

Hélio Jaguaribe e a Reforma Política Para o Desenvolvimento

Claudio Araujo de Souza e Silva

Rio de Janeiro, 2005

Licença:

Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Usó Não-Comercial-Vedada a Criação de Obras Derivadas 2.5 Brasil. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/br/> ou envie uma carta para Creative Commons, 559 Nathan Abbott Way, Stanford, California 94305, USA.

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Dissertação apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Banca Examinadora:

Cesar Guimarães (orientador)

Marcelo Jasmin

Norma Côrtes

Índice de Capítulos.

1. Introdução. 3
2. Capítulo I. 6
3. Capítulo II. 24
4. Capítulo III. 43
5. Conclusão. 65
6. Bibliografia. 68

Resumo:

Esta dissertação analisa a obra de Hélio Jaguaribe produzida durante os anos 50 e início dos anos 60. Sua obra indica que o planejamento estatal para o desenvolvimento econômico brasileiro deve ter como fundamento a reforma política. Somente a supressão das classes sociais conservadoras (ligadas à economia de exploração) e a ascensão das classes sociais progressistas (ligadas ao processo de industrialização) torna viável a reforma política das instituições do Estado e permite fazer as transformações estruturais necessárias para tirar o país do estágio de subdesenvolvimento e engendrar o projeto de desenvolvimento.

Jaguaribe analisa o contexto político que envolvia o Plano de Metas como um momento chave, em que qualquer tipo de conciliação com as classes conservadoras devia ser evitado. O autor entende que a formulação de um “projeto ideológico” hegemônico, liderado pela burguesia industrial nacional e capaz de incluir todos os setores de classes vinculados ao processo de industrialização, é essencial para colocar o país nos rumos do desenvolvimento. Este projeto fundamenta o modelo político conhecido como nacional-desenvolvimentismo, que ganhou força durante o governo Kubitschek e perdeu espaço no final dos anos 50.

Agradecimentos:

Ao meu orientador Cesar Guimarães, pela atenção e cuidado com que leu esta dissertação. Aos professores Marcelo Jasmin e Norma Côrtes, que gentilmente aceitaram o convite para fazer parte da banca examinadora.

A CAPES, pelo apoio financeiro.

A todos do IUPERJ que fizeram parte da minha vida nestes últimos anos. As amizades que construí neste instituto foram muitas e acho que algumas serão pra vida toda. Os professores foram fundamentais na minha formação como cientista social e sempre muito atenciosos e gentis. E os funcionários garantem um clima gostoso e harmonioso dentro da instituição, a eles gostaria de fazer um agradecimento especial, principalmente à Valéria que infelizmente nos deixará em breve.

Aos meus grandes e eternos amigos da confraria, que está unida desde os tempos de IFCS e que certamente permanecerá para fortalecer cada vez a amizade.

A minha família, especialmente aos meus pais Elizabeth e Nelson, pelo enorme carinho e dedicação com que me criaram e a minha querida irmã Adriana.

Dedico esta dissertação aos meus avós Nelly (com quem tive boas conversas sobre a República de 46) e Evandro.

Introdução

O objetivo principal desta dissertação é analisar a obra de Hélio Jaguaribe produzida durante os anos 50 e início dos anos 60, período em que se consagrou como um dos principais intelectuais do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), de que foi chefe do Departamento de Ciência Política. Nas cinco obras aqui analisadas, publicadas durante quase dez anos de atividade intelectual, Jaguaribe apresenta formulações pioneiras sobre o planejamento da economia no contexto do desenvolvimento.

O primeiro texto faz parte da revista Cadernos do Nosso Tempo, publicada pelo Instituto Brasileiro de Economia Sociologia e Política (IBESP), que mais tarde viria a se transformar no ISEB. Trata-se do artigo “A Crise Brasileira” de Outubro/ Dezembro de 1953. Finda a época do IBESP e iniciada a época do ISEB, Jaguaribe escreveu o artigo “Para Uma Política Nacional de Desenvolvimento” de Janeiro/ Março de 1956, já na última edição de Cadernos do Nosso Tempo, mesmo ano em que foi colocado em prática o Programa de Metas do governo Kubitschek. Em 1958, continuaram os debates em torno da proposta de planejamento para o desenvolvimento adotada pelo Governo Kubitschek. A revitalização do nacionalismo nos debates políticos deu o tom das críticas ao governo. Neste ano, Jaguaribe publicou pelo ISEB o texto Condições Institucionais do Desenvolvimento, que reúne duas conferências pronunciadas no Clube de Engenharia em Junho de 1957. Em 1958, Jaguaribe publicou também pelo ISEB o livro “O Nacionalismo na Atualidade Brasileira”. Em 1962, escreveu o livro Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político; Jaguaribe já se afastara do ISEB, mas a obra dava continuidade ao trabalho ali realizado. No dia 13 de Abril de 1964, a ditadura militar decretou a extinção do ISEB.

A trajetória de Jaguaribe dentro do ISEB adquiriu uma enorme relevância não apenas pelas atividades que este intelectual exerceu, mas também pela polêmica causada com a divulgação de O Nacionalismo na Atualidade Brasileira, que desencadeou uma crise interna no Instituto e o conseqüente afastamento de Jaguaribe. Neste livro, o autor critica a maneira como foi usado o termo “nacionalismo” por parte de setores do Governo, da sociedade civil e da opinião pública, argumentando que o debate existente entre “nacionalistas” e “entreguistas” não condizia, como ideologia, às reais divisões políticas e sociais que conformavam aquele momento do processo histórico brasileiro. Enquanto os “nacionalistas” se agrupavam em torno da defesa do desenvolvimento sustentado apenas pelo capital

nacional, os “entreguistas” defendiam a maior participação de capitais estrangeiros. Segundo Jaguaribe, este debate era vago, sem representatividade perante os reais interesses das forças progressistas da nação e sem autenticidade perante o momento histórico do desenvolvimento nacional. Era preciso formular um “projeto ideológico” representativo e autêntico para garantir a adequação dos rumos do desenvolvimento.

Os atores sociais do processo de formação da nação são identificados a partir de dois blocos em que se cindia cada classe social. De um lado, existiam os setores atrasados (basicamente as oligarquias agrário-exportadoras, a burguesia mercantil, a classe média cartorial e o campesinato), de outro, os setores modernos (basicamente a burguesia industrial, a classe média técnica e administrativa e o proletariado). Apesar de o autor identificar os setores modernos fundamentalmente com o espaço urbano-industrial e os setores atrasados com o espaço rural-agrário, esta divisão não correspondia necessariamente a uma divisão entre o campo e a cidade, já que em cada uma destas áreas havia setores modernos e atrasados.

Das relações destes setores de classe com o processo histórico se constituíram algumas circunstâncias específicas de cada momento, sendo que a definição das circunstâncias pressupõe não apenas as relações dos agentes internos com as estruturas que compõem a comunidade, como também as relações da comunidade com outras culturas. Jaguaribe entendia que o planejamento para o desenvolvimento deveria ser capaz de identificar macro-tendências estruturais do processo histórico (compreendidas a partir de “tipos ideais”¹) para daí poder alterar as circunstâncias nas quais a comunidade está inserida. Somente assim seria possível adequar a idéia do planejamento estatal à organização do “projeto ideológico”, ou seja, a idéia central era formular um amplo projeto de desenvolvimento nacional que estivesse em consonância com os rumos do processo histórico da nação brasileira.

Segundo o autor, o processo histórico brasileiro havia se constituído como subdesenvolvido. Essencialmente a partir de 1930 ocorreu um processo crescente de desencaixe entre o campo político, o campo econômico, o campo social e o campo cultural, levando o país a uma crise generalizada. Instituições políticas arcaicas e envolvidas por uma cultura política de caráter praticamente colonial permaneciam no controle de um sistema produtivo que passava por grandes transformações e de uma sociedade que deixava de ser rural-agrária para adquirir um caráter urbano-industrial cada vez mais marcante. Deste

¹ Weber, 1994.

processo de desençaixe resultaram uma série de características que passaram a constituir uma situação de crise, própria do subdesenvolvimento. Seria preciso, portanto, superar esta crise e encontrar o caminho do desenvolvimento planejado antes que o país chegasse ao colapso. Como fazê-lo? Esta é a questão que marca todos os textos aqui estudados.

O “projeto ideológico” norteia o planejamento estatal como um instrumento de ação política que tem como objetivo transformar a sociedade. Assim, somente uma reforma política e cultural poderia garantir a continuidade do processo de desenvolvimento. O Estado é a principal instituição em torno da qual poderia ser formulado o projeto de construção da nação, mas seria preciso que ele deixasse de ser apenas representante dos interesses dos setores atrasados e passasse por uma reforma que o transformasse em representante dos setores vinculados ao processo de modernização. As razões para isto eram provenientes do processo de industrialização acelerado pelo qual passava o país. Para Jaguaribe, a industrialização exigia mudanças estruturais que o sistema político vigente (ainda marcado pelo atraso) não teria como pôr em prática.

A hipótese do trabalho que norteia esta dissertação é que Jaguaribe elabora o conceito de planejamento estatal para o desenvolvimento entendendo a reforma política como o fator dinâmico das transformações sociais. Dois significados distintos, porém complementares, sobre o papel do Estado no processo de desenvolvimento constroem a idéia de reforma política. No primeiro deles penso ser possível entender o Estado como o espaço apropriado para as interações e disputas políticas entre os atores sociais, envolvendo o estabelecimento das relações de poder. No segundo, entendo que o autor analisa o Estado como sociedade política e, neste caso, como agente integrador do processo social e formador da identidade nacional. Procurei estudar como estes dois significados estão presentes na narrativa de Jaguaribe sobre o planejamento estatal, fundamentando minha pesquisa nos conceitos de crise, reforma de Estado e projeto ideológico presentes na obra do autor e no modo como eles são elaborados.

No primeiro capítulo, começo fazendo uma breve análise sobre o processo de desenvolvimento brasileiro no período que vai dos anos 30 aos anos 50. Descrevo as principais concepções necessárias para entendê-lo, em que se destacam as idéias da Comissão Econômica para a América Latina -CEPAL- (que estuda o Brasil no contexto dos países subdesenvolvidos). Posteriormente, analiso as principais instituições políticas que subsidiaram o desenvolvimento industrial brasileiro naquele período. Minha intenção é

enfocar o surgimento da idéia de planejamento estatal no Brasil, que se deu em torno da formulação do Plano de Metas e também o que levou o Plano a envolver transformações da esfera política para conseguir legitimidade. O objetivo desta análise é dar embasamento histórico para a discussão que vem a seguir.

No segundo capítulo, apresento os conceitos que fundamentam a tese de Jaguaribe sobre a importância do planejamento estatal para o desenvolvimento. Primeiramente, analiso a principal questão presente em todos os cinco textos: a idéia da reforma política como meio para a superação do subdesenvolvimento. Em seguida, mostro o que Jaguaribe entende como desenvolvimento e os exemplos históricos dos processos de desenvolvimento no Ocidente. Daí segue-se a articulação que o autor faz entre o processo de desenvolvimento da civilização ocidental e o da nação brasileira, em que aponta para uma necessidade de adaptação deste àquele a partir da atuação política dos atores sociais mais importantes: as classes e o Estado.

No terceiro capítulo, analiso os modelos de desenvolvimento planejado presentes em cada texto. Meu objetivo é destacar a ligação que Jaguaribe faz entre as circunstâncias históricas que formam um determinado período e a necessidade de um tipo de planejamento ideal para tais circunstâncias. Desde já, penso ser importante chamar atenção para diferença que há entre a proposta de planejamento estatal para o Brasil presente em “A Crise Brasileira” e as que se encontram nos demais textos, diferença que se dá a partir de transformações nos contextos históricos entendidas pelo autor como condicionantes de um determinado tipo de atuação política por parte dos atores sociais.

Capítulo I: O debate sobre planejamento estatal no Brasil

A industrialização e a urbanização constituem, de modo geral, os principais fenômenos da história econômica e social brasileira que marcaram a transformação do país na primeira metade do século XX. Com o fim da Segunda Guerra Mundial houve o fim do Estado Novo e o início do período democrático a partir da Constituição de 1946, ampliando-se a participação política através do voto, permitindo que os partidos políticos, as instituições governamentais e os órgãos influentes na opinião pública se envolvessem num novo jogo de articulações. Contudo, é preciso ter em mente que o legado do sistema político arcaico, dominado pelas oligarquias da República Velha continuava fortemente presente e assim os canais de comunicação entre o Estado e a sociedade civil permaneceram reduzidos.

De modo geral, planejar significava organizar a economia e impor um ritmo ao desenvolvimento industrial através da orientação dos investimentos produtivos. É neste sentido que a questão da intervenção do Estado (em maior ou menor grau) na economia começou a ganhar relevância. O planejamento se destacou no cenário brasileiro a partir dos anos 50, quando passou a fazer parte de um debate político capaz de pensar o processo de desenvolvimento brasileiro e formular um projeto para toda a economia. Desta forma a necessidade de planejar se inseriu num contexto de adoção de um novo modelo de desenvolvimento para o país.

A crise do modelo primário-exportador, após a depressão de 1930, acarretou abrupta queda da receita de exportação e uma rápida diminuição na capacidade de importar, dando origem ao processo que ficou conhecido como “substituição de importações”. Num primeiro momento (aproximadamente de 1930 a 1945) utilizou-se a capacidade produtiva para substituir uma parcela dos bens de consumo que antes se importavam e num segundo momento (após 1945) utilizou-se a capacidade de importação para obter matérias-primas e bens de capital fundamentais às indústrias e que dariam continuidade a esse processo.

A convivência de uma economia de exportação fundamentalmente agrária com um processo de industrialização acelerado causou um desequilíbrio estrutural na economia nacional. Basicamente, o crescimento vegetativo da população e as novas relações de trabalho e de produção vinculadas ao mundo urbano alteraram bruscamente os padrões de consumo e os padrões de demanda do mercado sem, no entanto, ter havido uma correspondência no processo de formação de poupança e de investimentos. Esta dissonância

foi fruto de uma incapacidade de alteração da economia de exportação brasileira, visto que a exclusividade da exportação do café impedia um fluxo de investimentos suficiente para que a oferta de serviços e de bens de capital cobrissem as necessidades da demanda no mercado interno, fazendo com que a propensão a importar se tornasse maior que a capacidade de compra.

Entre as interpretações macro-estruturais sobre o processo de desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, as teses elaboradas pela CEPAL e pelo seu principal teórico, o economista argentino Raúl Prebisch, ganharam destaque a partir dos anos 50 e foram fundamentais para explicar a mudança de modelo de desenvolvimento dos países latino-americanos durante todo este período. Em linhas gerais, estas teses apontavam para a formação de “pontos de estrangulamento” nas economias destes países. Os “pontos de estrangulamento” eram entendidos como áreas deficientes na economia que obstaculizavam o seu desenvolvimento e teriam sido gerados pela progressiva deterioração nos termos de troca provenientes do comércio internacional, provocando uma escassez de infra-estrutura e de atividades produtivas necessárias ao novo modelo econômico que começava a se estabelecer. Historicamente, os países subdesenvolvidos latino-americanos construíram suas economias a partir da demanda do mercado externo por bens de consumo primários. Este modelo de desenvolvimento “para fora”, caracterizado como primário-exportador, começou a se transformar a partir dos anos 30 e, fundamentalmente, a partir dos anos 50 com o surto de industrialização proveniente do processo de substituição de importações, dando lugar a um modelo de desenvolvimento “para dentro”, caracterizado como urbano-industrial. A exportação de produtos primários nos países subdesenvolvidos atendia uma demanda “inelástica” nos países desenvolvidos, enquanto que os produtos industriais importados pelos países subdesenvolvidos representavam uma demanda altamente “elástica”, visto que o processo substitutivo de importações se, por um lado, diminuía as importações, por outro, criava novas necessidades provenientes da nova estrutura produtiva. Este processo causou um desenvolvimento desequilibrado na economia destes países, ou seja, havia uma crescente desproporção entre a procura de importações de produtos industriais e a capacidade de pagamento em moeda estrangeira, deficiente em função da drástica diminuição das exportações e da demanda “inelástica” dos países desenvolvidos. Tal quadro, além de gerar uma “crise crônica” no balanço de pagamentos, também causava uma crescente desproporção entre a baixa oferta de serviços de infra-estrutura em relação à alta demanda por estes

serviços, que cedo atingiu o limite de suas possibilidades e acarretou numa alta concentração de mão-de-obra desempregada nos grandes centros urbanos.

A deficiência do intercâmbio internacional era própria das relações capitalistas estabelecidas entre o “centro” e a “periferia”. Segundo Ricardo Bielschowsky a análise destas relações foi empregada para: “(...) *descrever o processo de difusão do progresso técnico na economia mundial e para explicar a difusão de seus ganhos. De acordo com este conceito, a divisão internacional do trabalho provocou, desde os primeiros estágios do capitalismo industrial, efeitos diferenciados nas economias das duas regiões, fazendo com que ambas se distanciassem crescentemente em termos de estágios de desenvolvimento*”². Esta teria sido uma idéia cara a CEPAL e que teve enorme repercussão no meio político e intelectual dos anos 50 e 60, envolvendo essencialmente todos aqueles que defendiam o planejamento estatal e o protecionismo. No Brasil, assim como em grande parte dos países latino-americanos, as principais teses formuladas pela CEPAL confrontaram as teses liberais que defendiam uma maior especialização econômica conforme as exigências que a divisão internacional do trabalho impunha.

Cardoso de Mello, analisando as principais teses formuladas pelo “Estudio Económico de América Latina”, de 1949, que teria marcado o nascimento da economia política da CEPAL, afirma que: “*A propagação desigual do progresso técnico (que é visto como a essência do desenvolvimento econômico) se traduz, portanto, na conformação de uma determinada estrutura da economia mundial, de uma certa divisão internacional do trabalho: de um lado o centro, que compreende o conjunto das economias industrializadas, estruturas produtivas diversificadas e tecnicamente homogêneas; de outro, a periferia, integrada por economias exportadoras de produtos primários, alimentos e matérias-primas, aos países centrais, estruturas produtivas altamente especializadas e duais*”³. Portanto, a especialização produtiva dos países periféricos era contrária à idéia de um processo massivo de industrialização que viesse a quebrar com a divisão internacional do trabalho. Era justamente a criação de condições adequadas a um processo de industrialização acelerado, a principal idéia em torno da qual circulavam as teses cepalinas. Ainda conforme as palavras de Cardoso de Mello: “*A Economia Política da CEPAL nasceu, assim, para explicar a natureza do processo de industrialização que eclodira, entre 1914 e 1945, em vários países, pôr a nu sua possível trajetória, revelar os problemas que enfrentaria se quisesse ter êxito e sugerir*

² Bielschowsky, 2000 a, p. 16.

³ Cardoso de Mello, 1998, p. 14.

*políticas econômicas que fossem aptas a superá-los. Mas, nasceu, ao mesmo tempo, para dizer em alto e bom som às Nações de Nuestra América que a industrialização seria o único caminho a trilhar se desejassem se tornar senhoras de seu próprio destino e, simultaneamente, se verem livres da miséria”*⁴. As análises da CEPAL sobre a evolução do capitalismo implicavam a superação de um modelo de divisão internacional do trabalho que tendia a se arraigar cada vez mais. Desta forma, as soluções que esta instituição procurava para que os países subdesenvolvidos pudessem reerguer suas economias não se alinhavam aos interesses de nenhum dos dois protagonistas da Guerra Fria, mesmo porque todo o engajamento político que girou em torno de suas teses se fundamentava na luta contra o imperialismo. Neste sentido, é possível dizer que havia a busca por uma espécie de “terceira via” entre o capitalismo de mercado e o socialismo soviético, visando a superação do subdesenvolvimento. Tampouco estava contido nas teses da CEPAL o interesse em promover um desenvolvimento autárquico nos países subdesenvolvidos; a concepção de desenvolvimento “para dentro” não se referia a auto-suficiência total de produção, mas sim à progressiva transformação na composição das importações e conseqüentemente o crescente estímulo a diversificação das exportações de modo a equilibrar os termos de troca no comércio internacional. Resultado que poderia ser atingido a partir de acordos comerciais entre nações não associadas diretamente ao eixo bipolar.

O conceito de planejamento desenvolvido pelas teses da CEPAL, aparecia como uma idéia-força fundamental para que, a partir da ação estatal, pudesse haver um respaldo necessário ao desenvolvimento e o enfrentamento dos problemas econômicos estruturais. Segundo Bielschowsky, o público-alvo destas teses foram os “policy-makers” da América Latina, tendo sido sua assimilação pela academia posterior e mais demorada⁵. Este mesmo autor sustenta que a principal orientação dada pelas idéias de planejamento da CEPAL indicava a necessidade de formar instituições aptas a diagnosticar a situação econômica e social dos países latino americanos, a fim de prognosticar os rumos do crescimento⁶. A importância dada pela CEPAL a criação destas instituições devia-se, inclusive, ao fato de que nos anos 50 faltavam a tais países estatísticas econômicas básicas para que os governos operassem sobre as tendências da economia.

⁴ Idem, p. 20.

⁵ Bielschowsky, 2000 b, p. 17.

⁶ Idem, p. 36.

Em toda a América Latina é possível detectar a formação de instituições capazes de pensar e elaborar políticas desenvolvimentistas. No âmbito internacional, certamente a Segunda Guerra Mundial foi um marco para o aparecimento destas instituições, mas, como não poderia deixar de ser, a conjuntura interna de cada país marcou processos distintos para tais políticas.

As primeiras instituições capazes de analisar as condições para o desenvolvimento industrial brasileiro começaram aparecer em meados dos anos 30. O surto de industrialização proveniente do processo de substituição de importações propiciou o aparecimento de órgãos como o Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), de 1934; o Conselho Técnico de Economia e Finanças (CTEF), de 1937; o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), de 1938; a Coordenação de Mobilização Econômica (CME), de 1942; o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), de 1944; e a Comissão do Planejamento Econômico (CPE), de 1944⁷.

O Conselho Federal de Comércio Exterior teve participação decisiva na solução para a questão siderúrgica que resultou na criação da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1942, e também nos debates que levaram a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1940. O Conselho Técnico de Economia e Finanças também teve importante participação no debate siderúrgico, no qual defendeu uma posição favorável à participação de capitais estrangeiros, se opondo a posição nacionalista adotada pelo Conselho Federal de Comércio Exterior.

O Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, a partir das atuações destacadas do líder empresarial Roberto Simonsen e de San Thiago Dantas, estabeleceu um canal com o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (que era o Ministério mais receptivo em relação a um projeto de industrialização), tornando-se subordinado a este Ministério. Simonsen, relator do Conselho, levou ao Presidente Vargas um relatório, concluído em Agosto de 1944, contendo uma proposta de orientação do desenvolvimento industrial e comercial, claramente articulada em favor de uma industrialização de base com suporte estatal, cuja coordenação seria centralizada no próprio Ministério do Trabalho. Depois de aprovado por uma comissão do CNPIC, o relatório foi enviado à recém-criada Comissão de Planejamento, subordinada ao Conselho de Segurança Nacional, cujo relator era o conhecido economista liberal Eugênio Gudin. Houve um debate entre os dois intelectuais

⁷ Bielschowsky, 2000 a, p. 253-259. O autor apresenta um excelente histórico abordando as principais instituições que apoiaram o desenvolvimento industrial.

que se tornou famoso e hoje é uma preciosa fonte de esclarecimento sobre o planejamento que vinha sendo discutido na época ⁸. Em linhas gerais, Gudín defendia uma maior especialização no âmbito da divisão internacional do trabalho, ou seja, as vantagens de uma economia agrícola para o Brasil sustentada pela livre movimentação das forças de mercado, enquanto que Simonsen sustentava os benefícios de se adotar a planificação da economia brasileira a fim de acelerar a produção industrial. Ao contrário do que possa parecer, Gudín não se opunha à industrialização, mas, entendia que todo tipo de atividade produtiva deveria demonstrar capacidade de competição no mercado internacional, sendo assim, defendia que a industrialização era viável desde que não necessitasse de pesada proteção do Estado.

Esses órgãos constituíram-se através da ascensão de representantes dos interesses da classe industrial, incluindo empresários, militares e técnicos administrativos, que passaram a ter um peso crescente nas decisões políticas e econômicas desde de 1930, tendo influência junto ao próprio presidente como políticos ou conselheiros e adotando, muitas vezes, a defesa de um discurso protecionista feito em tom nacionalista. Mas, apesar do aparecimento destes e de inúmeros outros órgãos vinculados ao desenvolvimento industrial que se processou entre 1930 e 1945, é comum caracterizar apenas a segunda metade dos anos 50 como o momento em que, de fato, teria se concretizado uma política econômica de planejamento para o desenvolvimento industrial brasileiro. Este argumento deve-se, grosso modo, a adoção de uma estratégia ampla de acumulação de capital na indústria a partir da mobilização de vários setores da sociedade junto ao governo e da maior possibilidade de formação de poupança para gerar investimentos.

Ainda no segundo governo Vargas, o planejamento econômico nacional começou a ganhar formas institucionais mais claras, não apenas dentro do aparelho de Estado como também nas organizações da sociedade civil engajadas no debate sobre o desenvolvimento. Mas foi somente no governo de Juscelino Kubitschek, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico, em 1956, que aconteceu a maior experiência de planejamento da história do país até então, com a formulação e implementação do Plano de Metas, que caracterizou a gestão como exemplar do que ficou conhecido como “desenvolvimentismo”.

Em todo este período, que vai de 1930 até meados dos anos 50, apesar de ser facilmente identificável a tomada de consciência da problemática da industrialização, grande parte da elite dirigente vinculada à produção ainda era formada por produtores agrícolas, principalmente, fazendeiros de café, além de comerciantes e industriais ligados a outros

⁸ IPEA, 1978.

ramos do comércio importador e exportador. Estes, em geral, se opunham ao protecionismo e alinhavam-se a defesa de argumentos e propostas liberais. Mas o importante é atentar para o fato de que a Revolução de 1930 quebrou a hegemonia política das oligarquias regionais, abrindo espaço para a atuação de novos atores no campo político, em especial, as classes médias e os militares, a ela vinculados. As observações de Francisco Weffort e, posteriormente de Boris Fausto, indicam a formação de um “Estado de compromisso”⁹, que tentava acomodar os interesses conflitantes sem alinhar-se à posição de qualquer grupo específico. Para estes autores a Revolução de 1930 não adotou um caráter ideológico industrialista, contudo nos anos que se seguiram a Revolução houve maior espaço para os setores vinculados à indústria, em função mesmo do evidente crescimento da produção industrial. Segundo Bielschowsky, entre 1919 e 1939 houve substancial aumento na participação de bens de capital e bens intermediários no total da produção industrial ao mesmo tempo em que a participação das importações na oferta total desses bens diminuiu consideravelmente¹⁰, o que significa que a indústria começava a adquirir maior capacidade de abastecimento do mercado interno. Abreu, contestando a tese do “Estado de compromisso”, argumenta que Vargas teria claramente adotado políticas econômicas favoráveis a industrialização: *“Embora a tese do Estado de compromisso seja persuasiva quando considerada à luz das declarações dos gestores da política econômica, bem como com base nas coalizões políticas que permitiram que Vargas permanecesse no poder, na prática Vargas adotou políticas econômicas que tenderam a favorecer a indústria. Assim, as tentativas diretas ou indiretas de sustentação empírica da tese do Estado de compromisso no terreno da implementação da política econômica são bastante mal sucedidas. As vertentes principais desta malograda linha de revisão referem-se a tentativas de mostrar que, após 1930, as políticas adotadas pelo governo foram ortodoxas, prejudicando a recuperação da atividade econômica, e que o governo não defendeu adequadamente os interesses da indústria”*¹¹. Embora, conteste a tese do “Estado de compromisso”, o autor não esclarece os motivos que teriam levado Vargas a inclinar-se favoravelmente a uma política industrialista: que atores sociais teriam persuadido Vargas a tomar tal rumo?

Skidmore sustenta que, apesar do acelerado crescimento industrial entre 1930 e 1945, a tomada de decisões sobre as políticas industriais ainda estaria restrita à uma elite estatal:

⁹ Fausto, 1975, p. 104. O termo é deste autor e a idéia é inspirada em um texto de Weffort: “Classes Populares e Política”, 1968, ao qual o próprio Boris Fausto faz menção.

¹⁰ Bielschowsky, 2000 a, p. 253.

¹¹ Abreu, 1990, p. 78.

*“O crescimento da responsabilidade estatal no setor econômico não resultou de exigência popular, nem de pressão trazida à tona pelo setor empresarial; foi, antes, a reação da elite política. O único grupo importante que amparou maciçamente a industrialização foi constituído pelos militares superiores, que desejavam urgentemente uma indústria siderúrgica”*¹². Este autor aponta claramente para a carência de debates sobre a questão da industrialização não apenas no âmbito estatal como também nos “círculos de negócios” e procura justificar as políticas industriais entre 1930 e 1945 como resultado direto do processo de substituição de importações. Mesmo em relação aos anos de guerra, quando as políticas implementadas por Vargas deram a este processo um caráter fortemente vinculado a industrialização de base, Skidmore sustenta a tese de que houve uma imposição de cima para baixo, via ditadura, sem que Vargas tenha estabelecido relações relevantes com uma vasta gama de setores urbano-industriais.

Skidmore aponta para uma total ausência de debates políticos sobre a industrialização, mas o próprio debate entre Simonsen e Gudin e o debate institucional fundamentado nas análises de Bielschowsky, brevemente reproduzido no início deste capítulo, indicam que, apesar de limitada, a discussão em torno de uma política protecionista para aumentar a produção industrial influenciou de alguma forma o processo de substituição de importações, possibilitando uma melhor adaptação da economia industrial do país à lógica do mercado internacional.

É importante ressaltar, no entanto, que a simples adesão de forças em torno de um progresso via industrialização não implicava na constituição de uma posição política orgânica em prol da indústria, nem muito menos aos que a ela se opunham. Portanto, se por um lado é correto afirmar que a tradicional burguesia agrária e mercantil com suas idéias liberais constituíram uma oposição difusa ao progresso industrial, por outro, não menos correto seria dizer que os setores sociais que eram favoráveis ao progresso da indústria também se difundiram largamente pela sociedade, unindo muitas vezes grupos conservadores a outros caracterizados como progressistas. Neste sentido, se é equivocado apontar a burguesia industrial como a principal propulsora dos planos político-econômicos, é certo que a formulação destes planos serviu de base para uma maior inserção política daqueles grupos que começaram a aparecer com maior destaque a partir da Revolução de 1930.

Diversos setores da sociedade se beneficiaram das políticas econômicas implementadas através do Estado. Isto se tornou comum durante o Estado Novo, quando o

¹² Skidmore, 2003, p. 70

governo ampliou sua atuação para dirigir a economia. Foram criados inúmeros órgãos de desenvolvimento para os setores básicos da industrialização, como a Comissão do Plano Siderúrgico Nacional, em 1940, dando origem a Companhia Siderúrgica nacional, fundada em 1941 ¹³. Também se destacaram órgãos de controle de incentivos, entre os quais a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), de 1937, responsável pela manipulação dos impostos, controles de câmbio, cotas de importação e créditos através do Banco do Brasil ¹⁴. Além de mecanismos de estímulo administrativo, como o fornecimento de empréstimos pelo Banco do Brasil, os institutos da previdência social e as caixas econômicas, que podiam direcionar fundos de capital para investimentos de prioridade do governo ¹⁵.

Neste período, definitivamente, foi adotada uma política protecionista mais fortemente estabelecida e apoiada na industrialização sustentada por investimentos estatais em setores de base. A guerra foi o principal fator que proporcionou um novo surto industrial, gerado outra vez pela necessidade de substituição de importações. Desta forma, apesar de ter havido claramente uma política industrial a partir de órgãos do Estado, o crescimento interno era dependente de uma situação específica do comércio internacional. Abreu analisa: *“As dificuldades relativas à obtenção de importações resultaram em efeitos a priori contraditórios sobre o desempenho da economia. Por um lado, a produção de determinados bens podia desenvolver-se sem a alternativa de suprimento externo; por outro, o crescimento industrial era limitado pela dificuldade de obtenção de insumos essenciais e de bens de capital que possibilitassem a ampliação da capacidade. Concretamente, as dificuldades de acesso a importações não parecem ter resultado em redução substancial da taxa de crescimento da produção industrial doméstica agregada, depois de um período inicial de ajustamento. A taxa de crescimento do produto industrial, que havia caído em 1937-39 para 6,5% ao ano, caiu em 1939-42 para 1,6%. Entre 1942 e 1945, quando a escassez de insumos e de bens de capital tornou-se séria, a taxa média de crescimento foi de 9,9%, comparável à que se verificou entre 1933 e 1939”* ¹⁶. Se a produção industrial interna era capaz de se sustentar sem a necessidade de aumentar a importação de insumos, isto era o resultado de reorientação de investimento de capital provocadas pela alteração das relações de intercâmbio, que ficaram limitadas tanto nas importações quanto nas exportações.

¹³ Idem, p. 67.

¹⁴ IPEA, 1978, p. 8. “Introdução” de Carlos Von Doellinger.

¹⁵ Skidmore, 2003, p. 67.

¹⁶ Abreu, 1990, p. 94.

Este mesmo autor indica que as restrições ao comércio internacional brasileiro teriam contribuído para um aumento considerável da dependência brasileira em relação aos Estados Unidos, visto que, o mercado exportador de produtos primários tornou-se atrelado exclusivamente a este país. Abreu também afirma que os EUA teriam sustentado de forma regulada as exportações de produtos primários dos países latino-americanos, sendo improvável que tenham abarcado menos de 60% das exportações totais destes países¹⁷.

Durante a guerra, aumentaram os interesses do governo americano no desenvolvimento industrial brasileiro tendo em vista uma maior expansão do mercado para as exportações norte-americanas¹⁸. Em 1942 o governo dos Estados Unidos e do Brasil patrocinaram a Missão Cooke, que veio ao Brasil elaborar um diagnóstico sobre a situação econômica do país, provavelmente com intenções de destacar a importância de dar seguimento ao processo de industrialização brasileiro e assim reforçar os laços de cooperação entre os dois países. Mais tarde, em 1948, a Missão Abbink também veio ao Brasil com os mesmos propósitos da Missão Cooke.

Após a guerra o processo de industrialização não mais contaria com as condições favoráveis ao desenvolvimento que esta propiciou. Celso Furtado narra que as repercussões negativas do período pós-guerra no Brasil trouxeram descrença em relação ao desenvolvimento do país. O autor menciona que no ano de 1948 era generalizada a falta de credibilidade da sociedade na capacidade do Governo em adotar políticas de desenvolvimento: *“No ambiente intelectual e no meio jornalístico em particular, era generalizada a descrença com respeito a qualquer iniciativa que partisse do Governo. Predominava o sentimento de que nada havia a fazer, tudo dependendo da evolução internacional, vale dizer, da confrontação das duas grandes potências. A guerra fria penetrava nos espíritos como um veneno paralisante.”*¹⁹. Furtado também alude a que, pela carência de informações, a guerra fria trazia à baila polarizações muitas vezes infundadas: *“(…) a guerra fria causava mais estragos no Brasil do que na Europa, de onde eu chegava. Lá existiam os partidos políticos, que assumiam a confrontação ideológica, cabendo a cada um justificar sua posição diante da opinião pública. Entre nós tudo era codificado, insinuado, opaco”*²⁰.

¹⁷ Idem, p. 96.

¹⁸ Skidmore, 2003, p. 68. O autor cita como exemplo que a construção da CSN foi auxiliada por empréstimos do “Export-Import Bank”, dos EUA.

¹⁹ Furtado, 1985, p. 41.

²⁰ Idem, p. 42.

No que diz respeito diretamente ao planejamento estatal, este mesmo autor diz que a elaboração do Plano SALTE (Saúde-Alimentação-Transporte e Energia), coordenado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e submetido à apreciação do Congresso em maio de 1948, teria sido uma resposta à notícia de que os europeus se haviam apressado em preparar planos sobre a situação em que se encontravam as economias de seus países, a fim de dar garantias aos investimentos que estavam para vir dos EUA. Desta forma, no Brasil, constituíram-se comissões de trabalho para levantar um diagnóstico sobre situação e definir prioridades para os investimentos públicos. Apesar do Plano SALTE ter sido a primeira experiência de planejamento federal envolvendo Executivo e Legislativo, seus resultados práticos não são considerados importantes para a reformulação da economia brasileira durante o Governo Dutra.

As instituições estatais não tiveram participação influente no debate sobre planejamento industrial durante este governo, em contrapartida, foi mais claramente identificável a atuação de organismos da sociedade civil que pensavam o planejamento industrial, entre os quais ganharam destaque a Confederação Nacional da Indústria (CNI), o Clube Militar (do qual participavam inúmeros representantes de instituições civis) e o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN).

O Segundo Governo Vargas foi o momento em que as propostas de planejamento para o desenvolvimento se orientaram para dentro do aparelho de Estado. Com a diferença de que os quadros da sociedade civil passaram a ter maior destaque do que os quadros provenientes do meio militar. As principais instituições de planejamento deste período foram a Assessoria Econômica da Presidência, o Banco do Brasil, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que formou uma Comissão Mista em conjunto com a CEPAL.

Neste período as discussões sobre o planejamento giravam não apenas em torno do grau de proteção e participação do Estado no desenvolvimento industrial, como também da participação dos investimentos estrangeiros no mesmo processo. A necessidade do país se aparelhar a partir de investimentos na produção de bens de capital já era quase unanimidade, mas ainda era preciso debater de que forma este aparelhamento poderia se dar e, sobretudo, como poderia ser sustentado pela própria dinâmica da economia nacional. O país já contava com instituições capazes de fazer amplas análises estatísticas sobre a situação da economia

brasileira, desta forma tornando mais precisas as formulações de relatórios apresentados pelas instituições do governo. O BNDE teria sido exemplar neste sentido.

A CMBEU e a Comissão Mista BNDE-CEPAL (onde houve enorme participação de Celso Furtado) foram os protagonistas nas deliberações sobre o planejamento para o desenvolvimento nacional, tendo grande repercussão tanto no meio intelectual como no meio político. Os relatórios apresentados por estas duas instituições apontavam no sentido de que os investimentos de capital teriam que criar condições para que o crescimento se tornasse auto-sustentado. Ambas também defendiam um tipo de planejamento onde seriam feitos investimentos em “pontos de estrangulamento”. Eliminar os “pontos de estrangulamento” significava investir essencialmente em infra-estrutura para daí poder expandir o crescimento para outros setores. Segundo Celso Lafer, a influência do conceito de “pontos de estrangulamento”, norteou não apenas o planejamento dos setores considerados críticos da economia brasileira como também o planejamento de todo o processo de substituição de importações, fazendo com que o governo brasileiro enfrentasse o desequilíbrio na balança de pagamentos através de medidas restritivas às importações ao invés de desvalorizar a moeda²¹

A Comissão Mista BNDE-CEPAL apontava para a necessidade de um planejamento global, de modo que os “pontos de estrangulamento” deveriam ser superados através da orientação dos investimentos privados de acordo com demandas de crescimento preestabelecidas, com base em projeções sobre a oferta e procura. Além disso, deveria haver uma regulamentação nas importações, objetivando criar um crescimento mais equilibrado para o Brasil.

A CMBEU foi oficialmente criada em 1951, estando subordinada ao Ministério da Fazenda que na época era comandado por Horácio Lafer. Os principais conselheiros brasileiros da Comissão foram Roberto Campos, Lucas Lopes e Glycon de Paiva. Apesar da CMBEU ter apresentado seu relatório final em 1954 ao Ministro da Fazenda Eugênio Gudin, vários técnicos que fizeram parte da Comissão brasileira continuaram trabalhando no BNDE, como Lucas Lopes e Roberto Campos, que passaram pela sua presidência.

Inicialmente, a CMBEU aproveitou grande parte do levantamento de análise de dados feitos em 1942 pela Missão Cooke e em 1948 pela Missão Abbink, enviadas ao Brasil pelo governo americano. No entanto, a Comissão não tinha como objetivo apenas a análise da situação da economia brasileira, mas visava a implementação de políticas econômicas concretas. A proposta central era encontrar mecanismos capazes de criar um fluxo de

²¹ Lafer, 2002, p. 57.

investimentos públicos e privados como base em capital nacional e estrangeiro, a fim de eliminar os “pontos de estrangulamento”. Portanto, seria necessário elaborar projetos específicos para cada um dos setores básicos deficientes na economia brasileira (essencialmente para os setores de transportes e energia), de modo a provocar um aumento da procura pelos serviços oferecidos e tendo em vista que através dos investimentos seria possível abastecer uma economia de mercado auto-sustentada.

Quando Kubitschek chegou à presidência, em 1956, já adotava uma proposta de planejamento, caracterizada como setorial, bastante familiarizada com as propostas formuladas pelos técnicos da CMBEU, da Comissão Mista BNDE-CEPAL e da Assessoria Econômica, sendo que o BNDE foi o mais importante órgão atuante na formulação do Plano de Metas. A fim de organizar institucionalmente todo o trabalho que vinha sendo desenvolvido sobre o planejamento da economia nacional, logo no início do mandato foi criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico. Além das reformas no sistema econômico, este órgão visava também o melhoramento dos recursos humanos. Estava na própria tese dos “pontos de estrangulamento” que sua origem se devia ao desenvolvimento não-equilibrado, ou seja, a existência de um hiato entre o crescimento das atividades produtivas em detrimento do capital social. A meta para a superação destes “pontos de estrangulamento” seria, então, proporcionar um aumento do padrão de vida da população coordenadamente com a ação econômica e administrativa na formulação de incentivos.

Durante o período situado entre do final do segundo Governo Vargas e o início do Governo Kubitschek inúmeros debates foram travados no sentido de pensar os caminhos do desenvolvimento brasileiro. Intelectuais, técnicos da administração pública, políticos, empresários, militares, estudantes, imprensa e sindicatos participaram de amplos debates e da formulação de planos de desenvolvimento para o país. Em geral os debates sobre planejamento foram travados dentro da área econômica, não sem razão, afinal era na economia (tendo como carro-chefe a industrialização) que se processavam as principais mudanças que afetavam o país. Mas o Plano de Metas levou os debates sobre o planejamento do desenvolvimento para dentro da esfera política. Por certo o Programa de planejamento que marcou o Governo de Kubitschek não envolveu apenas os assuntos de ordem técnica, referentes à organização da economia, mas também a escolha dos meios políticos necessários para atingir os objetivos visados, o que inseriu o Plano em um amplo jogo de articulações.

É provável que o período democrático em que esteve envolvido o Governo Kubitschek tenha contribuído para fazer dos debates sobre a implementação das propostas de planejamento um espaço favorável à colocação de questões políticas. Celso Lafer analisa que a ampliação da participação política através do voto após 1945 modificou o padrão das relações massa/elites, fazendo com que um número enorme de demandas passassem a ter maior importância no processo de decisões políticas. Porém, utilizando-se do conceito de populismo²², o autor entende que a ampliação da participação política não foi acompanhada por um aprofundamento nas relações dos partidos políticos com as massas, ou seja, apesar dos partidos políticos terem conseguido estabelecer tendências em relação aos interesses das classes, não se colocaram como intermediadores destes interesses, pois lhes faltavam os meios institucionais para isso, o que possibilitou a continuação das tradicionais práticas clientelísticas no âmbito da representatividade e da ação direta do Estado no âmbito das políticas sociais. Como consequência do impacto do populismo na decisão de planejar, Lafer afirma que houve uma fixação de políticas de planejamento no nível da Presidência através de uma ação administrativa direta, sem a intermediação dos partidos, incapazes de exercer tais funções.

O governo Kubitschek é caracterizado por este autor como um momento da política brasileira em que foi criada uma burocracia moderna para atender as exigências do Plano de Metas. Segundo Lafer, Kubitschek reformulou a administração pública somente dentro do Executivo, criando assim uma administração paralela à administração burocrática vinculada ao Legislativo, que teria continuado sob o comando das tradicionais elites brasileiras. Neste sentido, apropriando-se do conceito de “Estado Cartorial” de Jaguaribe, o autor indica que: *“A Criação do Conselho de Desenvolvimento foi a primeira medida, no contexto da reorganização administrativa, voltada para a preparação e a implementação do Programa de Metas. Não era a melhor alternativa nem a única saída; era, no entanto, a opção mais condizente com a lógica do sistema, que exigia considerar a intransigência conservadora do Legislativo. Era também, a que mais se adequava à personalidade do chefe do Executivo e à sua experiência anterior no Governo de Minas Gerais. Para implementar seu programa de desenvolvimento estadual baseado no binômio energia e transportes, Kubitschek já adotara*

²² Ferreira, 2001. O autor define como “populismo de primeira geração” o conceito elaborado nos anos 50/60, tendo origem na teoria da modernização e nas teses influenciadas por ela, todas dando explicações sócio-econômicas à formação do fenômeno populista na América Latina. Mais tarde, no final dos anos 70 para os 80 teria surgido uma nova conceituação, designada pelo autor como “populismo de segunda geração”, sendo esta influenciada pelas leituras de Gramsci e tendo como precursor no Brasil Francisco Weffort, quando prevaleceram as análises políticas nas relações entre Estado e sociedade para explicar o fenômeno.

*o esquema da administração paralela, cuja eficiência se revelava em dois níveis: evitava os entraves causados pela burocracia do Estado Cartorial, sem contestá-la frontalmente, e permitia o estilo tradicional de conciliação política, na medida em que as secretarias estaduais eram reservadas para cumprir os acordos políticos pré-eleitorais”*²³. Portanto, a análise de Lafer aponta para uma política de conciliação, em que uma burocracia técnica e moderna, constituída dentro do Executivo, conviveu com uma burocracia “cartorial”, vinculada aos setores arcaicos da política brasileira e atuantes no Legislativo. Este mecanismo criou uma “administração paralela”, permitindo uma maior dinâmica na elaboração do Programa de Metas, que ficou responsável pelas políticas econômicas que davam continuidade ao processo de “substituição de importações”.

Maria Victoria Benevides reforça a tese de Lafer argumentando que a aliança entre PSD e PTB (que elegeu Kubitschek e que compunha maioria no Congresso) funcionou como um sistema de trocas entre o Congresso e o Executivo, em que a cúpula dos partidos (principalmente do PSD) garantia o apoio ao Programa de Metas junto às suas bases locais, desde que o Programa apoiasse ou não obstaculizasse as demandas das forças políticas Estaduais e municipais. A autora atenta que esta política conciliatória dá margem a pensar também o fortalecimento da “política de clientela” através da liberalização de verbas e preenchimento de cargos públicos: *“Quanto a função de legitimação consideramos que a aliança funcionou efetivamente como um canal para o processamento das diferentes demandas no sistema político, representando interesses diversos, porém, convergentes. A função clientelística foi concretamente assumida pela aliança na medida em que o PTB controlava o Ministério do Trabalho e os órgãos da Previdência Social e da política sindical e o PSD detinha todo o controle burocrático referente aos interesses de suas bases de poder rural e local, além dos órgãos de política financeira do país. Como todos os compromissos pré-eleitorais assumidos por Kubitschek para a distribuição dos Ministérios e postos-chave foram cumpridos durante o governo, a função de recrutamento confundiu-se com a função clientelística”*²⁴. Benevides esclarece que a aliança entre os dois partidos não foi apenas “eleitoreira” para a facilitar a atuação do Executivo no Congresso, portanto foi necessário que o Executivo atendesse as demandas de grupos políticos com bases sociais bastante distintas.

Tanto a análise de Lafer quanto de Benevides demonstram a impossibilidade de haver uma reforma político-institucional mais ampla no Governo Kubitschek enquanto perdurasse a

²³ Lafer, 2002, p. 85.

²⁴ Benevides, 1979, p. 72.

política de conciliação. Porém, se a conciliação entre grupos políticos distintos impediu uma maior eficiência na execução dos programas de governo, estes autores entendem que a estabilidade política que marcou o período deveu-se justamente à capacidade de articulação entre o Executivo e o Congresso. Lafer reforça esta idéia quando diz que o sistema de conciliação evitou um confronto direto entre o Executivo e as forças reacionárias representadas pela “burocracia cartorial” e a “política de clientela”. Contudo esta maneira de garantir a estabilidade política teve êxito durante pouco tempo, já no final do seu mandato o Governo Kubitschek não mais conseguia conciliar os interesses do Plano de Metas junto às forças políticas locais representadas no Congresso.

Capítulo II: Jaguaribe e o desenvolvimento como processo social global

A tese central que Jaguaribe procura demonstrar em todos os textos aqui analisados é que os desequilíbrios provocados na economia brasileira pelos “pontos de estrangulamento” só poderiam ser ultrapassados se houvesse uma correspondente reforma político-institucional no aparelho de Estado brasileiro. As condições para a reforma estavam dadas pela estrutura econômico-social do país e pelos novos setores de classes que emergiram junto a ela (os setores urbano-industriais constituídos pela burguesia industrial, a classe média dos setores técnicos e administrativos e o proletariado), mas era preciso que estes se unissem em torno de um projeto político comum, em que não haveria espaço para conciliações com as forças políticas tradicionais, representadas pelas oligarquias rurais e pela burguesia mercantil, ou seja, os representantes mais poderosos do status quo político da época. A idéia era eliminar qualquer tipo de compromisso clientelístico com estes setores de classes atrasados e qualquer forma de beneficiamento da economia de exploração, de modo a estabelecer políticas de planejamento comprometidas com o processo de industrialização e, conseqüentemente, com a ascensão sócio-econômica das classes progressistas.

A necessidade da reforma deve-se a constatação de que as práticas políticas estabelecidas pelas forças vinculadas ao atraso não mais correspondiam às necessidades que o momento histórico do país exigia. A continuidade destas práticas, após as transformações sócio-econômicas oriundas do processo de industrialização, tornavam os canais de comunicação entre o Estado e a sociedade civil e entre o Estado e o Congresso desviados para o atendimento de interesses particulares e corporativos e não para os interesses públicos, representados pelos grandes empreendimentos necessários para acelerar a industrialização. Enquanto as instituições políticas brasileiras não fossem capazes de garantir os meios para o desenvolvimento sócio-econômico, elas sofreriam uma deficiência estrutural pela incapacidade de representarem os interesses vinculados às forças de modernização do país. Neste sentido, o interesse central da proposta de reforma política apresentada por Jaguaribe é a elaboração de um modelo de desenvolvimento industrial planejado que fosse capaz de substituir definitivamente o modelo de economia de exploração e as práticas políticas e culturais ligadas a ele. Para o autor, o desenvolvimento da economia só se torna possível na medida em que haja um correspondente desenvolvimento do sistema político, cultural e

social. Mas de que forma seria possível estabelecer critérios que construam uma idéia de equilíbrio entre o desenvolvimento destes diferentes sistemas?

O desenvolvimento é entendido por Jaguaribe como a capacidade que uma sociedade tem em construir mecanismos capazes de alterar as suas estruturas formadoras, de modo que se ajustem ao momento histórico vivenciado por ela e pelos atores sociais que dela fazem parte. O autor diferencia o processo de crescimento econômico do processo de desenvolvimento econômico. Aquele é considerado em função da acumulação quantitativa de riqueza dentro de um mesmo modelo de produção. Esse, de forma diversa, leva em consideração as possibilidades que uma comunidade possui para alterar o modelo de produção, tendo em vista o nível tecnológico por ela atingido e a forma de utilização de sua capacidade tecnológica. Portanto, o desenvolvimento não é sinônimo de crescimento econômico, nem sinônimo de alta produtividade, mas sim de capacidade de transformação tecnológica.

Segundo Jaguaribe, o desenvolvimento equilibrado é fruto de um processo de racionalização da sociedade que ocorre concomitantemente nos planos econômico, político, social e cultural. Assim, o desenvolvimento da economia deve estar entrelaçado ao desenvolvimento da capacidade de representação das instituições políticas, de forma a criar mecanismos capazes de responder as demandas sociais provenientes do aumento qualitativo da produtividade social e, finalmente, estas transformações devem estar interligadas a uma mudança de perspectiva dos padrões culturais da sociedade, levando-a a uma maior capacidade de compreensão da realidade nacional. Estes planos são interdependentes e envolvem todos os atores sociais ligados ao progresso, sendo assim o desenvolvimento é um “processo social global”.

Uma definição complementar a esta aponta que o desenvolvimento é um processo dependente e limitado por características estruturais próprias de cada sociedade, de modo que só é possível promover o desenvolvimento dentro de certas normas e segundo certos critérios ditados por estas características. Para Jaguaribe, a única maneira de definir estes critérios e normas é através da análise racional capaz de diagnosticar a situação real em que se encontra uma sociedade.

O processo de desenvolvimento e o processo de racionalização caminham juntos e dentro dos parâmetros da civilização ocidental, de modo que envolvem não apenas as particularidades de cada comunidade como também a maior capacidade de adaptação ao

processo de desenvolvimento real desta civilização. Neste sentido, Jaguaribe virá a diferenciar o “desenvolvimento espontâneo” do “desenvolvimento programado” ou “bismarckiano” como dois modelos de desenvolvimento que permearam o processo histórico das sociedades ocidentais²⁵. O desenvolvimento espontâneo assemelha-se à concepção da “mão invisível”, em que o sistema de mercado é constituído por um conjunto de ações individuais isoladas. Os exemplos principais deste tipo de desenvolvimento foram a Inglaterra dos séculos XVIII e XIX, seguida pelos Estados Unidos. O “desenvolvimento bismarckiano” é engendrado através do condicionamento político da economia pelo Estado sob várias maneiras de dirigismo e tem como princípios fundamentais a proteção do mercado e da indústria nacional através da união de forças reacionárias e progressistas sob o arbítrio do Estado. A analogia do “bismarckismo” com o “bonapartismo” de Marx em “O Dezoito de Brumário de Louis Bonaparte” é sugerida pelo próprio Jaguaribe. Trata-se de uma forma de manter a estabilidade social e o progresso através do arbítrio de um executivo forte com a capacidade de aglutinar as classes sociais. Napoleão III e Bismarck foram os principais representantes políticos desse tipo de empreendimento na França e na Alemanha do século XIX, embora Jaguaribe indique que o Estado de Bismarck conseguiu estabelecer um dirigismo nacional mais consistente que o Estado de Napoleão III. De qualquer forma, os regimes de Adenauer e De Gaulle reviveram na Alemanha e na França, respectivamente, uma espécie de segundo “bismarckismo” designado como “neobismarckianismo”, mais consciente de suas próprias características.

O “desenvolvimento espontâneo” não teria sido possível na Inglaterra e nos EUA sem que prévias condições institucionais, sociais e culturais já estivessem presentes, ou seja, mesmo acreditando na possibilidade de um modelo de desenvolvimento sustentado pela espontaneidade dos atores sociais, Jaguaribe aponta para a importância de condições estruturais previamente estabelecidas pelo processo histórico. A Inglaterra e os EUA foram exemplos únicos de países em que o enriquecimento capitalista se direcionou favoravelmente ao desenvolvimento autárquico, com aplicações de capitais voltadas essencialmente para o mercado interno. Contudo, foi mais comum o enriquecimento capitalista ter engendrado um crescimento espoliativo, fazendo a renda nacional crescer sem que aumentasse a capacidade de investimentos da população.

O autor entende que historicamente o “desenvolvimento programado” caracteriza o processo histórico dos países subdesenvolvidos, essencialmente após a Segunda Guerra

²⁵ Jaguaribe, 1962, p 19-26.

Mundial. A idéia de planejamento adotada por estes países foi inspirada nos planos quinquenais soviéticos a partir de 1928. Para Jaguaribe, estes planos se constituíram menos em função da ideologia socialista (entendida como um conjunto de princípios e valores) do que como a racionalidade técnica aliada ao processo real de desenvolvimento político e social²⁶. Assim, tanto regimes autoritários quanto regimes democráticos e tanto regimes socialistas quanto regimes liberais podem utilizar técnicas de planejamento, desde que adotem esta linha “neutralista”, com a qual o autor possui afinidades. Neste caso, o regime de propriedade deve ser público, privado ou ambos de acordo com as necessidades do desenvolvimento e não com princípios e ideais.

Em síntese, o autor procura demonstrar que todo o desenvolvimento só pode ser compreendido como um processo historicamente constituído, sendo fruto de uma evolução dependente da capacidade de racionalização de uma sociedade na utilização das suas capacidades disponíveis para o crescimento equilibrado. O desenvolvimento programado e o desenvolvimento espontâneo só podem ser compreendidos enquanto modelos; não explicam por completo os processos reais de desenvolvimento de todos os países pertencentes à civilização ocidental, ou melhor, estes modelos servem apenas como uma forma de representação abstrata em relação às reais condições de desenvolvimento peculiares a cada um deles, não podendo existir nem o liberalismo estrito (em que a espontaneidade econômica esgota as relações sociais), nem o dirigismo rigoroso (em que a espontaneidade é substituída por completo por ações políticas ditadas pelo Estado). Portanto, o que está em questão na concepção do planejamento como técnica neutra é a superação da controvérsia entre o liberalismo e o dirigismo.

O planejamento para o desenvolvimento é caracterizado como um projeto e se entrelaça com o processo de desenvolvimento real. Em “A Crise Brasileira”, o autor diferencia o “modelo” do “processo social” e estes dois do “projeto”. O modelo refere-se a algo estático no tempo, somente podendo ser compreendido de forma abstrata. O processo, ao contrário, se caracteriza como algo dinâmico, constituído como fenômeno de um determinado momento, somente podendo ser compreendido concretamente e, neste sentido, nunca se ajustaria a um modelo. O “projeto” é fruto das circunstâncias vinculadas ao “processo social” e da necessidade de se adaptar a elas. Enquanto os modelos são sempre antagônicos entre si, os processos sociais se interpenetram. Os projetos, por sua vez, podem ter sentidos

²⁶ IPEA, 1978. Ainda nos anos 40, Roberto Simonsen já havia chamado atenção para esta idéia de planejamento como uma técnica econômica neutra em relação ao regime de propriedade.

diferenciados se aplicados a partir do modelo para a realidade do processo social ou, fazendo o caminho oposto.

Jaguaribe analisa como o capitalismo e o socialismo podem ser entendidos a partir destas três categorias: enquanto “modelos” são antagônicos, visto que o primeiro se caracteriza pela apropriação privada dos meios de produção e o segundo pela socialização dos mesmos; de outra forma, entendidos enquanto “processos sociais” e “projetos”, as instituições sociais que conformaram o capitalismo e o socialismo só podem ser concebidas através de sua evolução no tempo e enquanto sistemas diacrônicos capazes de apontar tendências. É neste sentido que, com base em autores como Jaspers e Schumpeter, Jaguaribe indica que na História do Ocidente, analisada a partir de “processos sociais” e “projetos”, há uma tendência crescente para a transferência do comando da produção da iniciativa privada para a iniciativa pública. O autor deixa claro que esta é uma decorrência da própria transformação do processo histórico ocidental e não fruto da adoção do “modelo” socialista em detrimento do “modelo” capitalista. Enquanto “projeto” o socialismo se tornou uma solução possível para o desenvolvimento dos países que não conseguiram realizá-lo através do capitalismo. Enquanto “processos sociais”, se por um lado os países capitalistas desenvolvidos (em especial, Inglaterra e EUA) caminharam para a socialização das condições de acesso ao capital, por outro, os países socialistas (em especial, URSS e China) passaram a criar políticas para facilitar os mecanismos privados de desenvolvimento do capital.

Para Jaguaribe, conhecer a realidade do processo social significa elaborar mecanismos funcionais e sistemáticos capazes de abarcar a compreensão da evolução histórica de uma nação. Toda obra do autor é pautada por uma clara perspectiva de razão histórica. Trata-se de um estudo sistêmico sobre macro-tendências de formas sociais e culturais específicas da inserção das comunidades no processo histórico da civilização ocidental, sendo possível concebê-los como “tipos-ideais”.

Duas amplas categorias morfológicas²⁷, designadas como “fase” e “época”, constituem a principal ferramenta analítica de Jaguaribe. Estas categorias designam formas de organização e funcionamento das “comunidades” a partir de determinadas condições. A concepção faseológica do processo histórico parte do princípio de que todas as “comunidades” pertencentes a um mesmo processo tendem a percorrer etapas determinadas

²⁷ Wehling, 2000, p. 48. Esta expressão é usada por este autor num breve comentário sobre a forma como Jaguaribe utilizou estas duas categorias analíticas ao longo de sua obra. No entendimento de Wehling, Jaguaribe recebeu influências de Ortega y Gasset e Alfred Weber no que concerne a sua interpretação do processo histórico.

pelo curso deste processo, levando-se em conta as especificidades inerentes a cada comunidade. A concepção de época possui uma conotação mais abrangente e se refere a etapas em que se encontram um conjunto de comunidades (como, por exemplo, a Idade Média e a Idade Moderna) ou em que se encontra apenas uma comunidade dominante de uma cultura (como a Itália no século XIV, que já se encontrava no Renascimento, enquanto o resto da Europa persistia na Idade Média). As diversas comunidades que integraram a cultura ocidental nunca se encontraram na mesma fase em cada uma das épocas desta cultura. No artigo “Para uma Política Nacional de desenvolvimento”, Jaguaribe define a situação faseológica do Brasil em relação à cultura Ocidental da seguinte maneira: “*A fase em que se encontra o Brasil, por exemplo, corresponde àquela em que se encontravam os Estados Unidos nos fins do século XIX, não obstante o fato de o Brasil estar vivendo, como os Estados Unidos, na mesma época do imperialismo mundial*”²⁸. Neste caso, a determinação da época é definida pela fase da cultura dominante.

Estas duas categorias combinadas constroem uma concepção de “estrutura-tipo” de relações sociais. A “estrutura-tipo” pode ser compreendida como uma combinação de fatores (econômicos, sociais, políticos e culturais) que passam a compor sistemas regulares capazes de construir uma representação aproximada da realidade histórica. Em “Condições Institucionais do Desenvolvimento”, Jaguaribe define mais precisamente o conceito de estrutura-tipo como um modelo em que: “*(...) dada uma estrutura econômica, tende a organizar-se certa estrutura política, a constituir-se certa relação entre as classes sociais, a impor-se determinado estilo cultural. Tudo isso compõe a figura da estrutura-tipo*”²⁹. As estruturas-tipo que marcaram o Brasil foram se transformando ao longo de um processo faseológico constituído por uma tipologia de três períodos históricos distintos que marcaram diferentes tendências.

A primeira “fase”, marcada pela “estrutura-tipo” colonial, abrangeu três séculos e meio de nossa história e se estendeu até o princípio do século XIX. Caracterizou-se pelo trabalho escravo e por uma política-econômica diretamente voltada para o mercado externo. Não houve um processo de acumulação interna de renda para ser reinvestida na produção, já que este processo se deu no exterior (na metrópole). Além disso, pelo fato de a produção ter se realizado em regime de trabalho escravo, foi impossível dar início a um processo de

²⁸ Jaguaribe, 1956, p. 55.

²⁹ Jaguaribe, 1958 a, p. 13.

acumulação de capital, visto que a capacidade de consumo na população ainda era extremamente baixa e limitada a uma pequena elite.

A heteronomia e o regime escravista sustentaram a alienação cultural do povo e das elites brasileiras durante esta “fase”, criando uma fidelidade cultural insensata à metrópole, visto que a cultura vinda de fora atendia a “processos sociais” distintos daqueles que formavam a sociedade brasileira. Jaguaribe entende que a importação não crítica dos valores metropolitanos, sem readaptá-los às condições próprias do país, tornou a sociedade carente de capacidade e estímulo para maior integração e melhor conhecimento sobre suas reais condições de existência. Por haver esta total dependência econômica e cultural em relação à metrópole, o regime político da sociedade colonial não teve relevância, já que sua organização institucional atendia apenas a interesses exógenos.

A segunda “fase”, marcada pela “estrutura-tipo” semi-colonial, teve início em meados do século XIX e se prolongou até 1930. Ainda era caracterizada pela heteronomia, porém, embora a utilização dos fatores de produção continuasse obedecendo necessidades exteriores havia uma certa capacidade de crescimento endógeno, favorecida pela acumulação da renda proveniente do café e o reinvestimento dessa renda na produção de artigos agrícolas ou industriais destinados ao consumo e ao mercado interno, que já começava a aparecer em função da instituição do trabalho assalariado. Contudo, o crescimento da renda nacional ainda era totalmente dependente do aumento da demanda por café no mercado internacional, o que limitava a capacidade de crescimento da economia interna já que possuía poucas possibilidades de redistribuição de investimentos. Foi o que levou a crise de superprodução em 1929.

Para Jaguaribe, os dois principais aspectos no plano político e institucional que apareceram na sociedade brasileira durante a “fase” semi-colonial foram a “política de clientela” e o “Estado Cartorial”. Em torno destes dois aspectos se constituíram as relações de classe desta “fase” do processo histórico brasileiro.

A política de clientela se formou em função de um compromisso eleitoral entre as classes que de maneira tácita sustentavam a economia de exploração. A reprodução desta política de clientela e da burocracia pública correspondente deu origem a um tipo de Estado semelhante a dos cartórios fiscais da Colônia e do Império. O “Estado Cartorial” era hierarquizado de acordo com o prestígio das clientelas políticas. Além das óbvias vantagens políticas que este tipo de Estado garantia para as classes latifundiárias, Jaguaribe atenta para

um estudo de Celso Furtado, segundo o qual este período histórico é definido economicamente com um processo de individualização dos benefícios e socialização dos prejuízos. O “Estado Cartorial” contribuía para este processo ao intervir na economia desvalorizando a moeda a fim de manter o equilíbrio no preço do café e, assim garantir lucros estáveis a classe latifundiária, enquanto redistribuía, na venda de produtos para a comunidade, as perdas decorrentes da queda dos preços externos³⁰.

As formas de trabalho da classe média e do campesinato deram origem ao que o autor denomina como “parasitismo”, ou seja, a manutenção de privilégios de classe dentro da burocracia estatal ou através de empregos de baixa produtividade e marginais ao sistema produtivo. As classes médias e o campesinato semi-coloniais eram classes estáticas e não-funcionais pois, além de estarem presas a certas condições de trabalho (ficando incapazes de comporem novos setores sociais), em nada contribuía para o dinamismo da produção. Principalmente o campesinato não possuía nenhuma condição de circulação social, prendendo-se à terra de forma semelhante aos servos de gleba³¹ e, por isso organizava-se em torno das fazendas (designadas como núcleos econômicos e políticos da vida brasileira) como classe dependente da política de clientela. A classe média, por sua vez, dependia dos empregos burocráticos concedidos pelo Estado Cartorial. Apesar da instituição do trabalho assalariado ter formado um mercado consumidor estabelecido que poderia favorecer ao crescimento da classe média, este tendia à estagnação, pois não havia meios de investimento de capital suficientemente disponíveis para sustentar esse crescimento. De forma diversa, as oligarquias e a burguesia mercantil eram perfeitamente adaptadas à “fase” semi-colonial, visto que podiam realizar atividades de trabalho mais dinâmicas em relação ao sistema produtivo, levando-se em conta as limitações de um sistema produtivo baseado em uma monocultura de exportação.

A “política de clientela” e o “Estado Cartorial” formavam o elo entre todas as classe sociais no período “semi-colonial”, constituindo, assim, um equilíbrio que se ajustava a esta “fase” do processo histórico brasileiro. Além disso, Jaguaribe entende que ainda não haviam condições para a formação de uma cultura autêntica capaz de compreender a realidade nacional; desta forma, permanecia a alienação cultural.

³⁰ Jaguaribe, 1958 a, p. 24.

³¹ Idem, p. 20. Note-se que a analogia com o feudalismo é apenas para explicar as relações de trabalho dentro da fazenda. Em relação à economia externa não haveria sentido em falar na existência de um sistema feudal no Brasil, visto que, o país estava inserido dentro de um sistema mercantilista e exportador, como o próprio Jaguaribe procura definir.

Embora o autor não crie uma denominação específica para a terceira “fase”, esta pode ser designada como a “fase da transformação”, que levaria ao pleno desenvolvimento. O Brasil ainda não teria entrado definitivamente na “fase” do pleno desenvolvimento, por isso estava vivenciando uma “fase” transitória. Faltavam condições especiais para que o desenvolvimento autônomo ocorresse, embora houvesse uma tendência no processo histórico de desenvolvimento que caminhava rumo à autonomia nacional. Essencialmente, a “estrutura-tipo” desta “fase” é o advento da industrialização, deixando de ser a agricultura de exploração a principal atividade produtiva do país. Começou em 1930, mais especificamente teve como marco a Segunda Guerra Mundial e se estende pelo momento atual vivenciado pelo país. Neste período, houve uma modificação considerável da economia nacional, facilitada sobretudo pela queda no preço do café e a correspondente desvalorização da moeda, proporcionando melhores oportunidades de inversão nos setores destinados ao consumo no mercado interno, já que os preços em moeda nacional eram compensadores e os preços em moeda estrangeira eram maiores por conta da taxa cambial e por causa da Guerra.

Portanto, essencialmente após a Segunda Guerra Mundial, o problema da exclusividade da produção começava a ser superado. A desvalorização do preço do café e posteriormente as condições proporcionadas pela Guerra possibilitaram a diferenciação da economia brasileira e o crescimento da indústria em relação à agricultura de exploração. Além destas transformações, o crescimento populacional proporcionou a expansão do consumo interno, que apesar de crescer apenas de forma vegetativa e, portanto sem corresponder a um aumento de investimentos proporcional à renda nacional, contribuiu para um maior fluxo de capitais no mercado interno.

Segundo Jaguaribe, apesar desta “fase” ter marcado transformações estruturais na sociedade brasileira ainda podiam ser detectadas características “semi-coloniais”, como a dependência da exportação somente de um único produto (o café), a sub-capitalização (ou seja, a incapacidade do país em captar recursos para investimentos, tanto para ampliar o consumo quanto para ampliar a produção), o domínio das instituições políticas pelos setores arcaicos da sociedade, resultando no “cartorialismo” e no “clientelismo” presentes no Estado e a alienação cultural dos setores modernos da sociedade. O autor indica que todos estes fatores somados levam a situação de subdesenvolvimento.

Embora o subdesenvolvimento envolva características estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento econômico das ex-colônias, Jaguaribe o entendia como um

processo histórico-social global. Neste sentido, as explicações sobre o subdesenvolvimento das relações de produção se entrelaçam com o entendimento da situação das instituições políticas, das relações sociais e da cultura e crenças presentes na sociedade, constituindo um conjunto de características que definem a situação de atraso do país. O que determina o subdesenvolvimento, portanto não é propriamente o estágio de um processo produtivo, mas o desencaixe entre uma “fase” do processo histórico e as forças sociais hegemônicas desta mesma “fase”. Este desencaixe impedia o “ajustamento faseológico”, levando num primeiro momento a estagnação do desenvolvimento e num segundo momento ao desenvolvimento desequilibrado. O subdesenvolvimento é definido pelo autor como sendo: “(...) *um fenômeno econômico-social de caráter global, cuja explicação se tem de encontrar na análise histórico-sistemática do processo econômico-social de cada país*”³². A evolução dissonante entre o sistema econômico, social, político e cultural leva à formação de “pontos de estrangulamento” que inviabilizam o pleno desenvolvimento. No Brasil, as forças econômicas e sociais chegaram a um processo de modernização que não encontrava correspondência nas relações culturais e político-institucionais vigentes. Este desenvolvimento desequilibrado acarretou uma situação generalizada de crise que só poderia ser corrigida através de uma ampla reforma institucional e cultural capaz de se adaptar às transformações da estrutura econômica e social.

Durante todo este período, que constitui a “fase de transição”, as oligarquias agrárias e a burguesia dominaram o sistema político-institucional do Estado, enquanto que a burguesia industrial esteve à margem das decisões políticas. Existia, portanto um descompasso entre as forças políticas e forças produtivas nesta “fase” de desenvolvimento. Este descompasso fazia do “Estado cartorial”, da “política de clientela” e dos setores “parasitários” a estes vinculados, os principais “pontos de estrangulamento” presentes na política e na sociedade, pois com o crescimento urbano-industrial, estes espaços da vida política e social brasileira não tinham como atender a crescente necessidade de serviços públicos, como educação e saúde, e a ampliação dos investimentos em vários setores da economia industrial.

A partir de 1930 as diferenças de classes passaram a estar condicionadas pela dicotomia entre a tradicional economia agrário-exportadora e a moderna economia urbano-industrial. Jaguaribe entende que a industrialização forneceu as condições para o surgimento de uma nova configuração de classes que teria se formado ao lado da antiga composição

³² Jaguaribe, 1956, p. 56.

social. O vínculo com a mudança tecnológica e com o mercado interno configurava esta nova formação social. As massas proletárias formadas neste mesmo processo de industrialização e, por isso pertencentes a esta nova configuração de classes, distinguiram-se, em termos de poder aquisitivo e atuação política, do campesinato, que continuava ocupando uma posição marginal em relação processo produtivo³³. Seguindo o mesmo caminho do proletariado, a classe média também havia sentido as mudanças causadas pelas novas tendências econômico-sociais. A nova classe média se destacou dos antigos setores da pequena burguesia (que continuava vinculado às antigas oligarquias latifundiárias, através da “política de clientela”, do “parasitismo” e do “Estado Cartorial”), passando a compor um quadro de técnicos e administradores vinculados aos setores emergentes da nova burguesia industrial. E finalmente a burguesia industrial começou a ganhar mais relevância econômica em relação aos tradicionais grupos burgueses que conformavam as oligarquias agrárias e o sistema mercantil.

Jaguaribe diferencia cada classe em dois blocos que correspondem às “fases” do processo histórico nacional. Os mecanismos de representação política ainda eram dominados pelas classes “tradicionais” e, por isso, entravam em descompasso com as tendências emergentes da nova estrutura econômica. Assim o autor entende que: *“Essa desconexão entre as forças e as tendências predominantes no plano econômico e as que prevalecem no plano político constitui uma das principais causas da perturbação de nossa vida social e atua como fator de agravamento da luta de classes. E aí se encontra o sentido mais profundo da crise social brasileira”*³⁴. Portanto, o autor percebe a crise como um processo incompleto que só poderia se completar através de uma harmonização entre os atores e a “fase” de um determinado período.

Com esta definição ampla de processo histórico brasileiro, Jaguaribe procura não apenas situar a posição do país no processo histórico mundial, como também definir as

³³ Jaguaribe, 1958 a. Neste livro o autor chama atenção para classes trabalhadoras urbanas, como as do serviço portuário e de navegação, que comporiam o “parasitismo” através da manutenção de privilégios corporativos por possuírem sindicatos atrelados ao Estado.

³⁴ Jaguaribe, 1956, p. 124. É importante ressaltar que, apesar de Jaguaribe entender a luta de classes como processo histórico formador das bases sociais de qualquer sociedade (seguindo o cânone marxista), a sua concepção em relação aos conflitos ideológicos provenientes deste processo assume aspectos particulares em relação à luta de classes no Brasil. Devido à “fase” em que se encontrava o processo histórico brasileiro, não havia condições para que o conflito se desenvolvesse de forma semelhante aos países desenvolvidos, visto que, estas condições eram inerentes ao processo de acumulação de capital e o principal problema sócio-econômico dos países subdesenvolvidos era, justamente, a subcapitalização. Desta diferença decorre que estes países deparavam-se, sobretudo, com a criação de mecanismos para aumentar a produtividade social, enquanto que os países desenvolvidos procuravam resolver o problema da repartição da produção entre as classes.

condições em que se processava o desenvolvimento nacional. O que estava em jogo na perspectiva do autor sobre o processo histórico brasileiro não era, necessariamente, a inserção do país na ordem econômica capitalista, mas sim a busca por uma experiência civilizacional singular, em que a nação e os valores nacionais pudessem entrar em consonância com a cultura ocidental. Portanto, ao contrário da interpretação estruturalista (que ganharia força nas ciências sociais brasileira a partir do final dos anos 60), em que a inserção dos atores sociais no mundo do trabalho, na política, enfim, na sociedade são identificados principalmente a partir de métodos objetivos e universais de conhecimento, a perspectiva historicista adotada por Jaguaribe tem como ponto de referência a formação histórica e cultural dos atores sociais, conferindo uma voluntariedade às suas formas de atuação que está ausente nas análises estruturalistas.

Embora existam circunstâncias objetivas que determinam um processo permanente de transformações sociais, os atores sociais não aderem a estas circunstâncias de forma passiva, de forma que é necessária uma capacidade de adaptação que só pode ser alcançada a partir de fatores subjetivos, ou seja, é necessário que os atores assumam um papel de sujeito histórico. Então, para Jaguaribe os atores sociais tornam-se sujeitos na medida em que buscam se integrar às circunstâncias objetivas da “fase” do processo histórico. Esta capacidade de integração surge através da formulação de um “projeto ideológico”, o que significa que ela só pode ser atingida como um dever.

Toda a análise de Jaguaribe é fundamentada num esforço de identificação dos fatores que causaram a crise brasileira. A crise consiste na permanência das forças do atraso e das circunstâncias que permitem que estas forças continuem se reproduzindo e a crítica na necessidade de reformar o processo de modernização para que o desenvolvimento se torne completo. O que, então, ainda caracterizava o nosso atraso e ainda amarrava o nosso desenvolvimento e o que podia ser feito para ingressarmos no pleno desenvolvimento são questões centrais para o autor. Havia um risco de perder o “bonde” da história, visto que certas transformações sociais representavam o momento apropriado para as forças progressistas tornarem-se hegemônicas e capazes de formular o seu próprio “projeto ideológico”, passadas estas transformações e mantidas as circunstâncias, perder-se-ia esta possibilidade. Desta forma, a divisão faseológica do processo histórico nacional só faz sentido na medida em que adquira um caráter dinâmico e isso é possível desde que as “fases” sejam postas em confrontação uma com as outras a partir das relações estabelecidas entre os

atores sociais. Assim a “fase” de transição só pode ser definida se colocada em oposição às demais “fases” do processo histórico brasileiro.

Na “fase” de transição, um Estado altamente funcional³⁵ e racional estaria na eminência de substituir o “Estado Cartorial”. Mas Jaguaribe não vê esta substituição ocorrendo através de uma evolução linear, de modo que o retrocesso e o avanço compõem este processo, ou seja, seria possível que as forças tradicionais convivessem com forças modernizadoras por longos períodos de tempo. Contudo, esta convivência obstaculizaria o caminho em direção à “fase” do pleno desenvolvimento, tornando este processo incompleto. Apenas a elaboração de um “projeto ideológico” poderia instituir o “ajustamento faseológico” necessário, sendo capaz de separar definitivamente as duas forças.

Jaguaribe entende que faltava aos setores “progressistas” consciência e organização para a realização deste “projeto ideológico”. A “tomada de consciência” seria crucial para que estes setores adotassem a idéia do planejamento para o desenvolvimento e daí instituísem as reformas sócio-econômicas e político-culturais. Mas esta tomada de consciência só seria possível através do conhecimento do estado da crise nacional. A possibilidade da conscientização da crise e da formação ideológica estaria dada, já que a situação de subdesenvolvimento é estrutural e, portanto, parte de um processo historicamente constituído e possível de ser sistematizado. A sistematização da crise permitiria a estruturação da consciência e, conseqüentemente, a organização da ação política; desta forma o conhecimento histórico implicaria diretamente na formação de atores sociais conscientes e engajados politicamente. Além disso, o conhecimento mais aprofundado sobre a própria existência histórica da comunidade faria com que a atuação e a identificação dos atores sociais no mundo se desse de maneira cada vez reflexiva em relação ao processo de desenvolvimento das “fases” de sua comunidade e em relação a interação de sua comunidade com outras comunidades pertencentes a mesma “época”.

A construção de um vínculo entre consciência e ação é, portanto um aspecto fundamental à idéia da reforma para o planejamento formulada por Jaguaribe. Este vínculo deveria seguir em direção a uma maior racionalização do progresso técnico e do progresso político e cultural da sociedade, sem a qual poderia haver uma estagnação do processo de desenvolvimento e a conseqüente inviabilidade do “ajustamento faseológico”. O planejamento como um processo social global é, portanto uma idéia ligada a uma

³⁵ No artigo “A Crise Brasileira”, de 1953, Jaguaribe nomeia este Estado como “Estado-serviço”. Nos demais textos e livros a denominação é “Estado funcional”.

transformação hegemônica dos setores “progressistas”, de maneira que está condicionada a reformas concomitantes em todas as esferas da sociedade.

Para Vanilda Paiva, Jaguaribe aponta a reforma político-institucional como o único meio capaz de transformar os valores culturais de maneira adequada às mudanças causadas pelo processo de industrialização: *“A transição de fase, a passagem de uma estrutura-tipo semi-colonial a uma estrutura-tipo característica de um país industrial, desenvolvido, colocava em questão os nossos valores culturais, exigindo um ajustamento faseológico das nossas idéias e crenças para que a nova fase pudesse emergir em sua plenitude. Ora, se não dispúnhamos das crenças, hábitos e idéias adequadas à rápida transformação da sociedade brasileira (ao rápido desenvolvimento), Jaguaribe conclui pela necessidade de apelar para as instituições (fundamentalmente para o Estado) como sistema de normas que disciplinam o processo social de modo a promover conscientemente a mudança cultural. Para isso seria necessário a conquista do aparelho de Estado pelos representantes das forças interessadas na industrialização, no desenvolvimento: o instrumento de tal conquista era a formação de uma frente nacional, na qual diferentes classes ou facções de classes se reconciliavam em torno de um objetivo nacional maior (o desenvolvimento) e combatiam as forças que se opunham à mudança de fase”*.³⁶ Paiva atenta para a importância da reforma político-institucional em Jaguaribe. Sem dúvida, o Estado era a instituição mestra para Jaguaribe, somente o Estado nacional poderia agregar as normas e procedimentos necessários para a elaboração do planejamento para o desenvolvimento brasileiro, mas ele não era entendido apenas como um órgão disciplinador da sociedade. Não há dúvida que o Estado assume um forte papel interventor e fomentador nas obras do autor, mas o que estava em jogo era sobretudo sua capacidade de aglutinar a sociedade em torno de uma comunidade de valores e interesses historicamente constituídos e capazes de representar politicamente a nação como um todo, garantindo ainda a representatividade desta integração no plano internacional. Assim, o Estado é o representante maior dos interesses das classes e o mediador destes interesses desde de que seja possível garantir o desenvolvimento harmônico entre os planos estruturais interdependentes que conformam a sociedade. Penso ser correto afirmar que esta idéia de Estado nacional aproxima-se mais da “vontade geral” de Rousseau do que do Estado protetor de Hobbes, visto que o que está em jogo é mais a organização da sociedade como um todo do que o estabelecimento da ordem sobre os indivíduos.

³⁶ Paiva, 2000, p. 56.

Desta concepção global do Estado surge a idéia do “Estado-Nação”. Ela se entrelaça à idéia de desenvolvimento do processo histórico, sendo a viabilidade da formação da nação possível dentro das condições estruturais que se constroem na comunidade. O tema do nacionalismo aparece, de modo geral, como um caminho de desenvolvimento adequado a estas condições.

Em “O Nacionalismo na Atualidade Brasileira”, Jaguaribe diferencia a nação em sentido histórico da nação em sentido político³⁷. Enquanto a primeira é fruto de uma unidade territorial, de raça e de cultura, determinados objetivamente, a segunda se caracteriza pela autonomia política de uma comunidade, determinada de forma subjetiva e para a qual a constituição de um Estado é fundamental. A nação em sentido histórico e a nação em sentido político se complementam, pois a formação de uma nação depende de um projeto “nacionalista” capaz de sustentar a vontade política de acordo com as condições histórico-sociais que constituem uma comunidade. Neste sentido, o autor afirma que: *“a pura vontade política cria Estados, mas não forma nações”*³⁸. A eficácia na formulação de um projeto político está intrinsecamente ligada à capacidade de compreensão racional e funcional da própria realidade histórica da comunidade e também à sua capacidade de cooptação dos grupos sociais. Assim, o “projeto ideológico nacionalista” se manifesta na comunidade caracterizada como nação em sentido histórico quando há a intenção de transformá-la em nação no sentido político.

A perspectiva de Jaguaribe sobre o sentido histórico e o sentido político da nação trabalha sempre com a idéia de continuidade no tempo, sendo que as fases históricas são intercaláveis entre um passado que estaria sendo superado e que deve ser conhecido e um futuro que estaria sendo projetado a partir deste conhecimento. As transformações de “fase” e “época” dependem, portanto, de fatores objetivos (historicamente condicionados) e subjetivos (construídos a partir da ação política dos atores sociais). Desta forma, a nação é ao mesmo tempo sujeito e objeto de seu próprio desenvolvimento.

Jaguaribe elabora dois conceitos complementares para definir a posição do “projeto ideológico nacionalista” na formação do “Estado-Nação”, ou seja, na construção política da nação. O primeiro deles é o da “representatividade”: para serem representativas as ideologias devem agregar um conjunto de idéias e valores capazes de expressar os interesses de determinada classe ou de toda sociedade a partir das reais possibilidades de obterem êxito

³⁷ Jaguaribe, 1958 b, p 19-21.

³⁸ Idem, p. 21.

dentro das condições previamente estabelecidas na estrutura social. O segundo conceito é o da “autenticidade”: as ideologias autênticas são aquelas capazes de elaborar meios de adaptar a sociedade ao “processo faseológico” para o qual está se encaminhando. Portanto, o autor entende que as ideologias são mais ou menos “representativas” e “autênticas” de acordo com sua capacidade de adequação entre os interesses das classes, da sociedade como um todo e as condições estruturais que condicionam o processo histórico, sendo que o êxito do “projeto ideológico nacionalista” depende tanto da sua “representatividade” quanto da sua “autenticidade”.

A deficiência estrutural das instituições políticas brasileiras, incapazes de garantir representatividade às forças que conformavam a estrutura sócio-econômica do país, impedia a formulação de um “projeto ideológico” representativo e autêntico. Em “Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político”, Jaguaribe esclarece que a deficiência no nível de participação impedia a realização de um projeto de desenvolvimento efetivo capaz de anular o “Estado cartorial” e a “política de clientela”, pois limitava as possibilidades de integração das diferentes escolhas (individuais ou de grupos) em relação aos objetivos visados para a elaboração do projeto. A idéia de funcionalidade e eficácia estão presentes na concepção de representação e participação apresentada pelo autor como uma crítica aos mecanismos de participação tradicionalmente estabelecidos pelo “Estado Cartorial” e pela “política de clientela”, que se legitimavam fazendo prevalecer, através do controle dos cargos públicos e da concessão de favores, os interesses imediatos individuais e de grupos de pressão no sistema de representação e participação política, tornando estes interesses limitados a troca de favores com a elite política dominante no governo. A crítica se sustenta na questão de que as transformações decorrentes do processo de desenvolvimento fizeram com que a sociedade brasileira não pudesse mais ser regulada eficazmente por métodos clientelísticos. O “clientelismo” e o “cartorialismo”, com suas práticas de favor e tutela impediam que os mecanismos institucionais formais de participação (tal como estabelecidos através da linguagem dos direitos universais nos países desenvolvidos do mundo ocidental contemporâneo) vigerassem plenamente, causando uma hipertrofia da esfera pública enquanto ordenação político-jurídica da sociedade e conseqüentemente uma crise no mecanismo de representatividade.

Um projeto de desenvolvimento eficaz para superar estes “pontos de estrangulamento”, que obstaculizavam a transformação das estruturas formadoras do país,

deveria estar adaptado à “época” a que tendia o mundo ocidental e à “fase” para a qual se voltava o processo histórico brasileiro. Os critérios de eficácia e adaptação a um processo histórico vigente implicam necessariamente numa seletividade dos atores sociais ditada por este mesmo processo. Neste sentido, a criação e legitimação de órgãos de representação torna-se um meio eficaz para a elaboração do projeto de desenvolvimento na medida em que coloque na arena política os atores sociais vinculados à modernização, de modo a ordenar o acesso destes às condições políticas apropriadas, já que as circunstâncias em que se encontravam todos os que não estavam ligados às formas de privilégio e de “parasitismo” conflitava com a situação política vigente.

A questão da representação funcional e eficaz das classes sociais brasileiras só se tornaria possível se os seus interesses fossem preestabelecidos por elas próprias de forma racional, o que no Brasil do pós-guerra significava pensar na coletividade e no consenso como ideais a serem buscados pelos setores de classes progressistas e combater o sistema de privilégios do “Estado Cartorial” e da “política de clientela” para conquistar a autonomia política.

Jaguaribe esclarece que as relações entre os setores de classes e o Estado se estabelecem em dois planos de ação política completos. Um deles referente aos fins e o outro referente aos meios, sendo que ambos são construídos a partir de concepções racionais de valores e interesses. O autor define como “aspirações”³⁹ as motivações sociais constituídas por um conjunto de valores e interesses, sem que seja possível separá-los. As “aspirações” de cada setor de classe formam seu caráter ideológico desde que possam ser eficazmente mediadas pelas instituições políticas.

Jaguaribe indica que as “aspirações” de fins compreendem os interesses e valores referentes ao conjunto de motivações sociais que norteiam as ações dos membros de cada setor de classe, enquanto que as “aspirações” de meios constituem o conjunto de condições institucionais necessárias para garantir a vigência e a legitimidade das “aspirações” de fins. A validade das “aspirações” de fins correspondem à sua autenticidade enquanto “projeto ideológico” adaptável ao processo histórico vigente e a validade das “aspirações” de meios correspondem à representatividade das instituições capazes de garantir a vigência do “projeto ideológico”.

Jaguaribe entende o nacionalismo como a ideologia do desenvolvimento. Portanto, o nacionalismo só se legitima se tiver por finalidade o desenvolvimento. Quando o autor define

³⁹ Jaguaribe, 1962, p. 196.

o desenvolvimento como um processo social global, está considerando que o “projeto ideológico nacionalista” que irá embasá-lo tem como finalidade transformar a sociedade para adequá-la à melhor alternativa para alcançar o pleno desenvolvimento.

O Estado aparece nas obras do autor como uma instituição capaz de agregar os interesses dos setores de classes progressistas, mas ao mesmo tempo como o lugar onde a disputa política com os setores de classes tradicionais deve ocorrer. Portanto, sem o enfrentamento entre as classes dentro do aparelho de Estado seria impossível impulsionar o “projeto ideológico”. Seria preciso que novas instituições se sobrepusessem ao antigo modelo de Estado através de uma reforma global.

Capítulo III: Jaguaribe e as alternativas para o desenvolvimento

Como foi mencionado no capítulo anterior, Jaguaribe entende que o planejamento global para o desenvolvimento deve levar em consideração processos sociais interdependentes, constituídos fundamentalmente pelas condições preexistentes numa sociedade. Mostrei também que o autor caracteriza como desenvolvimento “neobismarckiano” ou “programado” o processo histórico-social comum aos países ocidentais após a Segunda Guerra Mundial e que o nacionalismo é um projeto adaptado a atual “fase” histórica dos países que estão na eminência de se tornarem nações através de um processo de industrialização acelerado. Além disso, a elaboração do “projeto ideológico nacionalista” depende da conscientização dos condicionamentos históricos por parte dos atores sociais, somente assim seria possível atingir um padrão de racionalidade apropriado ao planejamento do desenvolvimento. O “Estado funcional” é entendido por Jaguaribe como um mega-gestor empresarial, capaz de definir tecnicamente as formas mais eficientes de produzir e coordenar investimentos e o melhor caminho para o desenvolvimento, mas este modelo de Estado também aparece como o espaço mais apropriado para uma ação política hegemônica das forças progressistas na implementação e validação do projeto nacional de desenvolvimento.

A partir destas afirmações, penso ser importante ratificar ainda que o “Estado Cartorial” brasileiro era fortemente burocratizado e ampliava suas funções para atender a economia de exploração e os interesses particulares de grupos que pertenciam tanto às classes médias quanto à burguesia mercantil e agrária através da “política de clientela”. Com o avanço do processo de modernização, estes grupos passaram a deixar de compor formas de sociabilidade presentes na estrutura social do país (marcada pela industrialização), mas mesmo assim continuavam agindo na política dentro de instituições do Estado que traziam o legado patrimonialista. Este descompasso entre o processo econômico e o processo político configurou a crise do subdesenvolvimento brasileiro. Somente a abolição do “Estado Cartorial” e da “política de clientela” poderia tornar os setores de classes atrasados obsoletos, abrindo espaço para a ascensão política de novos grupos com bases sócio-econômicas mais consolidadas.

Para Jaguaribe, o “Estado Cartorial” e a “política de clientela” constituíam um “ponto de estrangulamento” na política nacional e, conseqüentemente, uma barreira ao pleno desenvolvimento, pois impediam a construção de uma esfera pública independente do monopólio privado do Estado por parte das forças atrasadas da sociedade. Os setores de classes que estabeleciam este monopólio não mais encontravam sustentação na estrutura social do país em função dos rumos estabelecidos por um processo de industrialização acelerado e, por isso só conseguiam se sustentar opondo-se às transformações sócio-econômicas. Assim, a única maneira de obterem êxito seria através da manutenção do controle político-jurídico do Estado para impedir reformas (entre elas a reforma agrária) que viessem a modificar amplamente as relações sociais e as formas de produção presentes no país. O monopólio deste controle permitia que a acumulação capitalista decorresse às custas da inclusão de novas formas de produtividade e de trabalho na sociedade, dando lugar à continuidade de relações de trabalho de baixa produtividade e “parasitárias”. Portanto, sem a eliminação do “Estado Cartorial” e da “política de clientela”, qualquer iniciativa de acelerar o processo de desenvolvimento seria obrigada a compactuar com estas formas de produção parasitárias, o que inviabilizaria a sustentação de um projeto à longo prazo. Frente a esta situação, os setores de classes vinculados à modernização ver-se-iam na urgência de se aglutinarem em torno de um “projeto ideológico” comum.

Jaguaribe entende o papel do Estado na determinação das condições e dos rumos do desenvolvimento como sendo a instituição mais capaz de formular e executar um projeto de desenvolvimento global compatível com as estruturas formadoras da sociedade brasileira. Neste sentido, penso ser importante ressaltar que o autor não concebe o Estado nacional como o resultado final de um processo histórico, mas sempre como um meio para alcançar o pleno desenvolvimento, podendo no futuro deixar de ser o melhor caminho para isto.

O “Estado funcional” moderno teria o papel de criar os fundamentos para um processo de desenvolvimento condizente com a “fase” histórica vivenciada pelo Brasil, para isso teria que garantir a ascensão política dos novos atores sociais no cenário nacional. Jaguaribe aponta que a falta de representação no Estado dos setores de classe progressistas num momento crucial do desenvolvimento resultou em “ponto de estrangulamento” nas relações políticas, o que configurou uma crise institucional de caráter estrutural. Para superá-la seria necessário uma ação política ampla, capaz de formar um corpo político-social bem organizado, fundamentando o poder do Estado no âmbito da sociedade civil, garantindo

maior representação aos setores vinculados ao progresso e fortalecendo o Poder Executivo no âmbito do Governo, visando torná-lo um propulsor das políticas de planejamento.

Embora o papel interventor do Estado seja relevante nas obras do autor, ele adquire um caráter orgânico formado por instituições representativas dos interesses das classes, portanto, não é apenas um órgão fortemente coercitivo⁴⁰. Em certa medida, penso ser correto afirmar que a idéia do “Estado funcional” se aproxima do Estado corporativista típico do Estado Novo, visto que também se sustenta na organicidade e na busca por um modelo de desenvolvimento global em que o poder de Estado se sobrepõe aos conflitos de classes na determinação de políticas públicas. Porém, segundo Jaguaribe, o Estado Novo não conseguiu, ou melhor, não teve a intenção de acabar com o “cartorialismo”, com o “clientelismo” e com a economia de exploração, pois se sustentou através da ampliação do quadro burocrático estatal que se deu através da concessão de empregos à classe média e às forças armadas, além de não apoiar o processo de industrialização para transformar a estrutura social do país. Foi a iniciativa privada, afirma o autor, que desenvolveu o processo de substituição de importações sem a devida assistência do Estado. Para Jaguaribe, Vargas fez concessões às classes essencialmente através da política sindical e da ampliação do aparelho de Estado, sem adotar um modelo de desenvolvimento nacionalista capaz de agrupar as forças sociais emergentes a partir de um amplo projeto de planejamento.

Portanto, a legitimação do poder do Estado Novo se deu através de uma centralização burocrática capaz de conciliar interesses de classes através da concessão de favores. Apesar do autor não fazer esta aproximação, penso ser o Estado de tipo bonapartista o que mais se assemelha à sua perspectiva sobre o Estado Novo, visto que os elementos fundamentais deste tipo de Estado estão presentes na descrição de Jaguaribe sobre o processo que caracterizou o período ditatorial iniciado em 1937. Em primeiro lugar, o autor entende que a representação política das classes no âmbito do Estado não condizia com as formas de sociabilidade que conformavam a estrutura social do país, pois o “cartorialismo” e o “clientelismo” do Estado Novo representavam os interesses de grupos antigos, já poderosos na República Velha. Em segundo lugar, estas classes arcaicas se aglutinavam dentro do aparelho de Estado através da concessão de cargos, para garantir seu status político. Outra característica do Estado bonapartista que também penso ser possível encontrar na análise de Jaguaribe sobre o Estado Novo é a continuidade de uma política econômica liberal, incapaz de impulsionar (devido a inexistência de um dirigismo nacional consistente) transformações econômicas e sociais

⁴⁰ Capítulo II desta dissertação, p. 38.

relevantes. Finalmente, é possível ainda caracterizar Vargas como a figura do líder carismático que coordena o Estado.

Entendido desta forma, o Estado Novo não criou as condições básicas para um planejamento adequado às estruturas formadoras da sociedade. Para Jaguaribe, estas condições só viriam a aparecer durante o segundo governo Vargas. O autor entende que, neste período, Vargas lançou as bases de uma política progressista a partir de uma aliança entre a burguesia industrial e o proletariado. Portanto no segundo governo Vargas começaram a ser criadas as condições mínimas de desenvolvimento para que um projeto nacionalista pudesse ser adotado.

O artigo a “A Crise Brasileira” foi publicado em 1953, ou seja, no final do segundo governo Vargas, período considerado fundamental pelo autor para a construção das bases do desenvolvimento. Mas, penso ser correto afirmar que no momento em que Jaguaribe escrevia este artigo, ainda não considerava que o país tivesse condições para superar a estagnação econômica provocada pelo subdesenvolvimento, a não ser através de uma forte intervenção do Estado na economia. Jaguaribe então entende que a propriedade privada dos meios de produção estava diretamente vinculada às forças do atraso, sendo assim, a liquidação da economia de exploração, do “Estado Cartorial”, da “política de clientela” e das formas de trabalho “parasitárias” só poderia se dar através da eliminação da propriedade privada dos meios de produção. Jaguaribe atenta para o fato de que o quadro de subdesenvolvimento gerado pelo pós-guerra causou a falência dos empreendimentos privados que impulsionavam o mercado interno, tornando completamente inviável o aumento da capacidade de investimentos na indústria através da iniciativa privada. A falta generalizada de recursos para sustentar um processo de produção industrial e as transformações sociais dele decorrentes constituíam um fenômeno na economia nacional que o autor denomina como “complexo escassez-carestia”. O estado de crise é definido como um “complexo integrado” de fatores que levaram o país a um estado crítico de subdesenvolvimento, que só poderia ser superado através de uma ampla reestruturação do sistema produtivo que viesse a criar condições de mudanças na estrutura das exportações. Sendo ainda o café o principal produto de exportação brasileiro, as relações de troca no comércio internacional só se estabeleciam a partir da economia de exploração, o que levou o país a uma situação crítica de dependência econômica.

Apesar de ter havido um crescimento endógeno da economia durante os anos de guerra, para Jaguaribe o país não teria construído as bases necessárias para sustentar este crescimento. Isto significa que a economia brasileira não havia se organizado em torno de demandas específicas para o processo produtivo sustentado pela indústria de base. Somente seria possível aumentar a capacidade de oferta de produtos fabricados pelas indústrias de base no mercado interno se fosse possível detectar quais os setores de mercado que esta oferta iria abastecer. Para organizar a estrutura de mercado, seria necessário preestabelecer a demanda ou esperar que ela se auto-organizasse. Contudo, não seria possível nem uma coisa nem outra enquanto a estrutura de mercado brasileira não se tornasse funcional em relação ao sistema produtivo, ou seja, sem que ele superasse o estágio de monocultura exportadora. Portanto, criava-se um impasse que não poderia ser resolvido simplesmente através de alocações de investimentos geradas pelas próprias necessidades de uma economia de mercado.

Frente a este quadro de estagnação econômica e deficiência da capacidade de gerar investimentos, Jaguaribe defende uma proposta radical de socialização da economia, não havendo outra saída para o desenvolvimento industrial a não ser a completa eliminação das relações de mercado. A idéia era criar uma burocracia estatal funcional formada a partir de quadros técnicos provenientes da classe média e do meio militar (já que a burguesia industrial encontrava-se falida) com amplo poder de decisão e intervenção na economia. A partir do Estado Novo, a classe média e os quadros militares dela oriundos passaram a ocupar cargos de controle no poder do Estado que já vinham pleiteando desde a Revolução de 1930 sem, no entanto, construir meios e incentivos para buscar caminhos próprios de inserção no processo produtivo. Então, o único meio de se sustentarem no poder foi através de uma união com a classe econômica dominante representada pelas oligarquias cafeeiras, desta forma permanecendo vinculada ao “Estado Cartorial”. Somente a aplicação produtiva da capacidade de trabalho da classe média poderia liquidar o “Estado Cartorial” e garantir sua emancipação. Para isso teria que se desvincular da propriedade privada dos meios de produção que estavam sob o domínio das oligarquias. Portanto, o que está em questão neste artigo é a substituição da elite política cartorial (vinculada à propriedade privada sustentada no latifúndio e deficiente em relação ao sistema produtivo) por uma elite política técnica e funcional ao sistema produtivo, capaz de promover o desenvolvimento industrial através da intervenção exclusiva e direta do Estado na produção, decretando a abolição da propriedade privada e da

economia de mercado e sua substituição pela completa socialização da produção industrial feita exclusivamente através de investimentos estatais.

Apesar deste radicalismo socializante, o autor procura deixar claro que o “projeto ideológico” mais eficaz à sociedade brasileira daquele momento em nada se assemelhava ao modelo socialista clássico, mas sim à necessidade de adaptação do país ao processo histórico ocidental, que naquele momento precisava de um dirigismo mais consistente. A idéia de que o processo de desenvolvimento real das sociedades contemporâneas teria lugar entre o “dirigismo estatal” e a “espontaneidade” do mercado é comum aos textos de Jaguaribe. O Brasil, estando cada vez mais diretamente e concretamente envolvido com a problemática da cultura ocidental, necessitaria construir mecanismos técnicos e racionais de adaptação ao processo histórico a ela vinculado, levando-se em conta as características particulares ao processo histórico nacional. Jaguaribe não via na sociedade brasileira daquele momento condições apropriadas para a criação de demandas produtivas dos setores vinculados à modernização, então, somente o Estado poderia aparelhar adequadamente a produção nacional a fim de prepará-la para o desenvolvimento.

A forma como Jaguaribe formula a idéia de planejamento estatal em “A Crise Brasileira”, de 1953 é bastante distinta daquela a ser apresentada no artigo “Para uma Política Nacional de Desenvolvimento”, de 1956. Neste último texto, as idéias formuladas pelo autor encontram-se, até certo ponto, em consonância com as questões que vinham sendo debatidas no Brasil, essencialmente, pela CMBEU e o pela Comissão Mista BNDE-CEPAL. Esses órgãos contribuíram enormemente para uma melhor capacidade de diagnosticar e prognosticar a situação econômica e social brasileira, o que foi fundamental para a elaboração do Plano de Metas⁴¹. As idéias sobre planejamento desta época fundamentavam-se na existência de um sistema de mercado bem estabelecido na economia industrial como sendo essencial para a elaboração dos planos estatais de desenvolvimento. A proposta era direcionar as demandas do mercado a partir do aumento da capacidade de oferta das indústrias de base (criadas a partir de investimentos estatais), de modo a organizar uma melhor articulação das instituições estatais com os setores produtivos dinâmicos da sociedade brasileira. Portanto, ao contrário do que vinha sendo defendido em “A Crise Brasileira”, Jaguaribe não mais se posiciona em prol de uma completa socialização dos meios de produção, mas sim pelo incentivo estatal à iniciativa privada, desta forma assumindo o Estado o regime de “economia mista” como uma de suas principais funções, embora o mais

⁴¹ Capítulo I desta dissertação, p. 19 e 20.

importante fossem os investimentos estatais nos setores básicos da economia, para fazer crescer a oferta de forma compatível com a demanda. Se em “A Crise Brasileira”, o Estado é entendido como a única instituição capaz de direcionar e construir todas as formas de investimentos produtivos através de uma ruptura com a propriedade privada dos meios de produção, em “Para uma Política Nacional de Desenvolvimento” o que está em jogo é uma maior capacidade de atendimento do Estado às demandas por investimento impostas por uma economia de mercado vinculada ao processo de modernização. Não seria mais necessário romper com a propriedade privada, mas sim orientá-la para o desenvolvimento industrial através de uma maior capacidade de organização social e estabilidade nas relações de mercado. Em ambos os artigos, no entanto, encontra-se a noção de planejamento como técnica que não se alinha nem aos preceitos de um capitalismo de mercado, nem de um socialismo “marxista”⁴².

O autor afirma que, neste momento, o estágio atingido pelo processo de desenvolvimento brasileiro abria espaço para que houvesse uma “convivência cooperativa entre as classes”⁴³, de forma a possibilitar que todas as políticas econômicas do Estado pudessem ser orientadas para o desenvolvimento industrial e a emancipação econômica. A idéia de cooperação entre as classes está diretamente ligada ao momento atual da “estruturamento” vivenciada pelo país, visto que em países em processo de desenvolvimento, como o Brasil, a principal questão social a ser superada é antes o aumento da produção do que a sua distribuição. Já em países plenamente desenvolvidos a principal questão social a ser superada é a forma de distribuição da produção e do poder político. O Brasil de meados dos anos cinquenta encontrava-se num momento em que as formas de representação dos interesses das classes coincidiam numa mesma linha de benefícios e sacrifícios interdependentes, formando uma compatibilidade de posições ideológicas entre os setores de classes progressistas. Neste sentido, Jaguaribe afirma que: *“Tão importante, porém, como a verificação da possibilidade e da tendência de as classes brasileiras assumirem uma posição ideológica mais representativa, é, certamente, a verificação, que se impõe de modo evidente, de que há uma linha comum a todas essas posições ideológicas, que as conduzem a serem tanto mais compatíveis, umas com as outras, quanto mais representativa for cada uma delas dos interesses situacionais de sua classe, ou do setor dirigente da respectiva classe. Vem isto indicar que a linha da autenticidade, ou seja, da correspondência entre as ideologias e a*

⁴² Capítulo II desta dissertação, p. 27.

⁴³ Jaguaribe, 1956, p. 125.

máxima evolução faseológica permitida pela estrutura-tipo, é, no Brasil contemporâneo, algo de nitidamente configurado”⁴⁴. Ou seja, o proletariado, para melhorar seu nível de vida em termos de oferta de empregos e de melhores remunerações, dependia da industrialização, assim como a classe média, no que diz respeito à diversificação qualitativa dos empregos técnicos. O campesinato também tenderia a melhorar seu padrão de vida com o processo de tecnificação do campo. A burguesia industrial, por razões óbvias, tinha interesse na diversificação e alteração do processo produtivo. Portanto, as classes estavam unidas em torno da necessidade de um aumento qualitativo da produtividade nacional.

Jaguaribe denomina a política ideológica da cooperação entre classes como “trabalhismo produtivo e nacionalista”⁴⁵. Trabalhismo produtivo porque deveria se adequar a uma necessidade de organizar o processo produtivo para uma maior capacidade de poupança e da aplicação da renda nacional na produção, ou seja, o objetivo era modificar qualitativamente a produtividade do trabalho a fim de ajustá-la ao desenvolvimento industrial. E nacionalista porque a cooperação entre as classes visa organizar as forças políticas modernas para a emancipação política e cultural tanto no âmbito interno quanto externo, significando na prática o rompimento com as forças políticas tradicionais e a resistência contra o imperialismo americano.

Por se sustentar na socialização dos meios de produção, a proposta ideológica exposta em “A Crise Brasileira” não podia contar com a participação efetiva da burguesia industrial. Jaguaribe considerava os setores privados da economia incapazes de acumular capital, pois vinculavam-se à economia de exploração. Não havia, portanto, a possibilidade de uma efetiva cooperação entre as classes nos moldes colocados em “Para Uma Política Nacional de Desenvolvimento”, sendo a classe média de técnicos e burocratas responsável por gerar o “projeto ideológico” com o apoio do proletariado. Diversamente, no artigo de 1956 Jaguaribe entende que o modelo ideal de “Estado funcional” para o Brasil é um Estado capitalista moderno de tipo nacionalista e trabalhista, em que a participação da burguesia industrial na formulação do “projeto ideológico” é fundamental. O autor esclarece, no entanto, que este tipo de “Estado funcional” difere-se do “Estado-polícia” europeu dos séculos XVIII e XIX, pois este tinha como função principal apenas dotar de sanção político-administrativa o regime vigente e aquele, de forma diversa, possui como meta principal o planejamento das condições sócio-econômicas que assegurem o pleno desenvolvimento.

⁴⁴ Idem, p. 155.

⁴⁵ Idem, p. 126.

Em “A Crise Brasileira”, a possibilidade do “projeto ideológico” ser adotado de forma consensual ou de forma autoritária e revolucionária não é muito bem esclarecida por Jaguaribe. Apesar do autor mencionar a importância da “circulação das elites” como forma de realização consensual do projeto, parece que a única possibilidade disto ocorrer seria através da abolição da propriedade privada dos meios de produção. Ou seja, o meio de alternância do poder político seria dependente de um processo previamente estabelecido, dando-se a entender que este processo só poderia acontecer de forma autoritária e revolucionária. Em “Para uma Política Nacional de Desenvolvimento” Jaguaribe entende que a força do processo de modernização levaria a uma transformação das classes tradicionais, chegando a denominar este processo como uma “revolução pacífica”, garantida através de preceitos legais. Neste sentido Jaguaribe coloca que: “(...) *diversamente do que se verifica nos processos revolucionários de transformação social, realizados em termos de liquidação das antigas classes dirigentes, na superação da crise social pela convivência cooperativa, a passagem da antiga para a nova ordem social se verifica pela incorporação das forças representativas da velha sociedade à organização da nova, mediante o reajustamento de tais forças às novas condições econômico-sociais*”⁴⁶. Logo à seguir continua a narrativa: “*Na prática, e para o caso brasileiro, esse processo evolutivo significa que as velhas oligarquias latifúndio-mercantis, representativas do antigo Brasil semi-colonial, deverão, sob o influxo do desenvolvimento econômico, se transformar numa classe de modernos agricultores e de eficientes homens de negócio, cujos interesses, em vez de se fundarem, como dantes, na sub-remuneração da trabalho e na exploração da escassez, se basearão no lucro-técnico, auferido mediante a crescente redução dos custos, através da adoção de processos tecnológicos mais avançados e de formas mais eficientes de organização do trabalho*”⁴⁷. Todas as mudanças necessárias para as transformações do trabalho e da produção são defendidas através da utilização de mecanismos legais instituídos pela Constituição, dentre os quais merecem destaque a democracia representativa através do sufrágio universal e a defesa da legalidade, dado o contexto golpista que envolvia o país naquele momento⁴⁸. Jaguaribe se posiciona a favor da candidatura de Kubitschek e defende a aliança política entre PSD e PTB, que o apoiou e é apontada pelo autor como capaz de unir as forças progressistas em torno de

⁴⁶ Idem, p. 125.

⁴⁷ Idem, p. 126.

⁴⁸ Idem, p. 128. Jaguaribe menciona os movimentos de 11 e 21 de Novembro de 1955, que garantiram a posse de Kubitschek na presidência da República. Esta menção confirma que o artigo foi escrito depois desta data e, portanto, pouco antes da posse de Kubitschek.

um “projeto ideológico comum”. Neste sentido, Jaguaribe descarta qualquer tentativa de se implementar tal projeto sem ser por meios legais, o que o leva a pensar numa reforma paulatina das instituições governamentais.

A proposta de reforma política sustentada na cooperação entre as classes e no “projeto ideológico” do “trabalhismo produtivo e nacionalista” tentava influenciar a elaboração do Plano de Metas a partir da análise sobre os problemas políticos que o Plano enfrentaria para obter êxito. Para iniciar uma reforma política em etapas, seria necessário criar condições institucionais mínimas ao desenvolvimento, o que faz o autor se opor a adoção de uma proposta política conciliatória entre os setores de classes atrasados e modernos no futuro governo, visto que ele não resolveria o problema do subdesenvolvimento e poderia, conseqüentemente, levar o país ao colapso, com a estagnação do desenvolvimento. Por entender o planejamento como um processo social global, o autor não podia concordar com a política de conciliação e, por isso, elabora um projeto em que o desenvolvimento econômico está integrado ao desenvolvimento político, como sistemas interdependentes e unidos através da ação estatal.

Um novo Estado, representativo e autêntico⁴⁹ em relação às estruturas formadoras da sociedade brasileira, só poderia ser criado a partir do enfrentamento da “política de clientela”, do “Estado Cartorial” e da economia de exploração. O autor indica que a permanência destes espaços na sociedade brasileira provocava uma dissociação cada vez maior entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, sendo o primeiro apenas um representante dos pequenos interesses “clientelistas” e o segundo o *locus* das forças políticas tradicionais majoritárias e, assim, apenas uma ampliação da “política de clientela”. O “cartorialismo” debilitava o espaço de atuação tanto do Estado como do governo, deixando crescer em seu interior o poder de grupos de pressão reacionários que atuavam no sistema político através do “clientelismo”.

Apesar da importância conferida à intermediação partidária e à organização de um movimento político com bases sociais para garantir a representatividade das classes “progressistas”, o que estava em jogo era uma reforma de Estado que pudesse organizar a política e a economia através de uma formação institucional orgânica, vinculando o Estado à sociedade-civil e tendo por objetivo possibilitar o planejamento do desenvolvimento industrial e não, prioritariamente, a ampliação dos canais de comunicação entre estas duas esferas para uma maior liberdade de atuação política. Desta forma, Jaguaribe propõe a

⁴⁹ Capítulo II desta dissertação, p. 39.

criação de um “Estado funcional” centralizado, em que o governo exerceria as funções de planejamento, coordenação e controle dos planos de desenvolvimento.

A proposta de criar um Executivo mais forte e com mais poder de atuação também esteve presente na elaboração do Plano de Metas. Porém, segundo Jaguaribe, a ação política do Poder Executivo deveria ser ainda mais centralizada, a ponto de refrear o papel do Poder Legislativo, entendido como o espaço tradicionalmente vinculado às forças reacionárias.

Para Jaguaribe, o “Estado funcional” deveria estar fundamentado em dois poderes. O primeiro é o Poder Judiciário, com as funções tradicionalmente vinculadas a ele, e o segundo é designado como “Poder Governativo”, que é entendido como um poder de Estado, responsável pela elaboração, aprovação e fixação dos planos de desenvolvimento junto às Secretarias e Subsecretarias a ele submetidas. O Poder Judiciário funciona como contra-peso do Poder Governativo, pois enquanto aquele é responsável por garantir aos indivíduos o estatuto dos direitos universais, podendo funcionar como um anti-poder em casos de coerção, este é responsável pela representatividade da vontade da comunidade como um todo.

O Poder Governativo não é apenas um inter mediador das relações entre capital e trabalho, mas sobretudo um promotor do planejamento, do controle e da execução dos planos. Jaguaribe entende que o funcionamento do Estado exclusivamente como árbitro das relações capital-trabalho é útil apenas para sociedades em que as divergências de classe já estejam plenamente estabelecidas na vigência de um sistema capitalista. Não era este o caso brasileiro, em que as classes ainda não se encontravam envolvidas num sistema econômico-social hegemônico. Portanto, caberia ao Estado promover e incentivar a transformação econômica e social.

Segundo o autor, a base de sustentação do “Poder Governativo” seria o “Conselho Nacional de Planejamento Coordenação e Controle”, diretamente vinculado ao Presidente da República. Todas as funções deliberativas em relação às políticas de planejamento seriam exercidas por este órgão que, além disso, seria responsável pela centralização das funções ministeriais. Os Ministérios, por sua vez, não exerceriam tarefas burocráticas quanto à execução dos planos, estas seriam responsabilidade das Secretarias de Estado, subordinadas aos Ministérios e à Secretaria do Governo, e das Subsecretarias, cuja função seria encaminhar a aplicação prática dos planos junto às entidades da sociedade civil. O autor menciona a possibilidade de se parlamentarizar o governo, tornando o Legislativo mais funcional ao

Executivo, ou seja, a partir de Comissões e Subcomissões permanentes capazes de atuar junto aos Ministérios na fixação, coordenação e execução de planos de desenvolvimento.

Por ser bastante centralizada e hierarquizada, a proposta de reforma política elaborada por Jaguaribe adquire um caráter autoritário no que diz respeito à autonomia e à disposição dos Poderes. Porém, o que está em jogo não é tanto a forma de governo, mas os fins para o qual ela deve estar voltada. Essencialmente o objetivo da reforma seria anular as forças políticas tradicionais não apenas dentro do Governo como também no âmbito de toda a administração estatal. Na concepção do autor, não haveria como fundamentar um novo modelo de desenvolvimento para o país sem remodelar a correlação das forças políticas no âmbito do Estado. Assim, diversamente do programa de Governo de Kubitschek, Jaguaribe não via possibilidades de haver um equilíbrio de poder entre os setores “tradicionais” e “progressistas”, sendo que o Estado deveria tornar-se um espaço de atuação e representação política somente para estes últimos. Sem o enfrentamento com as forças “tradicionais” tanto no âmbito do Estado, como no da sociedade, o desenvolvimento se tornaria incompleto e o Estado poderia acabar se estabelecendo ainda mais fortemente como uma instituição sem vínculos orgânicos com a sociedade civil.

A idéia de um “projeto ideológico” para o país fundamentado num Estado capitalista e nacionalista, presente em “Para uma Política Nacional de Desenvolvimento”, não muda nos textos seguintes de Jaguaribe. Nas obras do autor, o Plano de Metas definitivamente aparece como um marco, um momento na história brasileira capaz de definir os rumos que o país deveria tomar para alcançar o pleno desenvolvimento. O Brasil já teria passado o estágio de desenvolvimento esboçado em “A Crise Brasileira” e assim o “projeto ideológico” baseado no radicalismo socializante deste texto não mais seria funcional ao país.

Apesar do Plano de Metas se estabelecer como um divisor de águas para o estabelecimento de uma alternativa clara de desenvolvimento, as instituições políticas brasileiras continuariam padecendo um problema estrutural: a ausência de representatividade, entendida como a incapacidade de se estabelecerem como meios funcionais e racionais ao desenvolvimento da sociedade como um todo.

A crítica do autor ao governo Kubitschek presente em “Condições Institucionais do Desenvolvimento”, de 1958, parte do pressuposto de que ele não fez uma reforma de Estado para anular as forças reacionárias que constituíam as formas de sociabilidade arcaicas. Desta maneira, os acordos políticos preestabelecidos que este governo teve que assumir com as

oligarquias locais impediram a execução de reformas que alterassem a estrutura social do país. Faltava uma efetiva representação e uma maior participação política dos setores de classes vinculados ao processo de modernização do país para transformar a situação vigente. Segundo Jaguaribe, tanto a atuação política tanto PSD quanto do PTB dentro do Congresso não eram integralmente voltadas para o desenvolvimento: *“O fato de se acharem agremiadas, sob a rubrica comum do PSD e PTB, tanto as forças vinculadas ao desenvolvimento econômico como as forças a ele contrárias; o fato de que, no PSD, se reúnam, ao mesmo tempo, os homens que representam o esforço de industrialização e os que estão vinculados à especulação com o café; o fato de que, no PTB, se encontrarem, ao mesmo tempo, os homens que exprimem as grandes aspirações das massas necessitadas de desenvolvimento e os que manipulam o parasitismo das situações constituídas no período do subdesenvolvimento, como acontece com o parasitismo portuário e o ferroviário, etc. que constituem quistos clientelistas dentro das massas trabalhistas; esses fatos inevitavelmente retiram dos partidos que compõem o Congresso a possibilidade de atuarem de modo coerente, e por isso mesmo imprimem ao governo essa inconsistência, ...”*⁵⁰. O autor corrobora a idéia de que o planejamento econômico é uma técnica que só é possível de ser aplicada se houverem condições institucionais que permitam sua execução. Tais condições não condiziam, no entanto, com a permanência do “Estado Cartorial” e da “política de clientela” na cultura política brasileira. Foram as práticas de barganhas para atender interesses particulares, o empreguismo e a falta de posições políticas coerentes com os objetivos do Plano de Metas que impediram que o planejamento para o desenvolvimento tivesse vigorado plenamente a partir de 1956.

Em “O Nacionalismo na Atualidade Brasileira”, a preocupação do autor é ratificar o significado do “projeto ideológico nacionalista”. O motivo da ênfase deve-se à controvérsia que se estabeleceu na opinião pública brasileira da época entre os “nacionalistas” e os “entreguistas”, quanto à utilização dos capitais estrangeiros na economia nacional. Jaguaribe entende que esta discussão só faria sentido se fosse colocada em questão a eficácia do grande capital internacional ao desenvolvimento industrial e às formas de trabalho a ele vinculadas. Desde que o capital internacional garantisse o desenvolvimento da indústria e do trabalho, não haveria problema em aceitá-lo, mas se o grande capital estivesse vinculado à economia de exploração e às formas de trabalho arcaicas, seria correto rejeitá-lo. Ou seja, Jaguaribe percebe a existência de duas espécies de capital internacional: um deles ligado ao

⁵⁰ Jaguaribe, 1958 a, p. 32.

imperialismo e às antigas formas de produção e trabalho e o outro mais integrador e associado ao desenvolvimento. Aos atores sociais ligados à primeira espécie o autor denomina “cosmopolitas”. Desta forma, os que a eles se opõe são os “nacionalistas”, identificados como todos aqueles favoráveis ao desenvolvimento industrial. Ocorre que, naquele momento, não haveria outra saída para o Brasil senão adotar medidas protecionistas através do dirigismo estatal, o que limitaria a utilização do capital estrangeiro para o desenvolvimento. A divisão internacional do trabalho vinculava-se aos mecanismos de economia de exploração. Desta forma, no contexto da “Guerra Fria”, a ideologia nacionalista era apontada pelo autor como estando identificada com uma posição “neutralista” em relação ao conflito entre Estados Unidos e à União Soviética, o que significava buscar relações comerciais com outros países que não estivessem atrelados ao eixo bipolar e que se encontrassem no mesmo estágio de desenvolvimento que o Brasil. A idéia de resistência e de não-alinhamento em relação aos Estados Unidos e à União Soviética, inviabiliza a utilização eficaz do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional, pelo menos enquanto durasse o conflito mundial. Para Jaguaribe, somente a substituição do imperialismo por uma forte política de cooperação internacional poderia criar condições para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos a partir projetos capitalistas com pouco protecionismo do Estado; contudo, não era este o rumo que tomava o cenário internacional.

A regulação dos investimentos e a coordenação da poupança social através de políticas de planejamento eram medidas comuns no pós-guerra e fruto do próprio processo histórico de convergência entre o sistema capitalista e socialista. Segundo Jaguaribe, caberia a cada país selecionar seus próprios agentes para assegurar a eficiência do processo de desenvolvimento econômico mais apropriado ao momento histórico vivenciado. Desta forma, o capitalismo e o socialismo encarados como técnicas econômicas diferenciadas de planejamento e não como modelos utópicos, são mais ou menos funcionais de acordo com o estágio de desenvolvimento de cada nação. Para os países subdesenvolvidos, o socialismo se apresentava como o projeto mais eficaz na promoção do desenvolvimento, pois o Estado poderia ter mais controle sobre a utilização dos investimentos de capital na economia. De forma diversa, para os países desenvolvidos, o socialismo não se apresentava como solução possível, mas como uma forma de complementar a socialização do regime capitalista já instaurado, no sentido de garantir uma melhor distribuição da renda e conseqüente diminuição dos privilégios de classe.

O autor entende que somente em países que se encontram nos extremos do subdesenvolvimento e do desenvolvimento é possível determinar uma opção teórica válida sobre qual o melhor regime a ser adotado. Contudo, para países em processo de desenvolvimento, como o Brasil e a Argentina, seria difícil identificar qual o melhor projeto de desenvolvimento. No Brasil, o regime vigente era o do “capitalismo possível”, em que caberia a burguesia industrial levar adiante o desenvolvimento mobilizando os demais setores dinâmicos da sociedade.

Em “Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político”, Jaguaribe indica que os investimentos estrangeiros adquiriram um sentido contraditório no processo de desenvolvimento das nações que já teriam atingido um certo grau de desenvolvimento, como o Brasil. Por um lado, estas nações necessitavam de maciços investimentos estrangeiros para que pudessem superar seu atraso econômico mantendo uma taxa mínima de crescimento (já que a capacidade interna de investimentos não era suficiente para acelerar o desenvolvimento); por outro lado, quanto mais necessitassem do capital estrangeiro para crescer, maior se tornaria a dependência econômica e, conseqüentemente, a manipulação dos interesses nacionais pelos países desenvolvidos. Se os grandes oligopólios internacionais ampliassem o seu controle sobre os setores estratégicos e a economia como um todo, obstaculizariam de autonomia política e consolidação nacional dos países em desenvolvimento.

O autor esclarece que não é possível conciliar o desenvolvimento econômico com a involução política, já que falta de autonomia nas decisões políticas limita o processo de participação da nação na determinação dos rumos do desenvolvimento e pode fazer com que este decorra as custas da sociedade. Todavia, também não é possível a conquista da autonomia política sem o desenvolvimento econômico, já que este é a via de acesso para a autodeterminação das forças progressistas. Assim, a solução é ajustar o desenvolvimento econômico mediante a programação apropriada de um sistema de poupança, investimentos e produção capaz de assegurar um nível de desenvolvimento suportável pela sociedade e capaz de incluir os setores progressistas na produção.

A partir desta explicação, Jaguaribe afirma que não há uma fórmula específica para definir o planejamento, ele pode ser aplicado tanto a setores específicos da economia, tornando-se parcial, como à economia total de um país ou ainda a vários países concomitantemente. Pode ainda ser mais rígido, adotando sanções frente ao não cumprimento

de suas normas ou basear-se apenas em estímulos à livre iniciativa. Também é fundamental indicar que setores da sociedade devem estar envolvidos no planejamento: autoridade pública, iniciativa privada ou ambos.

É certo, porém, que quanto mais subdesenvolvida for uma sociedade, maior a necessidade de programar seu desenvolvimento e, conseqüentemente, tornam-se maiores as chances de alterar as circunstâncias em que se baseiam a vigência do plano. Ou seja, sociedades desenvolvidas que adotam o planejamento após terem atingido um nível alto de desenvolvimento (como foi o caso da Inglaterra, dos Estados Unidos e do Canadá), o fazem para instituir melhores condições de distribuição de renda e de nível de emprego, porém, mantêm sua estrutura sócio-econômica e as relações entre as classes sociais. De forma diversa, sociedades sócio-economicamente estagnadas adotam o planejamento para atingir um outro estágio de desenvolvimento que, quando alcançado, transforma a própria estrutura que serviu para validar a programação e, conseqüentemente, há uma alteração no regime vigente que obriga esta mesma sociedade a adotar novas formas de planejamento (como foi o caso da Turquia e da Rússia).

Quando a programação do desenvolvimento sucede o processo de desenvolvimento, é mais fácil compatibilizar os objetivos do planejamento com a livre iniciativa dos agentes, visto que nas sociedades desenvolvidas os regimes de participação são mais eficazes e mais consensuais, de forma que os regimes políticos conseguem se aproximar mais da realidade sócio-econômica. Contudo, no caso dos países subdesenvolvidos, em que a programação do desenvolvimento antecede o processo de desenvolvimento, a invalidez dos regimes de participação, dada a não correspondência dos regimes políticos em relação aos regimes sociais, torna inviável a escolha consensual dos objetivos do plano, sendo necessário adotar um planejamento por via autoritária. Na concepção de Jaguaribe, a alternativa autoritária não é contraditória em relação aos interesses da nação, já que autoritários são os mecanismos institucionais que garantem a formulação e execução do planejamento, o que não tem nada a ver com a autoridade de um grupo no poder para manter apenas seu próprio status político. Tampouco a alternativa autoritária se refere ao isolamento da esfera política em relação à esfera econômica, ao contrário, qualquer que seja o modelo de desenvolvimento adotado, deve se sustentar na criação de mecanismos de inclusão das forças progressistas no processo de produção de renda. O modelo é autoritário na medida em que os objetivos do planejamento não são condizentes com a livre iniciativa dos agentes econômicos, sendo

necessário tutelá-los ou porque estes agentes encontram-se arruinados ou porque ainda não existem na forma apropriada ao desenvolvimento.

A “época” vivenciada pela civilização ocidental no pós guerra colocava o Welfare State como a principal aspiração das nações subdesenvolvidas. Os mecanismos de repartição da produção e do poder político, mediados pela participação dos grupos e das classes sociais, é o que está em jogo neste modelo de Estado, mas para atingir este estágio de desenvolvimento, os países subdesenvolvidos teriam primeiro que garantir um aumento significativo da produção. Neste sentido Jaguaribe afirma que: *“As massas dos países subdesenvolvidos aspiram aos benefícios do Welfare State e desejam repartir as vantagens de um aumento de produtividade cujo processo apenas se inicia. Dá-se, assim, uma inversão do processo: os benefícios do aumento da produtividade são repartidos por antecipação. Em conseqüência e na medida em que tenha lugar essa repartição antecipada, os atuais países subdesenvolvidos ou ficam privados de capacidade de investimento, e persistem na estagnação, ou ficam hipotecados ao investimento estrangeiro...”*⁵¹. A tese central deste livro é justamente que o problema da baixa capacidade de produção e de acumulação de capital dos países subdesenvolvidos a partir de investimentos e poupança nacionais é a causa da baixa participação das massas neste processo, o que inviabiliza a adoção de mecanismos redistributivos nos moldes do Welfare State. Desta forma, só é possível adotar um projeto redistributivo se houver um aumento correspondente da capacidade de investimentos da sociedade que venha a alterar sua estrutura sócio-econômica.

É importante ressaltar que, embora os mecanismos de redistribuição dos benefícios do Welfare State sejam vistos por Jaguaribe como incapazes de serem aplicados aos países subdesenvolvidos, o autor não se posiciona a favor de um processo de acumulação de capital e de aumento da produção em detrimento da participação das massas no processo produtivo, visto que esta alternativa tende a agravar a situação de subdesenvolvimento ao distanciar a estrutura econômica da estrutura política e social. A importância da ressalva se dá pelo fato de que este modelo de desenvolvimento viria a ser a marca adotada posteriormente pela ditadura militar.

Portanto, o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos só poderia ocorrer desde que a capacidade de consumo e de poupança das camadas sociais fosse compatível com a necessidade investimentos possível de ser gerada. A necessidade é determinada pela dinâmica do mercado interno e não a partir de investimentos não compatíveis com a

⁵¹ Jaguaribe, 1962, p. 64.

capacidade produtiva do país, como seria o caso se houvesse excessivos investimentos estrangeiros em setores estratégicos da economia. O problema está em como criar mecanismos capazes de estipular as necessidades de investimentos no país. Alguns órgãos burocráticos seriam capazes de diagnosticar a situação e econômica e esclarecer à população a “contabilidade social”; contudo, a opção por uma taxa de consumo e de poupança seria dificultada pelas enormes diferenças de valores, interesses e função no processo produtivo adotados pelas as classes sociais. Frente a este quadro, Jaguaribe apresenta três modelos políticos capazes de proporcionar um “rateio” eficaz de consumo e poupança entre as classes e, assim, superar a crise social e promover o desenvolvimento. Todos os três giram em torno da predominância política ou da burguesia industrial ou das classes médias de setores técnicos e administrativos ou de uma outra via constituída a partir de circunstâncias especiais, que leva ao comando da política uma contra-elite revolucionária.

O primeiro modelo é o “neobismarckismo” ou “nacional-capitalismo”. Este modelo só é aplicável em países em que a promoção do desenvolvimento econômico já está sendo liderada pelo empresariado burguês, um executivo forte assegura o empresariado nacional na liderança política. A instituição da representatividade política se dá através de um partido majoritário, denominado “partido do desenvolvimento”, que representa os interesses tanto dos empresários nacionais quanto das massas, em oposição aos partidos reacionários. Além disso, o Estado exerce uma arbitragem entre as classes, de forma a assegurar a maior capacidade possível de investimentos sustentável pela comunidade. Este modelo favorece a socialização dos setores públicos, mas obviamente tem como meta a consolidação de uma economia de mercado funcional ao empresariado da indústria nacional. Só é aplicável a países subdesenvolvidos que se encontram em estágios superiores de desenvolvimento em relação aos demais países subdesenvolvidos. Seu principal exemplo é a Índia de Nehru.

O segundo modelo é o “capitalismo de Estado”. Este modelo é funcional aos países subdesenvolvidos que se encontram em estágios intermediários de desenvolvimento e em que há uma incapacidade da burguesia industrial, ainda em formação, se estabelecer como força política, já que o mercado interno e o poder político são dominados por forças reacionárias. Os principais setores dos empreendimentos privados são transferidos para a iniciativa e controle do Estado, de modo a poder nivelar o consumo. Jaguaribe explica que este modelo se distingue do socialismo, pois não elimina a propriedade privada dos meios de produção, nem extingue a economia de mercado. E se distingue do “neobismarckianismo”, visto que o

Estado não exerce apenas a função de regulação e controle, mas, também se transforma na principal fonte de poupança e investimento mediante tributação. Na ausência da burguesia industrial, a burocracia tecnocrática das classes médias e os quadros militares, como forças dinâmicas da promoção do desenvolvimento, são responsáveis pela formulação dos empreendimentos estatais. Contudo, diante da impossibilidade de controlar o poder político através de meios legais, por causa da dominação exercida pelas forças refratárias ao desenvolvimento, a classe média e os militares só podem se estabelecer no poder através de um golpe de Estado em aliança com as massas camponesas e operárias, instituindo posteriormente um “partido oficial” como instrumento de mediação entre o governo e a comunidade. O principal exemplo desse modelo de Estado é a revolução egípcia de Nasser.

O terceiro modelo é o “socialismo desenvolvimentista”, que pode ocorrer de duas formas: o “socialismo originário” e o “socialismo derivado”. Este modelo tem as mesmas características do “capitalismo de Estado” sem, no entanto permitir qualquer tipo de propriedade privada ou de economia de mercado, prevalecendo, desta forma, a socialização de todos os meios de produção. O “socialismo desenvolvimentista” é a melhor solução em países que se encontram completamente estagnados e em que não há possibilidades de representatividade política e econômica por parte de algum setor progressista, visto que a classe dirigente exerce poder espoliativo, marginalizando os demais grupos sociais, como num sistema feudal ou semi-feudal e desmantelando o aparelho burocrático-militar. Diante deste quadro crítico de subdesenvolvimento, a única possibilidade de superá-lo é através da organização de uma contra-elite de revolucionários formada no seio da classe média marginalizada. Os casos mais típicos deste modelo são Rússia e China. Por se tratar de modelos históricos e fundadores do socialismo enquanto regime de Estado, eles são caracterizados por Jaguaribe como constitutivos do “socialismo originário”. O “socialismo derivado”, como o próprio nome sugere é um modelo que resulta de outro já instaurado. Trata-se de uma modelo hipotético, visto que ainda não teria havido nenhum exemplo na História. A hipótese procede se o “capitalismo de Estado” necessitando proteger a economia do controle do capital estrangeiro ou acelerar radicalmente o desenvolvimento, for levado a abolir a propriedade privada dos meios de produção, adotando, em consequência, um modelo socialista.

Jugaribe afirma que o modelo “nacional-capitalista” é o de maior complexidade entre os três, pois é o único que depende de um ajuste consensual entre os objetivos do plano

e a livre iniciativa dos agentes econômicos. No entanto, se a adoção do modelo obtiver sucesso, é mais fácil formar vínculos entre a sociedade e o Estado, justamente, porque o consenso já estaria estabelecido antes da instauração do modelo. Diversamente, os modelos de “capitalismo de Estado” e de “socialismo desenvolvimentista” são de mais fácil implementação, por se tratar de regimes autoritários, embora provavelmente houvesse maiores problemas para estabelecer um consenso entre as classes.

Estes três modelos de desenvolvimento nacional podem ser adotados apenas por comunidades que estejam na eminência de se transformar em nação. Isto significa que deve haver pré-requisitos que garantam a viabilidade e as condições para que o modelo escolhido seja compatível com a estrutura econômica, social, política e cultural da comunidade em questão, obedecendo, assim, a critérios de avaliação técnica e funcional relativos às condições tecnológicas e à composição das classes sociais. É necessário que o modelo esteja em consonância com a importância e a força das classes ou dos grupos sociais mais aptos a realizar o desenvolvimento. Trata-se da “adaptabilidade” do modelo às características estruturais da sociedade. A escolha do regime político deve se ajustar à “fase” do processo histórico da sociedade. De forma diversa, países que não possuem nem as condições estruturais nem a viabilidade para a constituição de uma nação, não têm como adotar um desses modelos de desenvolvimento e, conseqüentemente, não podem se sustentar como Estados nacionais.

Jaguaribe aponta que, a partir do segundo Governo Vargas, o modelo nacional-capitalista foi o mais adequado ao Brasil, sendo que no Governo Kubitschek houve a tentativa concreta de implementação deste modelo através do Plano de Metas. Contudo, a marcante dissociação entre os setores de classes atrasados e modernos prejudicou a viabilidade do Plano. Contribuiu para isso a falta de consciência da burguesia ligada à indústria nacional, protagonista deste modelo, quanto aos seus reais interesses e à sua função social junto ao Estado nacional. O autor afirma ainda que o IBESP, através da revista “Cadernos do Nosso Tempo” e o ISEB foram os principais órgãos da intelligentsia brasileira que contribuíram para a divulgação deste modelo na opinião pública, que ficou conhecido como o “nacionalismo desenvolvimentista”. Antes deles, Roberto Simonsen antecipou as principais diretrizes do “nacionalismo desenvolvimentista”.

O “nacionalismo desenvolvimentista” aparece não apenas como a alternativa mais adequada para o desenvolvimento brasileiro, como também a única possível de ser adotada.

Além das condições estruturais inerentes ao processo “faseológico” nacional, as condições internacionais impostas pela “Guerra Fria” determinavam a opção.

Conclusão

O planejamento do desenvolvimento constituiu, sem dúvida, uma das principais idéias-força que o legado do pós-guerra enraizou no vocabulário econômico e político, nas concepções dos estadistas e dos intelectuais pelo mundo inteiro. No âmbito internacional, os EUA trataram de formar um amplo bloco capitalista no contexto de “Guerra Fria”. Em 1947 o Plano Marshall foi o grande projeto lançado para a recuperação econômica européia. Logo depois, em 1949, a OTAN foi criada a fim de reforçar este bloco, o que viria a ampliar, também, o mercado de armamentos americano e daria substância ao bloco capitalista. Antes disso, em 1944, o acordo de Bretton-Woods vislumbrava uma ampla cooperação comercial e financeira a partir da atuação de organizações internacionais. Foram criados o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Este legado se estendeu durante as décadas de 50 e 60, sendo correto afirmar que somente ao final da década de 70, com a “falência” do Estado de bem-estar social e a ascensão dos governos neoliberais já nos anos 80, não mais o mundo repercutiria as propostas políticas e econômicas do planejamento do pós-guerra.

O aceleração do processo de industrialização foi o que deu substância ao desenvolvimento planejado e transformou esta idéia-força em políticas econômicas concretas, com sua própria estrutura organizativa. Tinha-se a certeza que não seria possível acumular uma grande quantidade de capital na indústria sem que houvesse a intervenção do Estado na economia. Desta forma, as discussões sobre o planejamento debatiam que tipo de participação o Estado deveria ter.

Apesar desta certeza, muitos daqueles que ainda defendiam o livre mercado, vinculavam a idéia de planejamento ao campo ideológico do comunismo, mas certamente não foi a “ameaça comunista” que podou os anseios da política econômica do *laissez faire*. Nem mesmo o governo americano acreditava nisto. Certamente os discursos “anti-comunista” dos estadistas americanos estavam muito mais preocupados com a manutenção da supremacia econômica do país do que com a disputa ideológica e, para assegurar esta supremacia, talvez o fantasma da crise de 1929 tenha contribuído para o abandono de uma política mais radical de *laissez-faire*. Com isso, a idéia de planejamento e de algum tipo de participação do Estado

na economia, através do regime de economia mista, ganham força, mesmo que fosse para, mais tarde, restabelecer um sistema econômico com maior autonomia das empresas privadas.

A União Soviética foi a pioneira na idéia do planejamento econômico com a formulação dos planos quinquenais, que foram não apenas planos de investimentos de capital, mas, de reestruturação do sistema produtivo. Neste sentido, é compreensível, mas não é justificável a ligação entre o planejamento e o comunismo, visto que as idéias básicas dos planos quinquenais soviéticos foram assimiladas e seguidas por governos do mundo inteiro, inclusive os Estados Unidos na formulação do New Deal logo após a crise de 1929 e ainda durante o mandato do presidente Roosevelt.

Os países subdesenvolvidos assimilaram amplamente as idéias dos planos quinquenais soviéticos. No Brasil, Roberto Simonsen foi o primeiro a defender a idéia do planejamento como uma técnica neutra, ou seja, que não tem compromissos ideológicos com nenhum modelo político, mas apenas com a organização racional da economia. Este legado foi trazido até os anos 50 e teve Jaguaribe como um de seus principais teóricos. Porém, neste momento, a técnica do planejamento adquiriu particularidades, pois os debates sobre o desenvolvimento se ligaram ao tema do nacionalismo que, como projeto político, vinculou-se à defesa de um aceleração no processo de industrialização da economia nacional.

Quando o planejamento surge como política de Estado com o Plano de Metas, questionava-se a capacidade da economia brasileira se adaptar a um novo modelo de “substituição de importações”. Para isso, seriam necessários grandes investimentos de capital, que talvez estivessem além da capacidade do Estado nacional. Aceitar maciços investimentos estrangeiros significava alinhar-se ao imperialismo ocidental e evitar tais investimentos significava uma opção política de resistência a tal alinhamento. Com o nacionalismo, a questão da participação do Estado na economia ganha enorme repercussão política e as questões sobre o desenvolvimento ultrapassam o campo da economia.

Em “O Nacionalismo na Atualidade Brasileira”, Jaguaribe assume uma posição política clara ao dizer que a questão do nacionalismo vai além da participação ou não dos capitais estrangeiros na economia. Para autor, os investimentos estrangeiros dependem da capacidade do Estado em poder controlá-los. Este controle só é possível através de um profundo conhecimento da participação das classes sociais no processo de desenvolvimento. Daí surge o vínculo entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político.

Jaguaribe entende haver uma deficiência estrutural nas instituições políticas brasileiras, fruto da falta de representatividade. A superação desta deficiência só pode ocorrer através de uma transformação do regime político, de modo a estabelecer um modelo funcionalmente adequado ao desenvolvimento econômico, social e cultural. Este modelo só pode ser alcançado através de um projeto nacional planejado. Na base deste projeto está a idéia da formação de um vínculo orgânico entre o Estado e a sociedade. Caberia ao Estado nacional validar os interesses da sociedade de acordo com o processo histórico vigente. Esta capacidade de harmonização resulta na maior ou menor eficácia de um projeto de planejamento.

Entendida enquanto uma comunidade de valores e interesses, a nação anima a ação política das classes sociais, separando aqueles que se beneficiam com o desenvolvimento daqueles que são prejudicados com ele. O conflito entre estes dois grupos sociais é que dinamiza o processo histórico pela via da política. Para Jaguaribe, somente através de uma maior racionalidade na política é possível organizar as demais estruturas formadoras da sociedade. A racionalização da política passa tanto pela criação de um novo corpo institucional, quanto pela educação e conscientização em relação aos problemas sociais. Daí é que surge o projeto ideológico nacional-desenvolvimentista, em um campo político definido por Jaguaribe como “neutralista” em relação à “Guerra Fria”.

Como toda posição política, o “nacional-desenvolvimentismo” de Jaguaribe adquire relevância dentro de uma situação específica, que foi a dos primeiros anos do governo Kubitschek. Quando as discussões em torno do desenvolvimento nacional começaram a se dividir de forma mais radical entre um nacionalismo exclusivamente de Estado e uma maior abertura aos capitais estrangeiros, o “nacional-desenvolvimentismo” perdeu espaço.

Bibliografia:

ABREU, Alzira Alves. (1975), *Nationalisme et Action Politique Au Bresil: Une Etude sur L'ISEB*. Université René Descartes. Paris V.

ABREU, Marcelo de Paiva. (1990), “Crise, Crescimento e Modernização Autoritária: 1930-1945”, in M. de Paiva Abreu (org), *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana: 1889-1989*, Rio de Janeiro, Elsevier.

ACTON, Lord. (2000), “Nacionalidade”, in G. Balakrishman (org), *Um Mapa da Questão Nacional*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Contraponto.

AGOSTI, Aldo. (1985), “O Mundo da Terceira Internacional: Os “estados-maiores”, in E. J. Hobsbawm (org), *História do Marxismo VI: O Marxismo na Época da Terceira Internacional; A Internacional Comunista de 1919; As Frentes Populares*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho, Luiz Sérgio N. Henriques e Amélia Rosa Coutinho. Coleção Pensamento Crítico, 58 vols. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

ANDERSON, Benedict. (2000), “Introdução”, in G. Balakrishman (org), *Um Mapa da Questão Nacional*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Contraponto.

ARAÚJO, Cícero. (2003), “Apresentação”, in S. Miceli (org), *Linguagens do Ideário Político*. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

BALAKRISHMAN, Gopal. (2000), “A imaginação Nacional”, in G. Balakrishman (org), *Um Mapa da Questão Nacional*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Contraponto.

BAUER, Otto. (2000), “A Nação”, in G. Balakrishman (org), *Um Mapa da Questão Nacional*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Contraponto.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. (1979), *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política*. Coleção Estudos Brasileiros, 8 vols. 3ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2000 a), *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*. 4ª edição, Rio de Janeiro, Contraponto.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. (2000 b), “Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL – Uma Resenha”, in R. Bielschowsky (org), *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. 1 vol. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Record.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2004), “O Conceito de Desenvolvimento do ISEB Rediscutido”. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, 47 vol, número 1/49-84.

CÔRTEZ, Norma. (2003), *Esperança e Democracia: As Idéias de Álvaro Vieira Pinto*. Coleção Origem. Belo Horizonte, Editora UFMG, Rio de Janeiro, IUPERJ.

FAORO, Raymundo. (2001), *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. 3ª edição. São Paulo, Globo.

FAUSTO, Boris. (1975), *A Revolução de 1930: Historiografia e História*. 3ª edição. São Paulo, Brasiliense.

FERREIRA, Jorge. (2001), “O Nome e a Coisa: O Populismo na Política Brasileira”, in J. Ferreira (org), *O Populismo e sua História*. Debate e Crítica, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

FREITAS, Marcos César de. (1998), *Álvaro Vieira Pinto: A Personagem Histórica e Sua Trama*. São Paulo, Cortez/USF-IFAN.

FURTADO, Celso. (1985), *A Fantasia Organizada*. Coleção Estudos Brasileiros, 89 vols. 5ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

FURTADO, Celso. (2003), *Formação Econômica do Brasil*. 32ª edição, São Paulo, Companhia Editora Nacional.

GOMES, Ângela de Castro. (2001), “O Populismo e as Ciências Sociais no Brasil: Notas Sobre a Trajetória de um Conceito”, in J. Ferreira (org), *O Populismo e sua História*. Debate e Crítica, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

GUIMARÃES, César. (2001), “Vargas e Kubitschek: A Longa Distância Entre a Petrobrás e Brasília”, in M. Rezende de Carvalho (org), *República no Catete*, Rio de Janeiro, Museu da República.

HABERMAS, Jürgen. (1984), *Mudança Estrutural da Esfera Pública: Investigações Quanto a Uma Categoria da Sociedade Burguesa*. Tradução de F. R. Kothe. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

HOBBSBAWM, Eric J. (1995), *Era dos Extremos: O Breve Século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo, Companhia das Letras.

HOBBSBAWM, Eric J. (1990), *Nações e Nacionalismo desde 1780: Programa, Mito e Realidade*. Tradução de Maria Célia Paoli e Anna Maria Quirino. 3ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

IPEA. (1978), *A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira*. Série Pensamento Econômico Brasileiro, número 3. “Introdução” de Carlos Von Doellinger. 2ª edição, Rio de Janeiro, IPEA/INPES.

JAGUARIBE, Hélio. (1953), “A Crise Brasileira”, in S. Schwartzman (org), *O Pensamento Nacionalista e os “Cadernos de Nosso Tempo”*. 6 vols. Brasília, Editora Universidade de Brasília.

JAGUARIBE, Hélio. (1956), “Para Uma Política Nacional de Desenvolvimento”. *Cadernos do Nosso Tempo*, número 5/47-188.

JAGUARIBE, Hélio. (1958 a), *Condições Institucionais do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

JAGUARIBE, Hélio. (1958 b), *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros.

JAGUARIBE, Hélio. (1962), *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*. Rio de Janeiro, Editora Fundo de Cultura.

LAFER, Celso. (2002), *JK e o Programa de Metas (1956-61): Processo de Planejamento e Sistema Político no Brasil*. Tradução de Maria Victoria de M. Benevides. Rio de Janeiro, Editora FGV.

MARX, Karl. (1982), “O 18 de Brumário de Louis Bonaparte”, in J. Barata-Moura, E. Chitas, F. Melo e A. Pina (orgs), *Marx, Engels: Obras Escolhidas*. Tomo I. Traduções de José Barata-Moura, Eduardo Chitas, Álvaro Pina e Fernando Silvestre. Lisboa, “Avante!”.

MELLO, João Manuel Cardoso de. (1998), *O Capitalismo Tardio: Contribuição à Revisão Crítica da Formação e do Desenvolvimento da Economia Brasileira*. 9ª edição, São Paulo, Brasiliense.

ORTIZ, Renato. (2003), *Cultura Brasileira e Identidade Nacional*. São Paulo, Brasiliense.

PAIVA, Vanilda Pereira. (2000), *Paulo Freire e o Nacionalismo Desenvolvimentista*. São Paulo, Graal.

PÉCAUT, Daniel. (1990), *Os Intelectuais e a Política no Brasil: Entre o Povo e a Nação*. Tradução de Maria Julia Goldwasser. Série Temas, 16 vols. São Paulo, Ática.

POCOCK, J.G.A. (2003), “Introdução: O Estado da Arte”, in S. Miceli (org), *Linguagens do Ideário Político*. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

POCOCK, J.G.A. (2003), “O Conceito de Linguagem e o Métier D’Historien”, in S. Miceli (org), *Linguagens do Ideário Político*. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

POCOCK, J.G.A. (2003), “Virtudes, Direitos e Maneiras”, in S. Miceli (org), *Linguagens do Ideário Político*. Tradução de Fábio Fernandez. São Paulo, Editora Universidade de São Paulo.

SKIDMORE, Thomas E. (2003), *Brasil: De Getúlio a Castelo*. 13ª edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

TOLEDO, Caio Navarro de. (1978), *ISEB: Fábrica de Ideologias*. 2ª edição, São Paulo, Ática.

VERDERY, Katherine. (2000), “Para onde vão a “nação” e o “nacionalismo”?”, in G. Balakrishman (org), *Um Mapa da Questão Nacional*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro, Contraponto.

WEBER, Max. (1994), *Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva*. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 3ª edição, Brasília, Editora Universidade de Brasília.

WEHLING, Arno. (2000), “Hélio Jaguaribe e a História”, in A. Venâncio Filho, I. klabin & V. Barreto (orgs.), *Estudos em Homenagem a Hélio Jaguaribe*, São Paulo, Paz e Terra.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)