

CAPITULO 4

Helio Jaguaribe: *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*.
Rio de Janeiro: Ed. Fundo de Cultura, 1962.

AS ALTERNATIVAS DO NOSSO TEMPO

O NOVO QUADRO

CONSOLIDANDO E ATUALIZANDO, no Programa de Metas, o intenso esforço de planejamento do govêrno VARGAS, logrou o govêrno KUBITSCHER conduzir o país à decolagem do desenvolvimento, assegurando sustentado e auto-induzido crescimento econômico. Esse processo de desenvolvimento, no entanto, embora se realize a taxa razoável, como a seguir se verá, nem apresenta o espetacular incremento que se verifica no desenvolvimento dos países socialistas, cujas taxas de crescimento anual igualam ou superam 10%, nem se manifesta de modo homogêneo em todos os setores da economia e, menos ainda, em tôdas as regiões do país. Ademais, esse processo teve direta e, sobretudo indiretamente, acentuado efeito inflacionário.

Conforme dados da Fundação Getúlio Vargas, publicados no número de março de 1960 da *Revista Brasileira de Economia* — e em que se baseiam os quadros a seguir — o produto interno bruto apresentou a seguinte evolução:

PRODUTO INTERNO BRUTO

Ano	Total em bilhões de cruzeiros		Cr\$ Per capita		Deflator implícito
	Preços correntes	Preços de 1949	Preços correntes	Preços de 1949	
1947	165,6	196,5	3.419	4.057	84,3
1949	217,4	217,4	4.282	4.282	100,0
1951	309,4	247,5	5.814	4.642	125,3
1954	560,8	287,2	9.822	5.030	195,3
1955	698,3	298,3	11.946	5.103	234,1
1956	889,5	312,6	14.863	5.223	284,5
1957	1.063,1	342,0	17.352	5.582	310,8
1958	1.299,3	366,8	20.714	5.848	354,2
1959	1.873,4	385,9	28.613	6.009	476,1

As taxas *per capita*, de crescimento real, a preços constantes, foram as seguintes:

1954-55	=	1,45	1958-59	=	2,75
1955-56	=	2,35	1949-59	=	40,3
1956-57	=	6,87	1955-59	=	17,7
1957-58	=	4,76	Média anual	=	
			1955-59	=	4,43

Esse crescimento, todavia, como foi indicado e como tem sido historicamente usual, não se verificou homogêneamente, nem por setor nem, menos ainda, por região. Por setor, o desenvolvimento brasileiro, ainda de acordo com a regra histórica, foi dinamizado pela indústria e retardado pela agricultura, como se vê abaixo:

EVOLUÇÃO SETORIAL DO PRODUTO REAL

ANO	Produto Interno Bruto	Agricultura	Serviços	Indústria
1949	100	100	100	100
1951	114	105	114	124
1955	137	129	133	158
1958	169	142	157	235

Assim, enquanto a indústria, no decênio, aumenta de quase duas vezes e meia seu produto real, a agricultura não chega a aumentar senão 42%. Esse forte incremento da indústria alterou sua posição relativa, em confronto com a renda interna e com a agricultura, da seguinte forma:

POSIÇÃO RELATIVA DA INDÚSTRIA E DA AGRICULTURA

ano	agricultura		indústria		indústria/agricultura
	Cr\$ Bilhões	% da Renda Inter.	Cr\$ Bilhões	% da Renda Inter.	%
1949	50,6	27,8	39,8	21,9	78,6
1958	271,4	26,1	255,3	24,5	94,0

Dada a função dinâmica da indústria no crescimento da economia e em virtude do fato de que, dentro do setor industrial, os aumentos mais significativos tiveram lugar nas indústrias de infra-estrutura e de base ou nas de grande efeito de multiplicação, como a automobilística, o resultado foi forte incremento da capacidade nacional de formação de capital, relativamente à importação de bens de produção, como se vê abaixo:

FORMAÇÃO DE CAPITAL E BENS DE PRODUÇÃO IMPORTADO Cr\$ BILHOES

Ano	Capital	Importação	Imp./capital
1949	28,1	11,8	42,0
1951	67,6	30,0	44,4
1955	103,4	21,9	21,2
1958	192,1	43,2	22,5

Mais acentuada do que a setorial, entretanto, foi, como já se mencionou, a disparidade das taxas regio-

nais de crescimento, como se observa nos dois quadros abaixo:

RENDA INTERNA

(A preços correntes)

Cr\$ 1.000.000

Ano	Norte	Nordeste	Leste	Sul	Ctro. Oeste
1947	3.772,2	16.294,4	53.190,9	68.904,1	2.563,6
1949	4.400,2	20.616,9	69.456,9	89.187,8	3.716,0
1951	5.815,0	27.809,4	94.134,8	126.640,2	5.510,3
1955	11.812,4	54.120,1	208.089,3	301.497,3	15.623,0
1958	23.451,2	99.056,4	377.742,8	524.261,2	27.349,7

RENDA INTERNA PER CAPITA

(A preços correntes)

Amostragem de Estados	1947	1949	1951	1955	1958
Pará	1.875,4	2.133,9	2.779,8	5.360,2	9.573,1
Pernambuco	1.804,6	2.181,2	2.896,5	5.051,0	9.422,1
Bahia	1.542,8	1.794,5	2.206,0	4.644,0	7.906,7
Minas Gerais	2.236,5	2.743,1	3.551,3	7.892,5	12.787,4
São Paulo	5.354,5	6.729,2	9.290,7	18.817,1	30.571,3
Paraná	2.998,1	3.781,4	5.330,8	11.896,9	18.021,3
Rio Gr. do Sul	3.552,0	4.102,1	5.102,9	12.378,2	19.318,3
Mato Grosso	2.289,5	3.442,8	3.469,1	10.964,0	19.267,0

Se se aplicar, à evolução da renda *per capita*, o deflator já referido em quadro precedente (Preços de 1958 valendo cerca de 3,5 menos do que os de 1949), observar-se-á mais nitidamente a desproporção regional das

taxas de crescimento, que vão a ponto de Estados como o Piauí terem ficado praticamente estagnados, enquanto o Ceará chegou mesmo a acusar forte regressão, em termos de renda real *per capita*.

RENDA INTERNA PER CAPITA

(A preços constantes de 1949)

	1949	1958	Aumento ou diminuição real	Taxa de au- mento ou di- minuição %
BRASIL	3.591,8	4.706,6	1.114,8	31,0
Mato Grosso	3.442,8	5.504,8	2.062,0	59,8
São Paulo	6.729,2	8.734,7	1.005,5	14,9
Piauí	1.077,7	1.140,1	62,4	5,7
Ceará	1.567,4	1.313,1	-(254,3)	-(16,2)

Tanto em seus aspectos positivos de incremento do produto real *per capita* e da taxa de endogenia, como em seus aspectos negativos, referentes à relativa estagnação da agricultura, à manutenção de importante parcela da população rural em economia de subsistência, ao desequilíbrio crescente das rendas regionais e o aumento acelerado da taxa inflacionária, êsse processo de desenvolvimento teve profundas repercussões político-sociais.

As relações de classe se alteraram sensivelmente, não apenas porque se tenha feito sentir a crescente influência, na burguesia, de seu setor industrial e, entre os trabalhadores, do operariado industrial, mas, também, porque as distorções da inflação e os desiguais estímulos e prêmios do desenvolvimento, em relação aos diversos setores da sociedade, nela introduziram efeitos distintos dos que resultavam apenas da estratificação das classes. Recortou-se, assim, sobre o quadro das relações de classe, uma sensível divisão, em cada classe, entre os setores que se alinharam com o processo do

desenvolvimento e os que ficaram marginais ou situados em contraposição a tal processo.

No esquema abaixo, procura-se indicar os principais setores de cada classe, na sociedade brasileira atual, distinguindo-se, previamente, o grupo urbano do rural e, em cada grupo, diferenciando dois setores, o primeiro, tradicional, correspondente à fase que precedeu a aceleração do desenvolvimento e o segundo por este criado ou ampliado.

ESQUEMA DE CLASSES POR SETORES

CLASSES	SETORES			
	0100) URBANO		0200) RURAL	
1000) Burguesia	1100) Mercantil	1120) Industrial	1210) Senhorial	1220) Capitalista
	1111) Importadores	1121) Velha Indústria extrativa e de transformação	1211) Usineiros	1221) Lavoura de gêneros alimentícios para o mercado interno
	1112) Exportadores	1122) Nova indústria de transformação	1212) Fazendeiros de lavoura de exportação	1222) Lavoura de matérias para a indústria nacional
	1113) Gêneros alimentícios	1123) Indústria de infra-estrutura e de base	1213) Fazendeiros de criação de gado	1223) Criadores e invernistas
	1114) Banqueiros e financistas			
	1115) Rentistas			
	1116) Lojistas			
	1117) Distribuidores da indústria nacional			

	0100) URBANO		0200) RURAL	
2000) Classe Média	2130) Tradicional	2140) Tecnológica e Gerencial	2230) Tradicional	2240) Tecnológica e Gerencial
	2131) Burocracia Cartorial	2141) Técnicos	2231) Pequena- burguesia agrária	2241) Técnicos agricolas
	2132) Fôrças ar- madas car- toriais	2142) Gerentes e executivos		2242) Gerentes e executivos agricolas
	2133) Profissio- nais libe- rais bacha- relescos	2143) Profissio- nais libe- rais espe- cialistas		2243) Liberais es- pecialistas agricolas
	2134) Pequena- burguesia mercantil	2144) Pequenos lojistas es- pecializa- dos		
3000) Proletariado	3150) Cartorial	3160) Funcional	3250) De Economiz Natural	3260) Assalariado
	3151) Marítimos	3161) Industrial	3251) Economia de subsis- tência	3261) Operários agricolas
	3152) Portuários		3252) Antigo co- lonato	
	3153) Ferroviá- rios			
	3154) Operariado cartorial do Estado			

Seria demasiado longo, para um trabalho como este, analisar a situação social de cada um dos doze

setores indicados no esquema supra. Mencione-se apenas que os setores tradicionais (1110, exceto os subsectores 1114, 1115 e 1117, 2130 e 3150, no grupo urbano e 1210, 2230 e 3250, no rural), tendo-se constituído no quadro precedente do subdesenvolvimento, ou se viram diretamente prejudicados pelas transformações estruturais decorrentes do desenvolvimento, ou ficaram à margem dos benefícios dêste e foram, indiretamente, prejudicados pela perda das vantagens e posição relativas de que desfrutavam anteriormente. Opostamente, no tocante aos setores novos (1120, exceto subsector 1121, 2140 e 3160, no urbano, 1120, 2240 e 32,60, no rural), o desenvolvimento veio beneficiar, diretamente os setores que com êle se relacionavam de mais perto, ou pelo menos indiretamente, como sucede com o proletariado rural assalariado (3260), veio melhorar a posição relativa de um setor que ainda não foi especificamente atingido por sensível aumento da produtividade.

Essa distinta posição dos setores em relação ao desenvolvimento, fato que tem ocorrido sempre nas sociedades em fase de decolagem econômica, conduz os respectivos setores a uma atitude política que exprime, em geral de modo indireto e não consciente, aspirações favoráveis ou contrárias ao desenvolvimento, conforme o caso. Ter-se-á a ocasião, no tópico seguinte, de analisar, ainda que em suas grandes linhas, as principais aspirações políticas da presente fase brasileira e suas conotações com a posição dos setores que as manifestam em relação ao desenvolvimento.

Importa, agora, para ultimar o delineamento do novo quadro criado pela decolagem econômica do Brasil, indicar os efeitos desta em relação ao sistema institucional e administrativo do país. Singelamente, a matéria pode ser considerada em dois planos distintos: o plano do *in put*, conforme a designação da ciência polí-

tica americana, que é o plano político, em sentido estrito, no qual se desenvolvem os processos que visam à conquista do poder, em função de determinados interesses e o plano do *out put*, que é o plano governativo, em que se processam os atos de tutelamento legal e de gestão administrativa dos interesses sociais.

Sobre ambos êsses planos a aceleração do desenvolvimento teve efeitos extremamente sensíveis. No plano político, em senso estrito, acentuou-se, até às raias do absurdo, a falta de representatividade das agências e dos processos políticos. No plano governativo, agravou-se, até os limites da intolerabilidade, a falta de autenticidade e de funcionalidade dos órgãos do Estado e de seus atos.

Nas sociedades tradicionais não há relações de representação política porque a sociedade se estrutura e funciona de acôrdo com critérios de legitimidade. Tal foi, para o Brasil, o caso da sociedade colonial. A partir do Império, no longo período de transição para uma sociedade consensual, quando persistia a divisão da sociedade entre uma classe dominante, compreendendo as burguesias rural e mercantil, e uma classe dominada, compreendendo as massas rurais e urbanas, a representação política se constituiu pelo já indicado mecanismo da política de clientela. As classes dominantes obtinham, de suas clientelas, a votação nos candidatos que lhes convinham, em troca de empregos de favor e outras formas de patronagem, e assim, sob a ficção legal da eletividade dos poderes, cada classe dava o que podia e recebia o de que necessitava. O desenvolvimento e a gradual conversão, por êle provocada, da sociedade brasileira em uma sociedade consensual, quebrou a vigência do processo clientelístico.

As classes médias insatisfeitas assumem o poder, com as revoluções republicanas e de 1930, para perdê-lo

em seguida, conforme já foi examinado. De qualquer sorte, porém, instala-se uma crise irreversível no mecanismo da representatividade. A sociedade brasileira não era mais regulável por métodos clientelísticos. A aceleração do desenvolvimento, a partir dos anos 30 e a final decolagem econômica, no quinquênio KUBITSCHER, deu bases reais e verdadeira diferenciação às aspirações próprias de cada setor social. Mas, se as eleições deixaram de ser clientelísticas, porque não mais motivadas por interesses externos aos de cada setor do eleitorado, o mecanismo das representações ainda não foi montado.

Realmente, o que torna possível a representatividade política é a articulação vertical dos interesses setoriais com as formulações políticas direcionais. Os setores de classes, dotados de interesses correspondentes a suas atividades e posição social, suscitam a formação, num nível que supera os interesses de pessoas e grupos, de associações e sindicatos, para exprimir, em tese, apenas os interesses do setor, em conjunto. Dessas associações partem aspirações e interesses de caráter genérico, que conduzem, em nível mais alto, à formação de agências de racionalização de tais interesses genéricos, como são os clubes políticos e os jornais. Essas agências de racionalização de interesses criam ideologias e formulam programas políticos representativos dos interesses e das aspirações genéricas que manifestam os sindicatos e as associações. Na cúpula desse sistema, os partidos políticos, aspirando ao poder, procuram atrair para si e se conformar com as aspirações ideológicas e programáticas formuladas por jornais, clubes políticos, etc. No esquema abaixo se indica a forma pela qual se articulam, verticalmente, os referidos planos de interesse.

ESQUEMA DA REPRESENTATIVIDADE POLITICA

NIVEL	Representante	Atividade	
		Demanda	Oferta
4. Nível político	Partidos políticos	Poder	Projetos de tutela político-jurídica
3. Nível cultural de racionalização ideológica	Clubes políticos, jornais, periódicos, grupos de <i>intelligentsia</i>	Tutela político-jurídica	Formulações ideológicas e programáticas
2. Nível social	Sindicatos, associações	Orientação ideológica e programática	Possibilidades de organização de interesses, prestígio e garantia de proteção
1. Nível econômico	Setores de classes	Organização de interesses e garantia de proteção	Encaminhamento do poder

No caso brasileiro, a incidência dos novos setores e a necessidade de revisão dos interesses setoriais face ao processo de desenvolvimento não permitiram ainda a conveniente formação, nos diversos níveis superiores ao econômico, de agências suficientemente representativas. Daí a falta de sentido dos partidos, a carência de orientação ideológica e programática e a própria falta de representatividade dos sindicatos e das associações de classe.

No que tange ao processo governativo, a falta de sentido dos partidos priva o governo de autenticidade e retira funcionalidade à administração pública. O antigo sistema de política de clientela conduziu a um Estado Cartorial cujo verdadeiro sentido não era a prestação de serviço público mas a preservação do *status quo*, assegurando à classe dominante as condições para

persistir na direção da sociedade e proporcionando às clientelas empregos públicos ociosos e prebendas. O desenvolvimento, todavia, fez que a sociedade brasileira passasse a necessitar de verdadeiro serviço público. Daí a crise do Estado Cartorial, que recebe uma demanda cada vez mais urgente e imperiosa de serviços públicos e não está aparelhado a fazer nada. A reforma do Estado, no entanto, embora constitua inadiável decorrência da superação do clientelismo e da crise do cartorialismo, não é realizável sem que, previamente, o processo político, em sentido estrito, adquira a necessária representatividade e se oriente, entre seus fins mais importantes, para a reforma do Estado e a substituição do Estado Cartorial por formas funcionais de Estado.

CORRENTES CONTEMPORANEAS

A análise das aspirações dos diversos setores em que se subdividem as classes sociais brasileiras, relacionados em esquema precedente, * exige se levem em conta as características principais de que se revestem tais aspirações.

Nas sociedades consensuais, como foi referido, os setores sociais se relacionam com os partidos políticos através de dupla mediação: a dos sindicatos e associações profissionais, e a dos clubes políticos e jornais. Dessa dupla mediação resulta a formação de expectativas ideológicas e programáticas, que buscam, por intermédio dos partidos, orientar a ação do Estado.

Cabe assinalar, com relação aos setores sociais, duas distintas categorias de aspirações: as de fins e as de meios. Sem embargo de certa circularidade que existe nas relações de meios e fins (o que é fim, para certa expectativa, é meio, para outra), as aspirações de fins compreendem os interesses e os valores que

* Vide págs 189 e 190.

constituem, positiva e negativamente, o principal repertório das motivações sociais dos membros de cada setor social. As aspirações de meios constituem o principal repertório de condições institucionais entendidas, positivamente, como necessárias e, negativamente, como impeditivas, para assegurar a vigência ou o atendimento das aspirações de fins. Entre os interesses ou valores positivos e os negativos, são de levar-se em conta os interesses e valores secundários de caráter positivo, por isso que determinam, nas opções políticas, a aceitação de alternativas entre as aspirações positivas e negativas, a estas aspirações alternativas cabendo designar de admitidas.

O conteúdo concreto das aspirações de fins e de meios varia, historicamente, com as civilizações e as épocas e, para uma mesma comunidade, se modifica de acordo com as fases por ela atravessadas. As aspirações de meios, por sua própria função, tendem a variar menos de vez que, guardadas as diferenças irreversíveis entre as épocas históricas, a estrutura formal de possibilidades de regulamentação institucional dos interesses é limitada.

Uma última observação de caráter geral diz respeito às relações entre interesses e valores, no tocante às aspirações de fins. As motivações sociais, para os membros de qualquer estrato e setor da sociedade, jamais são puros interesses ou puros valores, mas sim uma correlação de interesses e valores, que por isso mesmo se tem designado de aspirações. Tal fato faz que, na perspectiva de cada classe ou setor social, suas aspirações de base já tenham caráter ideológico, porque implicam, desde logo, a vinculação de valores a interesses.

No caso da presente sociedade brasileira, que se subdivide, como já indicado, em doze principais seto-

res sociais, a observação empírica de suas aspirações de fins, positiva, admitida, ou negativamente, faz surgir como predominantes as que abaixo se enumeram e explicitam:

- a) ENRIQUECIMENTO — como a aspiração — implicitamente privativa à classe burguesa — relacionada com a mais rápida e menos custosa obtenção de máxima riqueza possível, em termos de renda e de acumulação de bens de consumo e na forma de marcas de conspiciência ajustadas à moda socialmente vigente;
- b) STATUS TRADICIONAL — como a aspiração relacionada com a preservação e dignificação de certa forma não original de comportamento, vinculada a certo estrato social e ao *status quo ex ante*
 - 1) ou porque postule a pretensão de realizar um ideal de nobreza fundado na intrínseca superioridade dos que se encontrem naquele estrato social e adotem aquêlo estilo de conduta;
 - 2) ou porque implique a presunção de níveis superiores de cultura e se realize através de tipos de ocupação considerados intrinsecamente egrégios;
 - 3) ou, finalmente, porque pressuponha o caráter de vanguarda da ocupação a que se dediquem os membros do grupo, em relação à sua classe social, e exprima uma acumulação triunfante de privilégios conquistados contra as classes dirigentes;
- c) DESENVOLVIMENTO — como a aspiração relacionada com a realização de uma obra ou um serviço socialmente criador ou produtivo, que contribui para aumentar a produtividade da comunidade e assim concilia, com os interesses gerais da sociedade, a

vontade de realização, de influência ou poder e de elevada capacidade de consumo dos que se empenham na execução de tal obra ou serviço;

- d) **REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA** — com a aspiração — implicitamente peculiar à classe proletária — relacionada com a redistribuição, em proveito do próprio grupo social, considerado como economicamente sub-remunerado, da máxima parcela de renda compatível com o não incremento da contribuição preexistente do próprio grupo social à produção e à produtividade nacionais.

Condicionadas pelas aspirações de fins, nas aspirações de meios, como se pode observar por via igualmente empírica, se apresentam, positiva e negativamente, como predominantes as seguintes:

- 1) *Livre iniciativa*, como a aspiração ao regime institucional caracterizado pelo asseguramento, a todos e a cada qual, da plena liberdade de contrato e de administração de seus próprios bens, fundada no direito à propriedade privada dos meios de produção e dos bens de consumo;
- 2) *Moralização*, como a aspiração ao regime institucional caracterizado pela implacável apuração e punição, por parte de autoridades supostamente incorruptíveis e não afetadas pelos conflitos sociais, de todas as violações da lei, consideradas como causa de todos os conflitos sociais;
- 3) *Programação*, como a aspiração ao regime institucional caracterizado — na sua variante democrática — pela prévia determinação, por consenso social, dos objetivos desejados e dos meios que a comunidade se dispõe a empregar para atingí-los, e conducente, a partir dessa

determinação, à elaboração, pelo Estado, de programas que especifiquem, quantifiquem e cronogramem a mais eficaz utilização destes meios para o alcance daqueles fins;

- 4) *Tradição*, como a aspiração ao regime institucional caracterizado pelo reconhecimento de que os valores que devem ser perseguidos pela sociedade são os que advêm de sua tradição, de acôrdo com a qual deve ser regulado o comportamento social;
- 5) *Estatização*, como a aspiração ao regime institucional caracterizado pela detenção, por parte do Estado, total ou predominantemente, dos meios de produção e do poder de determinar seu emprêgo e de exercer sua administração;
- 6) *Burocratização* — que constitui uma variante perversa da Estatização e da Programação — como a aspiração ao regime institucional conducente à entrega das atividades econômicas a entidades públicas, caracterizadas pelo asseguramento, a seus trabalhadores, independentemente de qualquer correlação de produtividade entre o valor dos bens e serviços produzidos e a remuneração do trabalho, do máximo de vantagens suscetíveis de ser auferidas de cada entidade pública, em particular, e do Estado, em geral, contra o mínimo de encargos e responsabilidades tolerado pela sociedade em seu conjunto.

Apresentadas, sucintamente, as principais aspirações de fins e de meios que se manifestam entre os diversos setores sociais brasileiros, indica-se, no esquema anexo, como se situa cada setor em relação a tais aspirações.

ESQUEMA DAS ASPIRAÇÕES DOS SETORES SOCIAIS

SETORES	A S P I R A Ç Õ E S					
	DE FINS			DE MEIOS		
	POSITIVA	ADMITIDA	NEGATIVA	POSITIVA	ADMITIDA	NEGATIVA
1100 Burguesia urbana mercantil	Enriquecimento	Status Tradicional	Redistribuição Renda	Livre-Iniciativa	Moralização	Estatização
1120 Burguesia urbana industrial	Desenvolvimento	Enriquecimento Redistribuição Renda	Status Tradicional	Programação	Livre-Iniciativa Estatização	Burocratização
1210 Burguesia rural senhorial	Status Tradicional	Enriquecimento	Desenvolvimento	Tradição	Moralização Livre-Iniciativa	Programação
1220 Burguesia rural capitalista	Enriquecimento	Desenvolvimento	Redistribuição Renda	Livre-Iniciativa	Programação	Estatização
2130 Classe-média urbana tradicional	Status Tradicional	Enriquecimento	Desenvolvimento	Moralização	Livre-Iniciativa Burocratização	Programação
2140 Classe-média urbana tecnológica	Desenvolvimento	Redistribuição Renda Enriquecimento	Status Tradicional	Programação	Estatização	Burocratização
2230 Classe-média rural tradicional	Status Tradicional	Enriquecimento	Desenvolvimento	Tradição	Moralização Livre-Iniciativa	Programação
2240 Classe-média rural tecnológica	Desenvolvimento	Redistribuição Renda	Status Tradicional	Programação	Estatização	Tradição
3150 Proletariado urbano cartorial	Status Tradicional	Redistribuição Renda	Desenvolvimento	Burocratização	Estatização	Programação
3160 Proletariado urbano funcional	Redistribuição Renda	Desenvolvimento	Enriquecimento	Programação	Estatização	Livre-Iniciativa
3250 Proletariado rural de economia natural	Redistribuição Renda	Desenvolvimento	Status Tradicional	Estatização	Programação	Tradição
3260 Proletariado rural assalariado	Redistribuição Renda	Desenvolvimento	Status Tradicional	Estatização	Programação	Tradição

As aspirações relacionadas no esquema precedente se enquadram dentro das grandes tendências políticas contemporâneas, com curso no Brasil, e alimentam, de um modo ou de outro, a controvérsia ideológica e partidária entre liberalismo e dirigismo, capitalismo e socialismo, cosmopolitismo e nacionalismo.

Nas condições brasileiras, o debate teórico-ideológico entre essas grandes tendências se trava em função de duas questões centrais: 1) a questão relacionada à maior ou menor predominância emprestada à participação do capital estrangeiro ou, contrariamente, ao capital nacional, com substancial concurso do capital público; 2) a questão relacionada com a maior ou menor espontaneidade a ser preservada no processo econômico, para assegurar sua eficiência ou, contrariamente, com a maior ou menor planificação estatal da economia, para acelerar o ritmo do desenvolvimento econômico.

A partir dessas observações, pode-se sucintamente delimitar a controvérsia ideológica brasileira entre as seguintes principais posições:

- a) O Cosmopolitismo, compreendendo duas variantes, a liberal e a desenvolvimentista; 1.
2.
- b) O Nacionalismo, compreendendo duas variantes, a socializante e a desenvolvimentista. 3.
4.

Como sempre ocorre em tais controvérsias, a própria definição do campo de debate não é totalmente pacífica e as posições em confronto sofrem sensíveis alterações conforme, entre os que as sustentam ou combatam, certos valores sejam concebidos como importando por si mesmos ou como condição para a vigência de outros. No debate em tela, por exemplo, o sentido atribuído à participação dos capitais estrangeiros e à intervenção do Estado é distinto, para cada uma das variantes em que se desdobram as duas posições básicas: cosmopolitista e nacionalista. Os cosmopolitistas

de tendência desenvolvimentista emprestam particular importância à participação do capital estrangeiro, menos por se interessarem na preservação da liberdade de comércio do que por julgarem que o capital nacional é insuficiente para ocorrer às necessidades do desenvolvimento e este, portanto, só pode ser realizado com o concurso dos capitais alienígenas. Na linha nacionalista, os que sustentam sua variante desenvolvimentista emprestam definitiva significação à intervenção do Estado na economia, não porque a favoreçam, enquanto tal, mas porque entendam que sem a ação planejadora, investidora e pioneira do Estado, não é possível promover um desenvolvimento econômico nacional autônomo.

Importa, assim, no caso do Brasil, distinguir as conotações próprias ao liberalismo brasileiro ou à variante desenvolvimentista do nosso nacionalismo, das conotações que são atribuídas a tais posições em outros países, notadamente nos Estados Unidos. Enquanto, nos Estados Unidos, a posição liberal é entendida como sendo a mais acentuadamente progressista, próxima, sob certos aspectos, da concepção britânica do socialismo, no Brasil, onde são totalmente distintos os problemas — por isso que urge muito mais desenvolver a economia do que redistribuir a renda — a posição liberal é acentuadamente reacionária. Diversamente, progressistas são as posições desenvolvimentistas, cujo eventual favorecimento do intervencionismo estatal, longe de ter o caráter agressivo das liberdades que, tendencialmente, lhe seria atribuído pelo liberalismo norte-americano, constitui uma exigência de eficácia do desenvolvimento.

Feito esse esclarecimento preliminar, proceder-se-á, em grandes linhas, à análise das principais teses em confronto.

A CONTROVERSIA IDEOLÓGICA

A tese central do *cosmopolitismo* brasileiro, comum a suas duas variantes, é a de que o desenvolvimento deste país exige a mais ampla possível participação do capital estrangeiro, a que assim é atribuída a maior cota de responsabilidade e iniciativa no crescimento e no aumento de produtividade da economia nacional. A partir dessa tese central e de seus principais corolários, como o da preservação da livre iniciativa e da gestão privada das empresas, distinguem-se, sensivelmente, as duas variantes do cosmopolitismo.

Para o *cosmopolitismo liberal*, o essencial é o conteúdo liberal de sua formulação. O de que se trata é de assegurar as condições de liberdade da movimentação e da remuneração dos fatores, pelos motivos em que se fundamenta o liberalismo clássico, e a partir do postulado de harmonia preestabelecida, em virtude da qual a perseguição por cada indivíduo, de seu interesse próprio, resulta no atendimento do interesse geral.

O cosmopolitismo liberal, com a notória exceção do *Jornal do Brasil*, que se tornou desenvolvimentista, é perfilhado pela maioria dos grandes jornais brasileiros, destacando-se, por sua posição cosmopolita, *O Globo*, e, por seu liberalismo, *O Estado de São Paulo* e o *Correio da Manhã*.

O cosmopolitismo liberal é, basicamente, uma ideologia de classe, representativa dos interesses constituídos desde os tempos coloniais, abrangendo os setores da burguesia urbana mercantil, da burguesia rural senhorial, da burguesia rural capitalista e da classe média urbana tradicional. Entre os teóricos que a sustentam, destacam-se EUGÊNIO GUDIN e OTÁVIO BULHÕES. Entre os parlamentares, os Senadores MEM DE SÁ e OTO MADER. Sua influência é predominante na UDN e bastante sensível no PSD.

2 O *cosmopolitismo desenvolvimentista*, distintamente do liberal, é menos uma posição representativa de aspirações de classe do que uma formulação teórica de membros da *intelligentsia* desenvolvimentista que desejam restringir ao mínimo necessário a intervenção do Estado na economia. Sustentam, face à escassez de capital peculiar ao estágio de subdesenvolvimento, que somente o capital estrangeiro pode suprir os recursos necessários ao crescimento econômico, sem incidir nos riscos sociais da excessiva compressão do consumo, que decorreria de uma programação nacionalista do desenvolvimento, nem na ineficiência em que usualmente incide o estatismo econômico. Essa posição, sobretudo teórica, encontra apoio em alguns órgãos da imprensa, como o *Jornal do Comércio* e as *Fôlhas* de São Paulo, e partidários nos setores da classe média tradicional e da classe média tecnológica. Seu principal expoente teórico é ROBERTO CAMPOS, a essa corrente filiando-se também economistas como JOÃO BATISTA PINHEIRO e GARRIDO TÓRRES. Próximo a essa posição, por favorecerem a máxima participação possível do capital estrangeiro e preferirem as formas privadas da gestão empresarial, mas, distintamente dela, sustentando também a máxima participação do Estado, figuram os econometristas OTÁVIO DIAS CARNEIRO e MIGUEL OSÓRIO DE ALMEIDA. No Congresso, podem ser considerados representativos dessa linha os deputados DANIEL FARACO e CLÓVIS PESTANA, este último tendo sido Ministro da Viação do Governo JÂNIO QUADROS. Sua influência é sensível, entre os grupos mais novos da UDN, no PSD do Sul, e no movimento Renovador, dentro do PTB, tendo, também, se feito sentir sobre o conjunto de forças e aspirações que conduziram à vitória eleitoral a candidatura JÂNIO QUADROS.

O cosmopolitismo desenvolvimentista tem sido muito atacado pelos efeitos desnacionalizantes que acarretaria a entrega de, a grupos estrangeiros, o controle ou a predominância sobre certos setores estratégicos da economia nacional. Nos debates suscitados por tais críticas, que têm assumido aspecto bastante sectário, o cosmopolitismo desenvolvimentista tem sido levado, sobretudo por ROBERTO CAMPOS, a fazer causa comum com o liberalismo, com o eventual sacrifício de sua mensagem desenvolvimentista.

O campo oposto, representado pelo nacionalismo, sustenta, numa posição que é comum para suas duas variantes, que o desenvolvimento brasileiro, por escasso que seja o capital nacional, terá de ser por ele promovido, tanto porque terá de partir dos brasileiros a decisão e o esforço de desenvolver o país como porque, quando houvesse, de parte de grupos estrangeiros, real interesse, na escala e na forma apropriadas, em promover o desenvolvimento brasileiro, este só é historicamente possível como um desenvolvimento nacional, ou seja, como um acionamento, em regime de crescente produtividade, da economia brasileira por brasileiros, a serviço do interesse nacional brasileiro.

As duas variantes em que se diferencia o nacionalismo se opõem entre si de forma, até certo ponto, análoga à que separa, do cosmopolitismo liberal, o cosmopolitismo desenvolvimentista. Para a variante socializante do nacionalismo, os requisitos nacionalistas do desenvolvimento importam menos por si mesmos do que pelo fato de constituírem condição necessária para que possa ter lugar a estatização ou a burocratização da economia brasileira. E aqui surge, na linha do nacionalismo socializante, uma subdistinção entre a fórmula *estatista* e a *burocrática*.

3. ^{na concepção marxista, a estatística}
 A fórmula estatista é comandada por uma concepção e uma motivação socialistas, predominantemente de caráter marxista, compreendendo, além dos comunistas, que são minoritários e de pequena e declinante influência, uma maioria de marxistas independentes e um grupo menor de socialistas cristãos. Para essa subvariante do nacionalismo socializante, a socialização dos meios de produção é desejada tanto em si mesma, para instaurar o socialismo, como porque se entende que a concentração, nas mãos do Estado, dos recursos nacionais e de sua administração, constitui, a despeito de eventuais perdas de eficiência, no nível microeconômico da empresa, a mais eficiente solução global na promoção do desenvolvimento.

O nacionalismo estatista encontra apoio nos setores do proletariado urbano funcional, do proletariado rural de economia natural e do proletariado rural assalariado, além de em certos grupos da classe média tecnológica. Destacam-se, na liderança teórica dessa posição, CAIO PRADO JÚNIOR e sua *Revista Brasiliense*, NELSON WERNECK SODRÉ e alguns católicos da extrema-esquerda dominicana como FREI BENEVENUTO. O nacionalismo estatista, embora constitua uma força importante, na linha do nacionalismo socializante, na qual representa a formulação mais séria, é prejudicado, em sua ação política, pelo nacionalismo burocrático, que predomina entre os partidos de esquerda.

4. ^{na concepção marxista, a estatística}
 O nacionalismo burocratizante se distingue do nacionalismo estatista tanto pela heterogeneidade de seus fundamentos teóricos como pelo inegável oportunismo de seus métodos, senão mesmo, para certos setores, de seus próprios fins. Enquanto o nacionalismo estatista é declaradamente socialista e predominantemente marxista, o nacionalismo burocratizante pretende permanecer dentro das fronteiras de um capitalismo social,

em que coexistiriam a empresa pública e a privada e em que se visaria, ao mesmo tempo, a uma redistribuição da renda e uma grande aceleração da taxa de capitalização.

Históricamente, a fórmula do nacionalismo burocratizante é o produto de um sincretismo, formado empiricamente, pela necessidade política, de caráter pragmático, de combinar aspirações contraditórias entre si, como as de redistribuição da renda, ainda que com sacrifício da produtividade e da taxa nacional de investimento, com as de desenvolvimento econômico e de nacionalismo. Por isso que de origem e formação pragmáticas, o nacionalismo burocratizante foi iniciado por líderes trabalhistas e sindicais sem qualquer base teórica, hoje agrupados no PTB sob a liderança de JOÃO (JANGO) GOULART. Pragmática, da mesma maneira, foi a adesão a essa corrente, com a pretensão de dirigi-la, de alguns intelectuais egressos da variante desenvolvimentista do nacionalismo, como GUERREIRO RAMOS e ROLAND CORBISIER. Pragmática, igualmente, a perfilhação dessa linha por jornais como *Última Hora* e periódicos como o *Semanário*. No Congresso, além do PTB, em seu conjunto, se destacam nessa posição alguns membros da Frente Parlamentar Nacionalista, compreendendo deputados socialistas pertencentes a diversos partidos, entre os quais se salienta SÉRGIO MAGALHÃES.

O nacionalismo burocratizante é, essencialmente, a ideologia do proletariado cartorial, compreendendo os grupos de trabalhadores que lograram, em virtude de sua eficiente organização sindical e do fato de manobrar setores econômicos altamente estratégicos, como os portos, a navegação marítima e os transportes ferroviários, obter vantagens e prerrogativas incomparavelmente superiores a todas as demais categorias de traba-

lhadores e manifestamente acima das que corresponderiam aos seus serviços.

5. Diversamente da variante socializante no nacionalismo, a *desenvolvimentista* nem considera a estatização da economia um fim em si mesmo, nem julga que, nas condições brasileiras, a socialização dos meios de produção seja um requisito necessário para o desenvolvimento. Menos ainda admite a fórmula do nacionalismo burocratizante, por entender que a redistribuição da renda sem o substancial incremento desta, além de inviável, é impeditiva do desenvolvimento e afeta desfavoravelmente a economia nacional exatamente enquanto nacional.

A tese central do nacionalismo desenvolvimentista é a de que a promoção do desenvolvimento econômico e a consolidação da nacionalidade constituem dois aspectos correlatos do mesmo processo emancipatório. Para levá-lo avante, preconiza-se a mobilização da consciência nacional no sentido do desenvolvimento e dos esforços pelo mesmo requeridos e a adoção da programação global como técnica para atingir a máxima e ótima utilização dos fatores disponíveis.

O nacionalismo desenvolvimentista não se opõe ao capital estrangeiro, como tal, mas apenas à tendência de se lhe entregar a função mais dinâmica do desenvolvimento ou de se permitir que, pelo controle de setores econômicos estratégicos e sobretudo dos recursos naturais, possa o capital estrangeiro opor-se ou dificultar a utilização ótima dos recursos nacionais.

→ O nacionalismo desenvolvimentista é a ideologia típica das forças novas, que se acham indenticadas com o processo da decolagem econômica do Brasil: a burguesia urbana industrial, a classe média urbana tecnológica, a classe média rural tecnológica e o proletariado não cartorial, embora, na classe proletária, a

adesão à ideologia do desenvolvimento esteja subordinada à aspiração mais premente pela redistribuição de renda.

É ao nacionalismo desenvolvimentista que se deve a maior cota de contribuição para a configuração ideológica das aspirações ao desenvolvimento econômico. Assim é que, sem embargo do fato de tal ideologia estar estreitamente ligada, como foi dito, às novas forças econômico-sociais brasileiras, sua formulação e divulgação constituem, sobretudo, a obra da *intelligentsia* engajada. Destaca-se, historicamente, na formulação inicial dessa tendência, a ação do chamado Grupo de Itatiaia, que fundou, primeiro, uma entidade privada, o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política — IBESP — cuja publicação periódica, *Cadernos do Nosso Tempo* (1953-1956), foi o principal órgão de elaboração e divulgação do nacionalismo desenvolvimentista. Subseqüentemente, o mesmo grupo, com a participação de novos intelectuais, fundou, nos quadros do Ministério da Educação e Cultura, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros — ISEB — que viria a ter uma influência decisiva na configuração das idéias e forças ligadas ao nacionalismo desenvolvimentista.

Embora o ISEB, nos fins do Governo KUBITSCHK, tenha sido empolgado por uma fração oportunista, que o colocou, a serviço de suas próprias aspirações partidárias, na linha do nacionalismo burocratizante, distorcendo as diretrizes do Instituto, o conceito que firmara, na opinião pública, sobreviveu, em grande parte, a essa deturpação de fins.

Entre as figuras mais representativas dessa posição — que é correlata, em termos contemporâneos, à de MAUÁ, um século atrás — caberia mencionar, historicamente, ROBERTO SIMONSEN, o extraordinário homem

de empresa e intelectual, que antecipou as grandes diretrizes do nacionalismo desenvolvimentista. Entre os atuais teóricos mais representativos dessa posição — a que também se filia o autor deste estudo — importaria mencionar RÔMULO ALMEIDA, CELSO FURTADO, EWALDO CORREIA LIMA, IGNÁCIO RANGEL, JUVENAL OSÓRIO GOMES, JOSÉ RIBEIRO DE LIRA, CÂNDIDO MENDES DE ALMEIDA, HEITOR LIMA ROCHA, além de outros. Próxima a essa linha, mas dela se distinguindo por adotar posição mais aberta em relação ao capital estrangeiro, figuram economistas como OSCAR LORENZO FERNANDEZ, ou como DIAS CARNEIRO e MIGUEL OSÓRIO, já referidos como situados próximos ao cosmopolitismo desenvolvimentista mas que, a título quase igual, podem ser classificados como próximos ao nacionalismo desenvolvimentista.

No plano político, o nacionalismo desenvolvimentista, com aquela margem de infidelidade e imprecisão usualmente peculiar aos estadistas, foi a orientação predominante do Governo do Presidente KUBITSCHER. Por causa d'êle, o PSD — cuja heterogeneidade de composição e pragmatismo de atitude o tem mantido à margem das controvérsias ideológicas atuais — se tornou sensivelmente influenciado por essa tendência. No PTB, vincula-se a tal orientação o grupo de deputados não comprometido com o cartorialismo sindical, entre os quais se destaca SAN TIAGO DANTAS.

Na área da imprensa, o nacionalismo desenvolvimentista, numa versão moderada de nacionalismo e acentuada de desenvolvimentismo, é representado principalmente pelo *Jornal do Brasil*, velho e tradicional órgão que soube se renovar e atualizar à altura dos tempos e com isto adquiriu inegável posição de liderança na imprensa brasileira.

AS ALTERNATIVAS EM JOGO

A despeito da área bastante ampla abrangida pela controvérsia ideológica que opõe, entre si, o cosmopolitismo, o nacionalismo e suas variantes, as condições brasileiras, na medida mesma em que o país, havendo procedido à sua decolagem econômica, logra se manter em processo continuado de desenvolvimento, limitam, historicamente, o debate doutrinário e político a um número restrito de alternativas. Em última análise, as alternativas realmente em jogo se reduzem às cinco questões seguintes:

- 1) Modalidade de planejamento estatal a ser adotada e maior ou menor grau de programação que se torne necessária;
- 2) Modalidade do regime de gestão dos empreendimentos e maior ou menor extensão da gestão pública e da gestão privada;
- 3) Modalidade do regime de poupança e de investimento e maior ou menor contribuição do capital público e do capital privado;
- 4) Modalidade e extensão da participação do capital estrangeiro;
- 5) Modalidade e extensão da democracia social e da proteção ao trabalho.

Não estão mais sujeitas ao arbítrio de ninguém as implicações contidas nas alternativas acima anunciadas. Não se trata mais, como julga o Prof. GUDIN, de saber se a intervenção do Estado, na economia, é útil ou nociva. Já está historicamente superado esse problema e o de que ora se trata é de determinar a forma e a extensão dessa intervenção. Tampouco está em jogo a questão de saber se o capital nacional deve ou pode assumir a maior parcela de responsabili-

dade na promoção do desenvolvimento brasileiro. A resposta afirmativa já foi dada pelo curso histórico dos fatos e o que ora está em causa é a determinação do modo pelo qual se processe a liderança do capital nacional e se dê aos capitais estrangeiros a melhor utilização compatível com tal liderança.

Tampouco está em questão, como ainda pensam os tradicionalistas e reacionários, se se deve ou não igualizar as oportunidades e redistribuir a renda. O que está em jôgo é a forma pela qual se venha a realizar tais exigências sociais e a extensão em que se logre realizá-las.

Limitadas por essas alternativas reais, as opções políticas, econômicas e sociais do povo brasileiro terão de oscilar entre limites bem mais estreitos do que os da controvérsia ideológica ora em curso. Esses limites, que iriam de um Estado socialista a uma democracia social programada, tendem, na prática, a ser ainda mais restritos, quando se leve em conta o duplo efeito de bitolamento que exercem, externamente, o processo global do Ocidente — a que o Brasil está vinculado, de uma forma ou de outra — e, internamente, a rota histórica seguida pelo país e a acumulação de interesses e valores, no curso da mesma.

Confirmando essa consideração, pode-se observar como, nas experiências e decisões dos últimos dez anos, a despeito das crises políticas que se deflagraram em função do último Governo VARGAS, da renúncia a que foi conduzido, pelas fôrças da extrema-direita, o presidente JÂNIO QUADROS, pode-se observar como se configura uma doutrina e uma prática brasileiras do Estado, da economia, da programação e da democracia social. Essa doutrina e essa prática, embora suscetíveis de câmbios bruscos e, certamente, sujeitas a alterações graduais, no curso do tempo, apontam, inequívoca-

vocamente, para certa direção. Essa direção, por sua vez, pode ser definida, em suas grandes linhas, como caracterizando uma democracia social e nacional, programadamente orientada para o desenvolvimento, o bem-estar social e a crescente igualização das oportunidades, entre setores, regiões e pessoas, onde a propriedade privada dos meios de produção e a gestão privada dos empreendimentos são preservados na medida em que representem condições de eficiência econômica, onde o capital público tem a principal responsabilidade pela manutenção da taxa de investimentos, mas a gestão dos empreendimentos, ainda que públicos, tende a ser exercida de forma profissional, segundo critérios de eficiência e produtividade.

Evidentemente, as características acima delineadas não serão atingidas de igual modo e ao mesmo tempo. Os dois mais difíceis problemas a solucionar, provavelmente, serão, de um lado, o da equilibrada composição entre a aceleração do desenvolvimento e a redistribuição da renda e, de outro lado, o da subordinação dos capitais públicos — de que dependerão cada vez mais os investimentos — a regimes eficazes de gestão — de que sempre dependeu o êxito de qualquer empreendimento.