campos na Assembleia dissolvida pelo imperador. Ela incorporava a experiência da época da Restauração e atendia aos receios dos realistas mais extremados e das potências da Santa Aliança, permitindo, em tese, ao imperador alçar-se à condição de ponto de equilíbrio do sistema político.

No caso da religião, o liberalismo de ambas as constituições ratificou o regalismo do Antigo Regime, embora, no caso brasileiro, houvesse mais tolerância do que no espanhol, pois o artigo 5 da Constituição

permitia outras religiões, além do catolicismo, desde que suas casas não tivessem aspecto exterior de templos. Em Cádiz, definira-se a exclusividade para o catolicismo.

No sistema eleitoral, havia também diferenças. A Constituição brasileira seguiu o modelo de Cádiz quanto ao sufrágio indireto, com eleitores elegendo outros eleitores e estes escolhendo os representantes à assembleia. Mas o direito de votar era mais liberal no caso espanhol. Os artigos 21, 24 e 27ss. da Constituição espanhola, apesar de restringirem a cidadania e, conseqüentemente, o sufrágio, não o fizeram de maneira tão ampla quanto a dos artigos 90ss. da Constituição brasileira, que excluiu os libertos, os religiosos e os desprovidos de renda líquida anual de 100\$000 em bens de raiz, comércio ou emprego. Ainda uma vez o temor ao radicalismo político determinou uma posição mais conservadora do que a preconizada pela Constituição de Cádiz, fato este agravado pela grande quantidade de escravos no país, como lembrou, entre outros à época, o francês Cailhé de Geine.³¹

Na organização do poder legislativo, residiu uma das distinções mais importantes em relação à Constituição de Cádiz. O unicameralismo de 1812, seguido pela Constituição portuguesa, foi rejeitado no Brasil pela instituição de um Senado com caráter vitalício, com os senadores escolhidos pelo imperador, em uma lista tríplice.

O papel do Senado, nestes tempos de Restauração, foi associado ao conservadorismo e ao contraponto aos eventuais excessos de uma câmara radical. Embora existissem os precedentes da Câmara dos Lordes na Inglaterra e do Senado republicano dos Estados Unidos, parece claro que a inspiração brasileira da instituição também esteve em Benjamin Constant, cuja proposta de cinco poderes envolvia um “poder representativo da tradição”, que seria o Senado e um “poder representante da opinião”, a Câmara.

Entende-se, assim, porque o Senado, institucionalmente, sempre esteve na mira dos críticos liberais ao longo do Império, como um exemplo de distorção dos ideais do liberalismo.

É no aspecto complexo da sanção das leis pelo Executivo que ocorreu outra separação entre as constituições espanhola e brasileira. O papel da sanção foi definido na Constituição de 1812 pelos artigos 147ss. Na de 1824, pelos artigos 64ss. Aquela se inclinou para dar maior poder no assunto à Assembleia, esta ao Executivo, com a Constituição portuguesa indo mais além do que a espanhola, pois simplesmente negou a sanção ao soberano.

Nas constituições de 1812 e de 1824, o monarca tinha 30 dias para sancionar ou não o projeto vindo do Legislativo, sendo que no caso brasileiro teria passado, naturalmente, pelas duas casas. Pela Constituição espanhola, o silêncio do monarca naquele prazo corresponderia à aprovação, como se a sanção tivesse sido dada. Pela Constituição brasileira, ocorria o contrário, pois a presunção, no silêncio, era a de que se negava a sanção (arts. 66 e 67).

No caso de ser negada a sanção, pela Constituição de Cádiz o projeto poderia ser reapresentado em anos subsequentes. A terceira apresentação tornava aprovado o projeto, com a mera formalização pelo monarca (art. 149). O mesmo procedimento foi adotado pela Constituição imperial, em seu artigo 65.

A letra da Constituição brasileira, mais conservadora do que seu modelo espanhol, foi precedida de um extenso debate, dentro e fora da Assembleia constituinte de 1823.

Na sessão de 26 de junho de 1823, o deputado Carneiro de Campos, futuro redator principal da Constituição de 1824 e um dos grandes

juristas da Assembleia, observou que só a nação era soberana e foi ela que delegou o poder legislativo à Assembleia. Mas – e este era o cerne do argumento conservador e que se chocava com os liberais radicais – antes mesmo da reunião da Assembleia, já a nação se havia decidido pela monarquia constitucional, tendo o imperador como seu “defensor perpétuo”.³²

Seguia-se que era da essência do regime monárquico-constitucional a “ingerência” do Executivo no Legislativo por meio da sanção, o que somente não ocorria nas repúblicas:

“(…) para que um governo seja realmente republicano, é indispensável que a preponderância se conserve sempre fixa no corpo que representa a massa social e, por consequência, que o chefe da nação não possa suspender o efeito da lei, seja um mero executor delas. Se o corpo de representantes perde essa preponderância, e a sua influência na formação das leis se reparte com igualdade entre ele e o chefe da nação, o governo passa então a ser monárquico representativo, ou, como muitos o denominam, monarquia temperada.”³³

A solução portuguesa era, portanto, incompatível com a monarquia constitucional e, por isso, o constitucionalismo brasileiro aproximava-se do texto de Cádiz.

Na sessão do dia 29 de junho, delinearam-se as lideranças contra a sanção, com os deputados Carneiro da Cunha e Andrade Machado e pró-sanção, com Carneiro de Campos. Surgiu ainda uma terceira posição, com o deputado Silva Maia defendendo uma distinção entre os atos legislativos, em que deveria assistir ao imperador o direito de veto, e os decretos constitucionais, em que a sanção não ocorreria.

Carneiro de Campos voltou à carga, lembrando que a sanção caracterizava o governo misto, nem monárquico absolutista nem republicano aristocrático ou democrático, mas sua vitória na Assembleia foi apenas parcial. Esta aprovou uma emenda proposta por Silva Maia, determinando que os decretos daquela Assembleia seriam promulgados sem dependerem da sanção imperial.³⁴

Estava aberto um dissídio que contribuiu para a futura dissolução da Assembleia Constituinte.

Fora da Assembleia, pelas páginas do *Correio do Rio de Janeiro*, Frei Caneca, legítimo representante do liberalismo radical da época, em setembro de 1823, criticava o que lhe parecia poder excessivo do imperador, como se delineava no projeto de Constituição discutido na Assembleia:

“(...) querendo então constituir no Brasil um imperador que fosse maior que todos os príncipes do universo, reunindo em si todas aquelas atribuições que os demais possuíam separadamente, ajunto em um só imperante veto, iniciativa de leis, disposição do Exército: e ainda não satisfeito com esta *parva quantitas*, tempera o acepipe com o sainete das duas câmaras. Que monstro! O de Horácio não é mais extravagante.”³⁵

* * *

A presença da Constituição de Cádiz no Brasil foi intensa. Projetos constitucionais, debates políticos e jurídicos e ações políticas, como as aclamações da carta de 1812 na Bahia e no Rio de Janeiro, atestam a força dessa presença.

Nem o fato de a própria Constituição de Cádiz ter uma enorme dívida conceitual com todo o pensamento político-constitucional ilustrado e com as suas predecessoras francesas de 1791 e 1795 fez com que sua mística deixasse de ter um peso preponderante no imaginário político brasileiro do processo de independência e constitucionalização do país.

Na conjuntura brasileira da década de 1820, deve ser observado que são dois os impactos da Constituição espanhola. Um é o seu próprio texto, percebido como um marco da engenharia constitucional dos novos tempos liberais que desmontavam o Antigo Regime. Outro é sua segunda vigência na Espanha a partir de janeiro de 1820 e sua adoção pelas cortes portuguesas naquele mesmo ano. Esses fatos reforçaram seu simbolismo no Brasil, a ponto de se constituir em paradigma não apenas jurídico-constitucional, mas político, como instrumento de combate ao absolutismo e ao estatuto colonial.

Paradoxalmente, foi este segundo significado que a fez ser apropriada pelos liberais radicais no Brasil, como ocorreu com o movimento da Praça do Comércio do Rio de Janeiro, em 20 e 21 de abril de 1821, e que culminaram por sua aceitação como Constituição nacional por um dia. Adotada por um rei acuado e anulada pela reação militar comandada pelo príncipe regente, essa adoção acabaria por dar-lhe um desenho radical que não possuía.

A incorporação de muitas das concepções da Constituição de Cádiz ao primeiro constitucionalismo brasileiro fez-se independentemente dessas circunstâncias, mas temperando seus conteúdos mais radicais ou menos adaptáveis aos interesses das elites que empolgaram o poder no processo de independência. Essa “moderação” consistiu não na adoção de uma plataforma tradicionalista ou ao modo do Antigo Regime, à De Maistre, mas, sim, de acordo com os princípios

pragmáticos do constitucionalismo de Benjamin Constant – Senado, veto, poder moderador – e a criatividade político-jurídica brasileira, com a invenção de uma soberania compartilhada entre nação e Estado, povo e imperador. Com ela, ficava-se a meio caminho entre a Constituição outorgada pelo poder real de modo discricionário e a Constituição fruto do poder constituinte puro e simples do povo.

Definia-se, assim, o *ethos* liberal-conservador das elites que governaram o Brasil em grande parte do Império.

Notas

1 SOUSA, O. Tarquínio de. *A vida de D. Pedro I*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952. v. 1, p. 133.

2 LIMA, M. Oliveira. *Pernambuco: seu desenvolvimento histórico*. Recife: Massangana, 1997. p. 254.

3 Idem, p. 258-259.

4 Proclamação de 15 de março de 1817. In: F. A. Pereira da Costa, *Anais pernambucanos*. Recife: Fundarpe, 1983, v. 7, p. 392. O texto da lei orgânica, com 28 artigos, atribuído a Antônio Carlos Ribeiro de Andrada, então ouvidor, foi publicado em *Documentos históricos*, Rio de Janeiro: Biblioteca Nacional, 1954. v. 104, p. 16ss.

5 Instruções a que se refere o Real Decreto de 3 de junho do corrente ano, que manda convocar uma Assembleia Geral Constituinte e Legislativa para o Reino do Brasil. In: Edgar de Cerqueira Falcão. *Obras científicas, políticas e sociais de José Bonifácio*. São Paulo, 1963. v. 2, p. 256ss.

6 R. Garcia. Projeto de Constituição no Apostolado e sua autoria. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 76, parte 2, p. 3ss.

7 LIMA, M. Oliveira. *O movimento de independência*. São Paulo: Edusp, 1989. p. 270.

8 A afirmação foi feita mais tarde, em 1840. Brasil. Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 24 de abril de 1840.

9 FRANCO, A. A. de Melo. *O constitucionalismo de D. Pedro I no Brasil e em Portugal*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1972. p. 27.

10 CUNHA, P. O. Carneiro da. A fundação de um império liberal. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de (Coord.). *O Brasil monárquico: história geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1970. p. 160-162.

11 WEHLING, A. *Pensamento político e elaboração constitucional: estudos de história das ideias políticas*. Rio de Janeiro: IHGB, p. 10ss.

12 CORREIO BRASILIENSE. Londres, t. 29, p. 371ss, set. 1823.

13 RODRIGUES, J. Honório. *A Assembleia Constituinte de 1823*. Petrópolis: Vozes, 1974. p. 105.

14 MIRANDA, J. A. *Memória constitucional e política sobre o estado presente de Portugal e do Brasil*. Rio de Janeiro: Tipografia Régia, 1821. p. 49-50.

15 Idem, p. 61. A ideia recorrente da fundação de um novo império português na América foi estudada por LYRA, M. L. Viana. *A utopia do poderoso império*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 1993. passim.

16 [Joaquim José Pedro Lopes]. *Reflexões sobre a necessidade de promover a união dos estados de que consta o Reino Unido*. Lisboa: Tipografia de A. R. Galhardo, 1822. p. 8.

17 Idem, p. 65.

18 [Francisco Cailhé de Geine]. *Le Roi et la famille royale de Bragance doivent-ils, dans les circonstances présentes, retourner en Portugal ou bien rester au Brésil?* Rio de Janeiro: Imprensa Régia, 1820.

19 Seção de Manuscritos da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro. II-32-22-54. Publicada em H. Viana, Um famoso panfleto de 1821. *Revista do Livro*, Rio de Janeiro, n. 26, p. 23-24, set. 1964.

20 [Antônio José Gonçalves Chaves]. *Memórias ecônomo-políticas sobre a administração pública do Brasil*. São Leopoldo: Unisinos, 2004. p. 54-55.

21 REVÉRBERO CONSTITUCIONAL FLUMINENSE. Rio de Janeiro, 15 nov. 1821, p. 59.

22 Idem, 15 dez. 1821, p. 86.

23 Frei Caneca publicou seus textos sob a forma de cartas e sob o pseudônimo. Frei Joaquim do Amor Divino Caneca. *Cartas de Pítia a Damão*. In: Frei Joaquim do Amor Divino Caneca. Organização e introdução de E. Cabral de Melo. São Paulo: Editora 34, 2001. p. 210ss.

24 Diário da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. Rio de Janeiro, v. 3, p. 474ss, sessão de 29 de julho de 1823.

25 Fala de abertura da Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa. In: J. Armitage. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1965. p. 107.

26 Auto de vereação de 10 de fevereiro de 1821. In: A. J. de Melo Morais. *História do Brasil Reino e do Brasil Império*. São Paulo: Edusp-Itatiaia, 1982. v. 1, p. 54.

27 LIMA, M. Oliveira. *Op. cit.*, p. 58ss.

28 Decreto de 21 de abril de 1821. In: J. A. de Melo Morais. *Op. cit.*, v. 1, p. 122.

29 Decreto de 22 de abril de 1821. *Idem*, p. 124-126.

30 GARCIA, A. Fernandez. *Introducción. La Constitución de Cádiz (1812) y Discurso Preliminar a la Constitución*. Madri: Clássicos Castália, 2002. p. 34ss.

31 [Francisco Cailhé de Geine]. *Le Roi...* *Op. cit.*, p. 16-17.

32 Diário... *Op. cit.*, v. 2, p. 299.

33 *Idem*, v. 2, p. 300.

34 *Idem*, v. 3, p. 478.

35 Frei Joaquim... *Op. cit.*, p. 222.

Síntese da Conjuntura

Conjuntura econômica

Ernane Galvêas
Ex-Ministro da Fazenda.

A Era das incertezas

30 anos, com as imigrações de árabes, africanos, caribenhos e o terrorismo islâmico assustador, que está amedrontando a Europa.

Por cima desse caldo de cultura, surge agora o terrorismo Trump, que ameaça desarrumar o mundo ainda mais. Contra ele vão se levantando grupos de pessoas e de países, elevando o clima de incertezas sociais, políticas e econômicas. Com pouco mais de um mês de governo, já vão se elevando as vozes do *impeachment* que poderá ser um marco de vergonha na história dos Estados Unidos.

Até o final do ano, podemos ter grandes novidades. Negativas. Enquanto isso, o Brasil vai ensaiando os primeiros passos para sair da atual crise político-econômica. Oxalá.

Taxa de juros e inflação

Há pelo menos três anos que, em reunião, os economistas do Conselho Técnico da CNC vêm se posicionando contra a política monetária de alta taxa de juros praticada pelo Banco Central. No meio da maior crise econômica do Brasil, o BC manteve a taxa básica Selic em 14,25% durante 16 meses, de 2015 a 2017. A maior taxa real de juros do mundo.

As posições contrárias à do Banco Central vêm aumentando e, agora, o economista Lara Rezende acentuou a afirmação de que “altas taxas de juros causam inflação”, e não o contrário.

No caso do Brasil, na atual conjuntura de recessão, de crescente déficit fiscal e incontrolada expansão da dívida pública, é fácil perceber o que afirma Lara Rezende e os economistas da CNC: “os juros altos agravam o déficit fiscal e elevam a dívida pública”; os juros altos transferem renda dos contribuintes que pagam impostos para os investidores em títulos do governo, aumentando a renda financeira e alimentando a demanda de bens e serviços.

Teoricamente, todos os economistas sabem que a taxa de juros é a melhor arma para combater uma “inflação de demanda”. Acontece que esse não é o caso do Brasil, há mais de três ou quatro anos.

Está aberto nos círculos acadêmicos interessante debate sobre a taxa de juros básica (Selic) e a inflação. Há mais de três anos, vimos defendendo a tese de que, numa conjuntura de recessão, como a atual, a alta taxa de juros (Selic) produz efeitos contrários aos esperados no controle da inflação.

A defesa teórica dessa tese consiste em afirmar que se a inflação é causada, pelo menos em parte, pelo permanente déficit fiscal e a pres-

são da crescente dívida pública, então a alta de juros é um dos fatores eficientes para sustentar as expectativas de inflação e não o contrário. Empiricamente, é fácil demonstrar que durante longos períodos, em um passado relativamente recente, existiu uma alta correlação entre a taxa de juros alta e alta inflação e não o contrário.

A taxa de câmbio

O Banco Central trabalha com duas ferramentas importantes: a taxa de juros, para controlar o nível de oferta e demanda de crédito, e a taxa de câmbio, para buscar o equilíbrio das contas externas. Trabalha mal as duas taxas. Com a taxa de juros real mais alta do mundo, impulsionou o déficit fiscal e levou a dívida pública a um nível insustentável; com a taxa de câmbio desgovernada, estão desestabilizadas as contas do balanço de pagamentos.

É consenso no mercado que a taxa de câmbio, na conjuntura atual, deveria ser mantida em torno de R\$3,50 por dólar. Na primeira semana de fevereiro, estava em R\$3,11/US\$.

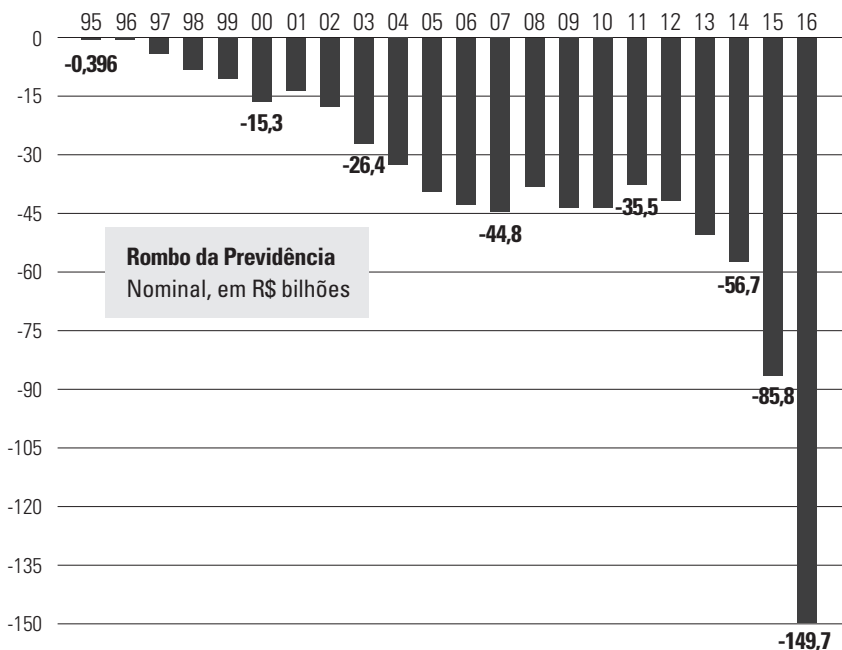
O dilema da Previdência Social

Graças à Previdência Social, criada há quase 100 anos, o trabalhador e sua família têm o direito aos mais diversos benefícios durante a vida toda: salário-maternidade, salário-família, auxílio-acidente, auxílio-doença, pensão e aposentadoria. Mas a Previdência pode acabar, assim como já está acontecendo em vários estados brasileiros: as pessoas estão envelhecendo com mais saúde, vivendo mais tempo. O nosso sistema previdenciário é baseado num acordo entre gerações: quem está trabalhando hoje paga a Previdência de quem já se aposentou, assim

como a próxima geração vai pagar a de quem está trabalhando hoje. Se o número dos que estão pagando a Previdência diminui e o número dos que recebem a Previdência aumenta, as contas não fecham e o rombo aumenta a cada ano que passa. Como evidenciam os quadros abaixo:

O desequilíbrio na aposentadoria

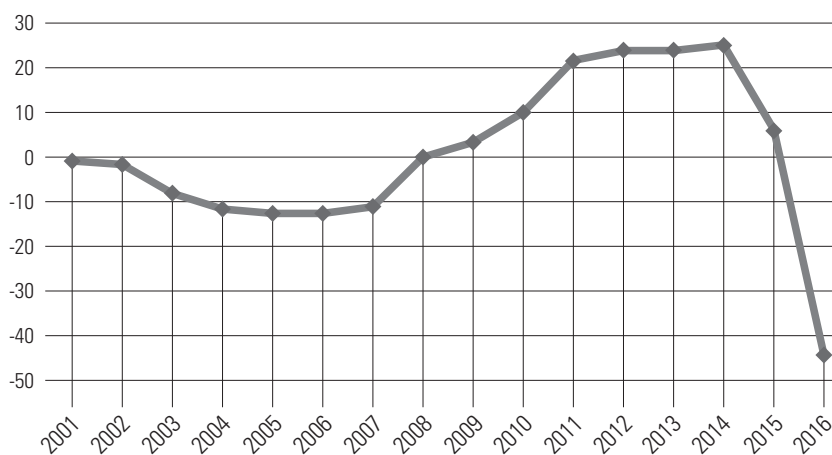
Em dois anos, déficit mais que dobrou



Fonte: Ministério da Previdência.

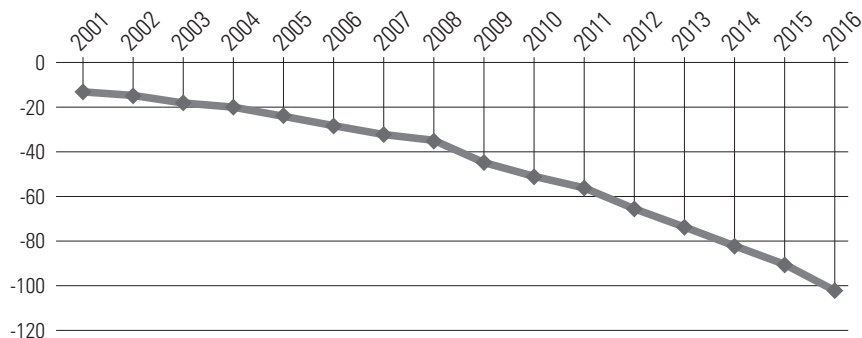
Previdência urbana

Em R\$ bilhões



Previdência rural

Em R\$ bilhões



Fonte: Editora de Arte.

O princípio fundamental da Previdência Social deve ter por base que cada empresa com seus empregados, públicos ou privados, tem que prover o financiamento das respectivas aposentadorias e pensões.

O princípio fixado na Constituição de 1988, de que a Previdência Social deve ser financiada “por toda sociedade” é um equívoco trágico. No atual sistema brasileiro, o déficit do SGPS está sendo coberto pela arrecadação da Cofins e da CSLL pagas por todas as empresas privadas. O déficit do sistema previdenciário público vai para o orçamento do governo, pois é pago por todos os contribuintes. O erro está em que o empregador público – União, Estados e Municípios – não contribui para o sistema.

Do mesmo modo, não faz sentido dar isenção da contribuição previdenciária a empresas ou instituições que têm empregados em seus quadros, sejam elas religiosas, esportivas ou de beneficência social. Qualquer um que tenha em seus quadros de pessoal trabalhadores que, com o tempo, serão aposentados, tem que prover o financiamento de sua aposentadoria, pagar a parcela do empregador e descontar do salário a contribuição do empregado. De outra forma, a equação não fecha.

Burocracia oficial

Pela Medida Provisória nº 768, de 2/2/2017, o presidente Temer promoveu nova ampliação da Administração Pública Federal, mediante a criação da Secretaria-Geral da Presidência da República, com *status* de Ministério, e do Ministério dos Direitos Humanos (antes uma Secretaria Especial). Dessa forma, o governo federal passa a ser constituído de 28 ministérios do governo Dilma Rousseff. Além disso, o Ministério da Justiça e Cidadania foi transformado no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Para o desempenho de suas atribuições, a Secretaria-Geral é dotada de Assessoria Especial, Gabinete, Secretaria Executiva, três Secretarias Especiais, duas Secretarias e Cerimonial. Uma das Secretarias Especiais é a do Programa de Parcerias de Investimentos.

O novo Ministério dos Direitos Humanos foi dotado de ampla Estrutura: as Secretarias Nacionais de: 1) Cidadania; 2) Políticas para Mulheres; 3) Direitos da Pessoa com Deficiência; 4) Políticas de Promoção da Igualdade Social; 5) Promoção e Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa; 6) Direitos da Criança e do Adolescente; e ainda, os Conselhos Nacionais: 1) da Promoção da Igualdade Racial; 2) dos Direitos Humanos; 3) do Combate à Discriminação; 4) dos Direitos da Criança e do Adolescente; 5) dos Direitos da Pessoa com Deficiência; 6) dos Direitos do Idoso; e 7) dos Direitos da Mulher.

Por sua vez, o novo Ministério da Justiça e Segurança Pública passou a ser composto dos Departamentos: 1) de Polícia Federal; 2) de Polícia Rodoviária Federal e 3) Penitenciário Nacional; do Arquivo Nacional e dos Conselhos Nacionais: 1) de Política Criminal e Penitenciária e de Segurança Pública; 2) de Arquivos de Políticas sobre Drogas; 3) de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual; e do Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

Em tais condições, a mencionada Medida Provisória amplia, ainda mais, a gigantesca estrutura da Administração Pública Federal, o que, em consequência, gera uma imensa burocracia, onerando desnecessária e demasiadamente o Erário.

Maus conselhos de maus conselheiros

O presidente Temer está sendo provocado a se unir a ex-presidentes, com vistas a estabelecer uma pauta de medidas baseadas em experiências anteriores. A nosso ver, é falsa essa proposta. Os governos anteriores a Temer deixaram uma herança pesada de retrocesso na administração pública, responsável pelo trágico nível de desemprego atual. Não há o que aproveitar do quadro de medidas econômicas adotadas nos últimos 30 anos, com algumas poucas exceções.

Propor, por exemplo, que não se pode fazer uma reforma da Previdência em período de recessão, é um equívoco de quem ignora o problema e suas consequências sociais.

Exemplo para o Brasil

Era 3 de agosto de 1981, e o presidente Ronald Reagan enfrentava a maior crise aérea dos EUA até então. Em protesto por melhores condições de trabalho, maiores salários e redução da jornada para 32 horas semanais, os controladores de voo de todo o país fecharam o espaço aéreo para aviões de carreira.

Sob o argumento de que o ato colocava em risco a segurança nacional, Reagan deu um ultimato de 48 horas para a categoria voltar à ativa. Descumprida a determinação (só 10% dos controladores da época voltaram ao trabalho), o presidente exonerou 11.359 grevistas.

Foram convocados para substituí-los, operadores aposentados e militares da Força Aérea. Resultado: 80% da frota foi mantida no ar e Reagan saiu fortalecido da crise.

Atividades econômicas

O governo divulgou os cronogramas para os saques do FGTS, que ocorrerão de acordo com a data de aniversário dos trabalhadores. Dos R\$43 bilhões que serão sacados das contas inativas, R\$16 bilhões devem ir para o consumo.

PIB e Investimentos

O IBC-Br apontou que a economia brasileira encolheu 4,34% em 2016. Foi o segundo ano seguido de retração da atividade econômica e, se confirmada, a queda do PIB em 2016 será a maior desde 1990.

O país registrou reação dos investimentos na economia na reta final de 2016. O bom desempenho é consequência do avanço de 8,8% no consumo aparente de máquinas e equipamentos, soma da produção industrial doméstica e das importações, menos as exportações.

Indústria

Não só a produção industrial brasileira cresceu 2,3% entre novembro e dezembro, como alcançou 10 dos 14 locais pesquisados pelo IBGE. Depois de um ano muito difícil para o setor secundário, esse resultado positivo teria sido ainda mais favorável não fosse o recuo da produção em dois estados nos quais a indústria é muito forte: São Paulo, onde houve queda de 1,5% e Rio de Janeiro, com redução de 0,9%.

O Indicador IPEA de Consumo Aparente da Indústria cresceu 5,4% na comparação entre dezembro de 2016 e de 2015. Foi a primeira alta nesse tipo de comparação em 32 meses. O índice representa a soma da produção industrial doméstica com as importações, excluindo as exportações.

O governo cortou em 50% a exigência de conteúdo local dos maiores campos de petróleo a serem leiloados, a partir deste ano, e criou uma regra mais simples, para evitar um acúmulo de multas – que também foram reduzidas – e disputas judiciais.

A Petrobras produziu em janeiro, no Brasil, 2,23 milhões de barris de petróleo por dia, um volume 3% menor que a produção de dezembro. Essa queda foi causada, principalmente, pela parada programada na plataforma P40 e em virtude da manutenção em um dos poços produtores.

Comércio

Dos 108,7 mil pontos de venda no varejo fechados no ano passado, 66,7% foram de micro e pequenas empresas (72,3 mil lojas). O resultado aumentou o abismo entre as maiores e menores, em termos de participação, e escancarou um desfecho que já vinha se desenhando: o de que o comércio sairá da crise com uma concentração superior à que tinha quando entrou.

O setor de serviços encerrou 2016 com queda de 5,0% no volume de receitas, na comparação com o ano anterior. O setor, que já havia sofrido sua primeira queda em 2015 (-3,6%), registrou seu pior desempenho anual desde o início da série histórica iniciada em 2012.

“O volume de vendas no varejo acumulou queda de 8,7% em 2016.” Esse foi o pior resultado anual do setor na série histórica ampliada iniciada em 2004.

A intenção de consumo teve melhora em fevereiro, na comparação com janeiro – que iniciou o ano com as famílias demonstrando menor disposição para consumir. Apesar da alta mensal de 1,2%, o

ICF passou de 76,2 para 77,1 pontos, 2,1% menor que o patamar de fevereiro de 2016.

O comércio eletrônico fechou 2016 com um crescimento nominal de 7,4% no faturamento, segundo a EBIT. A alta, no entanto, foi puxada pelo aumento do tíquete médio, já que em volume de pedidos o ramo retraiu 0,2% – primeira queda da série histórica.

Agricultura

Depois do tombo provocado pelo clima em 2016, a agricultura se recupera e deve ter safras recordes, podendo injetar R\$546 bilhões na economia – R\$15 bilhões a mais do que no ano passado.

Com a semeadura do algodão recém-concluída, as perspectivas para a produção são animadoras, mas a estimativa de aumento de oferta global da *commodity* é fonte de incerteza para os produtores.

A queda dos preços do etanol hidratado, que vem ocorrendo desde o início do ano nas usinas, começou a ser repassada para os motoristas.

Após fechar 2016 com um déficit de US\$485 milhões – quase cinco vezes mais que no ano anterior – a balança comercial do setor de lácteos iniciou 2017 com mais um déficit expressivo, contrariando as expectativas de analistas e empresas, que esperavam um arrefecimento das importações.

Mercado de Trabalho

Os reajustes salariais negociados em convenções e acordos coletivos no país tiveram, em janeiro, o primeiro ganho real em 20 meses, de 0,4%. Em termos nominais, o aumento mediano foi de 7% diante de uma inflação de 6,6% acumulada nos 12 meses até dezembro.

Sistema Financeiro

Mesmo com a devolução de recursos ao Tesouro em dezembro, o caixa do BNDES cresceu nos últimos meses e supera R\$100 bilhões. O setor empresarial tem se queixado do Banco, alegando que a instituição tem travado os desembolsos.

Entre dezembro de 2016 e janeiro de 2017, caiu um ponto percentual – de 56,6% para 55,5% – o patamar de famílias com dívidas, menor indicador desde 2010. A queda foi bem mais acentuada – seis pontos percentuais – em relação a janeiro de 2016.

Inflação

A inflação em janeiro recuou para 0,38%, a menor taxa para o mês em 23 anos. Com esse resultado, em 12 meses, o IPCA desacelerou para 5,3%, contra os 6,29% registrados no mês anterior.

O Copom reduziu a taxa básica de juros da economia em 0,75 ponto percentual, para 12,25% ao ano e indicou a possibilidade de intensificar o ritmo de corte, sinalizando que considera possível levá-la a um dígito ainda este ano.

O clima neutro e a safra recorde esperados para 2017 devem levar os preços dos alimentos no domicílio a registrar a menor alta desde 2009, uma contribuição que pode ser decisiva para o cumprimento da meta de inflação no ano.

Setor Público

O volume investido pelas estatais federais e pela União encolheu com força nos últimos três anos, puxado especialmente pela redução das despesas da Petrobras. Em 2013, os gastos com investimentos do

governo federal e das estatais do setor produtivo totalizaram R\$173,3 bilhões, o equivalente a 3,25% do PIB, bem acima dos R\$118,8 bilhões ou 1,9% do PIB, registrados em 2016.

O governo está trabalhando nos últimos detalhes de um Projeto de Lei para liberar a venda de terras a empresas e investidores estrangeiros. A intenção do governo é que o texto seja votado pelo Congresso, após o Carnaval.

A dívida pública federal, que inclui os endividamentos do governo dentro do Brasil e no exterior, recuou 1,91% em janeiro, para R\$3,05 trilhões. Em dezembro do ano passado a dívida estava em R\$3,11 trilhões.

Setor Externo

A entrada de investimentos estrangeiros no país bateu recorde em janeiro. No mês, o Brasil recebeu US\$11,5 bilhões, representando o dobro de recursos que entraram no mesmo mês do ano passado. É o maior volume já recebido em meses de janeiro desde que a série começou a ser registrada, há 22 anos.

O dólar voltou a cair e está se aproximando de R\$3. Esse movimento tem fortalecido a discussão sobre a possibilidade do BC intensificar as intervenções no câmbio. A boa *performance* da moeda brasileira reflete a expectativa de aumento de fluxo de recursos para o Brasil, a melhora do risco país e um ambiente externo favorável a ativos considerados mais arriscados.

No cenário internacional, um mês após assumir a Presidência dos EUA, Donald Trump não está conseguindo fazer com que seu governo decole. Ele ainda não conseguiu formar seu gabinete, enfrentou crises que o levaram a demitir altos funcionários da Casa Branca,

perdeu votos na maioria republicana do Congresso e sofreu reveses na Justiça que ameaçam a implementação de suas propostas.

O crescimento econômico da Zona do Euro no quarto trimestre de 2016 foi mais fraco do que anunciado anteriormente. A economia cresceu a uma taxa trimestral de 0,4% ou 1,6% em termos atualizados e o resultado foi inferior a uma estimativa inicial de 0,5%.

No Reino Unido, o *Brexit* foi aprovado formalmente na Câmara dos Comuns, o que dará à Primeira-Ministra, Theresa May, o poder de iniciar o processo de saída da União Europeia.

O PIB do Japão cresceu a uma taxa anualizada de 1,0% no trimestre de outubro a dezembro. Foi o quarto trimestre consecutivo de expansão da economia japonesa, a maior sequência desde 2013.



2014-2018

Presidente

Antonio Oliveira Santos

Vice-Presidente Administrativo

Darci Piana

Vice-Presidentes

1º Josias Silva de Albuquerque
2º José Evaristo dos Santos
3º Laércio José de Oliveira
Abram Abe Szajman
Adelmir Araújo Santana
Carlos de Souza Andrade
José Marconi Medeiros de Souza
José Roberto Tadros
Lázaro Luiz Gonzaga
Luiz Carlos Bohn
Luiz Gastão Bittencourt da Silva

Vice-Presidente Financeiro

Luiz Gil Siuffo Pereira

Diretores-Secretários

2º Bruno Breithaupt
3º Wilton Malta de Almeida

Diretores Tesoureiros

2º Marco Aurélio Sprovieri Rodrigues
3º José Lino Sepulcri

Diretores

Aldo Carlos de Moura Gonçalves
Alexandre Sampaio de Abreu
Ari Faria Bittencourt
Carlos Fernando Amaral
Daniel Mansano
Edison Ferreira de Araújo
Eliezir Viterbino da Silva
Euclides Carli
Francisco Valdeci de Sousa Cavalcante

Diretores

Itelvino Pisoni
José Arteiro da Silva
Leandro Domingos Teixeira Pinto
Marcelo Fernandes de Queiroz
Paulo Sérgio Ribeiro
Pedro José Maria Fernandes Wähmann
Raniery Araújo Coelho
Sebastião de Oliveira Campos

Conselho Fiscal

Domingos Tavares de Souza

José Aparecido da Costa Freire

Valdenir Alves do Nascimento

Suplentes da Diretoria

Abel Gomes da Rocha Filho
Aderson Santos da Frota
Alex de Oliveira da Costa
André Luiz Roncatto
Antonio Lopes da Trindade
Armando Vergílio dos Santos Junior
Carlos Marx Tonini
Célio Spagnoli
Diocesmar Felipe de Faria
Edgar Segato Neto
Expedito Edilson Mota Borges

Fernando Flávio Madruga de Oliveira Lima
Francisco Maia Farias
Hugo de Carvalho
Isabel Cristina Vidal Ineu
Ivo Dall'acqua Júnior
Jeferson Furlan Nazario
João Elvécio Faé
José Gilton Pereira Lima
José Marcos de Andrade
Ladislau Pedroso Monte
Liliana Ribas Tavnararo

Lúcio Emílio de Faria Júnior
Luso Soares da Costa
Manoel Jorge Vieira Colares
Marcio Olívio Fernandes da Costa
Miguel Setembrino Emery de Carvalho
Mitri Moufarrege
Paulo Miranda Soares
Rubens Torres Medrano
Rudi Marcos Maggioni
Valdir Pietrobon
Zildo de Marchi

Suplentes do Conselho Fiscal

Ademir dos Santos

Marcelino Ramos Araújo

Odair de Jesus Conceição

Carta Mensal