

## **REFORMA POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO EM HÉLIO JAGUARIBE.**

**Claudio Araujo de Souza e Silva<sup>1</sup>.**

**Resumo:** Este artigo analisa quatro textos da obra de Hélio Jaguaribe produzida durante os anos 50 e início dos anos 60. Estes textos indicam 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.

**Palavras-chave:** Hélio Jaguaribe - Reforma política – Desenvolvimento.

### **Introdução:**

O objetivo deste artigo é analisar quatro textos da obra de Hélio Jaguaribe produzidos 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). Nestes textos, o autor apresenta formulações pioneiras sobre o planejamento da economia no contexto do desenvolvimento. Não pretendo fazer uma análise crítica, mas resgatar a importância desta produção na disseminação de alguns conceitos chave para entender o período.

A revista *Cadernos do Nosso Tempo* foi precursora na divulgação das idéias daqueles intelectuais que viriam a fazer parte do ISEB. A revista começou a ser publicada pelo Instituto Brasileiro de Economia Sociologia e Política (IBESP), que mais tarde viria a se transformar no

---

<sup>1</sup> Artigo baseado em dissertação de mestrado intitulada “Hélio Jaguaribe e a Reforma Política para o Desenvolvimento” apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro –IUPERJ.

ISEB. O primeiro texto aqui analisado faz parte da última edição de Cadernos do Nosso Tempo, trata-se do artigo “Para Uma Política Nacional de Desenvolvimento” de Janeiro/ Março de 1956, 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 adotado 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 tese central que Jaguaribe procura demonstrar em todos estes textos é que o planejamento estatal para o desenvolvimento deve considerar a reforma política como o fator dinâmico das transformações sociais. O autor afirma que os desequilíbrios que assolavam a economia brasileira fundamentalmente após a Segunda Guerra Mundial só poderiam ser superados se houvesse uma correspondente reforma político-institucional no aparelho de Estado. As condições para a reforma estavam dadas pela nova estrutura econômico-social do país, marcada pelo processo de industrialização e pelos novos setores de classes que emergiram junto a ele (os setores urbano-industriais constituídos pela burguesia industrial, a classe média dos setores técnicos e administrativos e o proletariado), mas era preciso se aliar 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 apenas com o processo de industrialização.

Os mecanismos de representação política ainda dominados pelas classes tradicionais 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*” (Jaguaribe, 1956, p.124). 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 concebe 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.

Este artigo está dividido em dois capítulos. No primeiro pretendo descrever alguns conceitos chave presentes na obra de Jaguaribe e que marcaram a época aqui analisada. No segundo capítulo analisarei especificamente cada texto com o objetivo de destacar a importância das circunstâncias históricas na obra do autor. As circunstâncias indicam um tipo de planejamento específico que, por sua vez, determinará os rumos do processo de modernização.

### **O desenvolvimento como processo social global:**

O desenvolvimento é entendido por Jaguaribe como a capacidade que uma sociedade tem em construir mecanismos capazes de alterar a sua estrutura formadora, de modo que se ajustem ao momento histórico vivenciado por ela e pelos atores sociais que dela fazem parte. Segundo o autor, 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. Estes planos são interdependentes e envolvem todos os atores sociais ligados ao progresso, sendo assim o desenvolvimento é um “processo social global”.

Dois amplas categorias designadas como “fase” e “época”, constituem a principal ferramenta analítica de Jaguaribe. 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”. Estas categorias indicam formas de organização e funcionamento das “comunidades” a partir de determinadas condições e se relacionadas constroem a “estrutura-tipo” das relações sociais. Portanto, 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. 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*” (Jaguaribe, 1958 a, p.13).

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; a segunda “fase”, marcada pela “estrutura-tipo” semi-colonial, teve início em meados do século XIX e se prolongou até 1930 e a terceira “fase” pode ser designada como a fase do pleno desenvolvimento, embora o autor não crie uma denominação específica. O Brasil ainda não teria entrado definitivamente nesta “fase”, por isso estava vivenciando um momento transitório que poderia levar ao pleno desenvolvimento. Este período transitório começou em 1930, mais especificamente teve como marco a Segunda Guerra Mundial. Para os fins deste trabalho, não interessa descrever as características econômicas destes períodos, já que o autor segue a linha das interpretações fundamentadas nas idéias da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL<sup>1</sup>. Sendo assim, preocupar-me-ei em descrever os aspectos da cultura política, estes sim são fundamentais para entender algumas peculiaridades da obra de Jaguaribe.

Por haver uma 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.

Em relação à “fase” semi-colonial, o autor afirma que os dois principais aspectos no plano político e institucional que apareceram na sociedade brasileira neste período foram a “política de clientela” e o “Estado Cartorial”. Em torno destes dois aspectos se constituíram as relações de classe.

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, portanto, hierarquizado de acordo com o prestígio das clientelas políticas.

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.

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.

Essencialmente, a “estrutura-tipo” da “fase” seguinte (a “fase” de transição) é marcada pelo advento da industrialização, deixando de ser a agricultura de exploração a principal atividade produtiva do país. Segundo Jaguaribe, apesar desta “fase” ter marcado transformações estruturais na sociedade brasileira ainda podiam ser detectadas características “semi-coloniais”, como o domínio das instituições políticas pelos setores arcaicos da sociedade, resultando no “cartorialismo” e no “clientelismo” presentes no Estado.

Durante todo este período, que constitui a “fase de transição”, as oligarquias agrárias e a burguesia mercantil 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 as forças produtivas nesta “fase” de desenvolvimento. Este descompasso fazia do “Estado cartorial” e da “política de clientela” os principais obstáculos 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 condicionada 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 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, distinguiam-se, em termos de poder aquisitivo e atuação política, do campesinato, que continuava ocupando uma posição marginal em relação processo produtivo. 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.

Apesar do aparecimento dos setores progressistas no cenário 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. Seria preciso, portanto, que os setores progressistas fossem incluídos no sistema de representação política.

Embora existam circunstâncias objetivas que determinam um processo permanente de transformações sociais, os atores sociais não aderem a estas circunstâncias de forma passiva, de modo que é essencial 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 é desenvolvida através da formulação de um “projeto ideológico”.

O que 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 que as forças progressistas tornem-se hegemônicas e capazes de formular o seu próprio “projeto ideológico”, passadas estas transformações e mantidas as circunstâncias, perder-se-ia esta possibilidade.

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 instituíssem 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.

A construção de um vínculo entre consciência e ação é, portanto um aspecto fundamental à idéia da reforma para o planejamento formulada pelo autor. Este vínculo deveria seguir em direção a uma maior racionalização do progresso técnico e do progresso político e cultural da sociedade.

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. Do vínculo entre o desenvolvimento do processo histórico e a construção política da nação surge uma concepção global do Estado que fundamenta o conceito de “Estado-Nação”.

Jaguaribe elabora dois conceitos complementares para definir a posição do “projeto ideológico” na formação do “Estado-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 toda sociedade a partir das reais possibilidades de obterem êxito 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.

A idéia de funcionalidade e eficácia está presente 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”. 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.

Quando o autor define o desenvolvimento como um processo social global, está considerando que o “projeto ideológico” 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”.

### **A alternativa para o desenvolvimento:**

Para superar a crise institucional imposta pelas classes conservadoras novas instituições deveriam se sobrepor ao antigo modelo de Estado através de uma reforma global. Seria necessária 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.

Segundo Jaguaribe as condições básicas para um planejamento adequado às estruturas formadoras da sociedade 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. Mas foi somente ao longo da campanha que



envolveu o Plano de Metas que surgiram as reais possibilidades para engendrar o desenvolvimento brasileiro.

A forma como o autor apresenta a idéia de planejamento estatal no artigo “Para uma Política Nacional de Desenvolvimento”, de 1956 encontra-se, até certo ponto, em consonância com as questões que vinham sendo debatidas no Brasil, essencialmente, pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU) e o pela Comissão Mista BNDE-CEPAL<sup>ii</sup>. Estes 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 Metas. 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, Jaguaribe se posiciona em prol do incentivo estatal à iniciativa privada, desta forma assumindo o Estado o regime de “economia mista” como uma de suas principais funções, embora o mais importante fossem os investimentos estatais nos setores básicos da economia, para fazer crescer a oferta de forma compatível com a demanda.

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”. O Brasil de meados dos anos cinqüenta 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 máxima*

*evolução faseológica permitida pela estrutura-tipo, é, no Brasil contemporâneo, algo de nitidamente configurado”* (Jaguaribe, 1956, p.155). 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 entende que o modelo ideal de Estado 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.

A proposta de reforma política sustentada na cooperação entre as classes tentava influenciar a elaboração do Plano de Metas a partir da análise sobre os problemas políticos que o Plano enfrentaria para obter êxito. O que faz o autor se opor à adoção de uma proposta política conciliatória no futuro governo entre os setores de classe atrasado e moderno, visto que ele não resolveria o problema do subdesenvolvimento e poderia, conseqüentemente, levar o país ao colapso, com a estagnação do desenvolvimento.

Um novo Estado representativo e autêntico, em relação às estruturas formadoras da sociedade brasileira só poderia ser criado a partir da supressão da “política de clientela”, do “Estado Cartorial” e da economia de exploração. Desta forma, Jaguaribe propõe a criação de um Estado centralizado, em que o governo exerceria as funções de planejamento, coordenação e controle dos planos de desenvolvimento. Este Estado é denominado como sendo o “Estado funcional”.

A proposta de criar um Executivo mais forte e com mais poder de atuação também esteve presente na elaboração do Plano de Metas<sup>iii</sup>. 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 no “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.

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”.

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.

Apesar do Plano de Metas se estabelecer como um divisor de águas para o estabelecimento de uma alternativa clara de desenvolvimento, 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 para transformar a situação vigente. Segundo Jaguaribe, tanto a atuação política tanto PSD quanto do PTB (os dois partidos que formaram a aliança para eleger Kubitschek) 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, ...*” (Jaguaribe, 1958 a, p.32). 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<sup>iv</sup>.

Em “O Nacionalismo na Atualidade Brasileira”, a preocupação do autor é esclarecer o significado de um “projeto ideológico” com bases nacionalistas. O motivo da aclaração 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 vinculado. 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 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 impossibilidade de utilização eficaz do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional sustentava uma posição política de resistência e de não-alinhamento em relação aos Estados Unidos e à União Soviética, pelo menos enquanto durasse a “Guerra Fria”. Esta opção é definida por Jaguaribe como “neutralista”.

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 dentro das condições históricas presentes, em que caberia a burguesia industrial levar adiante o desenvolvimento mobilizando os demais setores dinâmicos da sociedade.

Neste livro 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.

Jagaribe entende haver uma deficiência estrutural nas instituições políticas brasileiras, fruto da falta de representatividade. A superação desta deficiência só poderia ocorrer através de uma transformação do regime político, de modo a estabelecer um modelo funcionalmente adequado ao desenvolvimento econômico, social e cultural. Este modelo somente seria 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 encabeçado pela burguesia

industrial. Neste sentido, Jaguaribe afirma que: “... *faz-se mister que os setores dinâmicos da burguesia brasileira assumam a liderança da classe e a transformem numa classe de investidores e empresários austeros e eficientes. E faz-se mister que a burguesia brasileira logre conquistar a liderança das demais classes sociais, mobilizando os setores dinâmicos da classe média e do proletariado no sentido de nossa transformação econômico-social, conduzindo à rápida liquidação de todas as formas de privilégios e parasitismo que mantêm vigentes a política de clientela e o Estado Cartorial*” (Jaguaribe, 1958 b, p. 99).

Em *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político* Jaguaribe indica que 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...*” (Jaguaribe, 1962, p.64). 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.

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 de investimentos possíveis de serem geradas. A necessidade é determinada pela dinâmica do mercado interno e não a partir de investimentos não compatíveis com a 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 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 funções nos processos produtivos adotados pelas 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. 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. 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. 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 um 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 conseqüência, um modelo socialista.

Jaguaribe 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.



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. 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, no entanto, somente através de uma maior racionalidade na política é possível organizar estruturas formadoras da sociedade. Teria sido esta ausência de racionalidade na política que inviabilizou o processo de modernização brasileiro.

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”. Para Jaguaribe, a formação de um novo “projeto ideológico” 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.

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.

### **Notas:**

---

<sup>i</sup> 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. (BIELSCHOWSKY, 2000b).

ii A CMBEU e a Comissão Mista BNDE-CEPAL 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 visando eliminar os chamados “pontos de estrangulamento”. Isto seria feito investindo essencialmente em infra-estrutura para daí poder expandir o crescimento para outros setores. (BIELSCHOWSKY, 2000a).

iii O governo Kubitschek é caracterizado por Celso Lafer como um momento da política brasileira em que foi criada uma burocracia moderna para atender as exigências do Plano de Metas. Segundo este autor, 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. (Lafer, 2002).

iv Maria Victoria Benevides argumenta 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 fortaleceu a “política de clientela” através da liberalização de verbas e preenchimento de cargos públicos. (Benevides, 1979).

### **Bibliografia:**

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

---

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

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.