

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA  
INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDOS BRASILEIROS

HÉLIO JAGUARIBE

CONDIÇÕES  
INSTITUCIONAIS  
DO DESENVOLVIMENTO



TEXTOS BRASILEIROS DE POLÍTICA

— 2 —

---

RIO DE JANEIRO — 1958

*Conferências pronunciadas no Clube de Engenharia,  
em junho de 1957*

## ANÁLISE DA SITUAÇÃO POLÍTICA NACIONAL

### POLÍTICA E CIÊNCIA POLÍTICA

O estudo da situação política brasileira é tarefa delicada e complexa. As ciências políticas, até recentemente, se ressentiam da sua carência de objetividade. Sem embargo dos importantes trabalhos que nos legaram os autores, da antiguidade até meados do século XIX, pode-se reconhecer que apenas após a elaboração das teorias relacionadas com o historicismo e o culturalismo, em meados do século passado, se organizaram instrumentos teóricos que permitiam alcançar na ciência política a objetividade que as ciências culturais já haviam atingido em outros setores. É particularmente depois dos trabalhos realizados, neste século, em torno da sociologia do conhecimento e da sociologia histórica que se aperfeiçoam os instrumentos que possibilitam um tratamento realmente objetivo e científico do problema político.

Mencionaria, particularmente, a contribuição da sociologia do conhecimento com a criação da teoria da ideologia.

### TEORIA DA IDEOLOGIA

A teoria da ideologia permite considerar as formulações ideológicas—ou seja, as formulações consistentes na elaboração de idéias e valores que se apresentam como projeto razoável e desejável para a organização da comunidade, em função dos interesses situacionais de determinadas classes e de determinados grupos—de forma relativamente objetiva, sem que o exame da ideologia implique necessariamente vinculação à própria ideologia.

O problema de encontrar um nível do qual se pudessem

considerar as formulações ideológicas, sem seguir previamente uma posição de adesão, ou repulsa, ou seja, sem que a crítica à ideologia fôsse ela mesma "ideologicizada", êsse problema encontra relativa e razoável solução quando, pela crítica da ideologia, se considera qualquer ideologia em função de critérios que não postulam nem a sua bondade nem a sua maldade, nem o seu acêrto, nem o seu desacêrto, mas apenas a situam sociológica, histórica e politicamente, em termos de maior ou menor representatividade nas relações que a ideologia apresenta com a classe ou grupo social de que é a expressão, e em termos de maior ou menor autenticidade nas relações com o processo faseológico da comunidade a que se dirige.

#### CONCEITO DE ÉPOCA

A sociologia histórica, entre outros instrumentos teóricos, elaborou os conceitos de época, fase e estrutura-tipo. Verificou que as comunidades pertencem a um amplo sistema, que as transcende no espaço e no tempo, as culturas, ou seja, determinado sistema de crenças que se desenrola e realiza as suas potencialidades implícitas, quase sempre—assim nos indica a observação histórica empírica—a partir de formulações inicialmente religiosas. Todavia, a despeito da relativa uniformidade que se verifica no ciclo de uma cultura, quer consideremos, por exemplo, a cultura helênica, quer a ocidental, quer a islâmica, apesar da relativa coerência interna que mantêm, as culturas se realizam ao longo de etapas que se diferenciam umas das outras. É clássica e corrente entre nós a distinção, com referência à cultura ocidental, de períodos como a Idade Média, Renascimento ou Idade Moderna, havendo para caracterizar os períodos de nossa civilização, fórmulas de maior precisão do que estas, que são relativamente pouco antigas. Essas diferenciações que se verificam na cultura, são as épocas. As épocas são o recorte que, sobre o fluxo de certa crença substantiva, advém da configuração de períodos específicos, em função das crenças adjetivas. E estas são determinadas, em cada momento, pelas situações reais da comunidade dominante, no âmbito de certa cultura.

## CONCEITO DE FASE

Diversamente, a fase é uma etapa no processo histórico de uma comunidade. Uma comunidade dada se encontra sempre integrada no processo da sua cultura. As comunidades contemporâneas estão integradas, particularmente as do Ocidente, na cultura ocidental. Não impede essa integração o fato de que se diferenciem, tanto na constituição de nações, como em características geográficas e econômicas distintas, de que apresentem uma seriação de etapas, em função dos seus eixos internos de desenvolvimento, que não coincidem necessariamente no mesmo momento do tempo. A etapa em que se encontra a comunidade brasileira, por exemplo, embora concomitante, em relação à época, à etapa em que se encontra a comunidade norte-americana, apresenta uma diferenciação faseológica. A fase é, pois, a etapa de evolução do desenvolvimento de uma comunidade em função dos seus próprios eixos e se caracteriza por uma determinada estrutura-tipo. O conceito de estrutura-tipo envolve as correlações que integram os diversos planos estruturais de uma comunidade, em dado momento.

## ESTRUTURA-TIPO

Podemos considerar as comunidades em função de quatro principais planos estruturais: o plano das relações econômicas, o das sociais, o das políticas e o das culturais. Esses quatro planos estruturais estão intercondicionados em relações e correlações, relativamente constantes, que formam um modelo, ao qual se pode chamar de estrutura-tipo. Permite esse modelo a análise objetiva das posições, das fases e dos desdobramentos que se realizam em cada um desses planos, em virtude das correlações que apresentam entre si; dada uma estrutura econômica, tende a organizar-se determinada 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.

A análise da situação política brasileira só pode adquirir

caráter objetivo quando se utilizem êsses instrumentos da sociologia histórica e da sociologia do conhecimento. Só pode adquirir sentido objetivo, portanto, quando se considera o processo político brasileiro em face e em função da atual estrutura-tipo do Brasil, e, ao mesmo tempo, se leva em conta o processo faseológico dessa estrutura, ou seja, as modificações que experimentou no curso da história, em relação a cada uma das etapas percorridas pela comunidade brasileira.

### A ESTRUTURA-TIPO COLONIAL

Se considerarmos o processo faseológico da comunidade brasileira, verificaremos que nêle se distinguem três principais fases.

A primeira, que podemos chamar de fase colonial, é a que vai do descobrimento até meados do século XIX. A fase colonial não coincide, necessariamente, com a existência de vínculos políticos coloniais expressos. Decorre da existência de uma estrutura-tipo caracterizada por relações coloniais.

Quais são as características da estrutura-tipo colonial? Quando se pode dizer que determinado país, independentemente dos vínculos políticos, expressos ou não, que o liguem a outro, se encontra em situação colonial? Diz-se que um país se encontra em situação colonial, como situação típica, suscetível de ser empiricamente verificada numa comunidade dada, quando a sua estrutura econômica apresenta as duas principais características de tal situação, isto é, a *heteronomia* e a *exogenia*.

A heteronomia econômica decorre do fato de que o processo econômico é provocado por fatores externos à própria comunidade, quer dizer, é determinado pelas suas relações de intercâmbio. O crescimento desta comunidade, além disso, não se processa em virtude de uma acumulação interna da renda, mas, ao contrário, é exógeno, ou seja, procede de fora, e se faz mediante superposições de investimentos oriundos do exterior.

As situações coloniais são situações em que o processo de acumulação da renda não se faz na colônia, mas naquela

comunidade, com vínculos políticos expressos ou não que a caracterizam como metrópole ou que efetivamente opere como tal. O país colonial, além disso, se caracteriza pela dependência que apresenta entre a sua estrutura econômica e a do país metropolitano, pela dependência em relação ao intercâmbio exterior.

Tal fase se caracterizou, no Brasil, particularmente, pelo fato de realizar-se a nossa produção em regime de trabalho escravo, fato êsse que perdurou até 1888 e perdeu sucessivamente importância a partir de 1850, quando a legislação que aboliu o tráfico forçou a gradual substituição da mão-de-obra servil pela mão-de-obra assalariada. Até o fim desse período, a principal característica de nossa economia era a inexistência de um processo interno de acumulação de renda, pela circunstância de não haver intercâmbio monetário de fatores. O trabalho escravo, não sendo remunerado, não permite intercâmbio entre salário e capacidade de consumo. Não se forma uma população com capacidade de compra. Originando-se a capacidade de compra do pagamento dos fatores, dos quais o essencial é o fator trabalho, ocorre que, não havendo pagamento de salários, a sociedade cresce por justaposição de riquezas. A uma fazenda de café se acrescenta outra fazenda de café, mas não há circuito de investimento, relação de investimento. produto e poupança. A acumulação da renda tende a fazer-se na forma de acumulação de riqueza, porque a verdadeira acumulação de renda se faz no exterior, no processo de venda de escravos, de compra e de revenda do produto primário importado pela comunidade colonial.

#### A ESTRUTURA-TIPO SEMICOLONIAL

A fase semicolonial, em que o Brasil ingressa a partir de 1850, se caracteriza pela persistência do fenômeno da heteronomia, mas pelo gradual desaparecimento ou redução de importância da nossa exogenia, ou seja, pelo fato de que o processo de acumulação da renda deixa de ser totalmente descentralizado, como ocorria na primeira fase, para centralizar-se progressivamente, com o aparecimento do trabalho assa-

lariado. Surge, assim, o mercado interno consumidor, com capacidade de pagamento de fatores, e, portanto, uma propensão a consumir, com a qual tende a formar-se a propensão a produzir para o consumo interno, o que desvia investimentos do setor puramente exportador para o setor interno.

A crise que afeta o café brasileiro no período dos anos 20, provoca, finalmente, a distorção da nossa economia e a transformação da nossa estrutura-tipo. Quando o estoque de café não vendido no interior é surpreendido pela grande depressão de 29 e cai definitivamente o preço ouro por unidade de café, o Brasil se depara com a incapacidade de continuar financiando, com o produto da sua exportação cafeeira, tôdas as necessidades do seu consumo.

#### TRANSIÇÃO DE FASE

Na fase semicolonial brasileira, e com mais razão na colonial, a classe dirigente exportava, por meio do trabalho servil ou semi-servil, um produto primário, o café, com o qual acumulava cambiais que lhe permitiam importar a totalidade dos bens de consumo necessários ao país. O único investimento que apresentava eficácia marginal do capital, suscetível de justificá-lo, era o investimento em café. Tôdas as outras possibilidades de investimento apresentavam menor taxa de rentabilidade, porque o café gozava de condições naturais que favoreciam sua alta produtividade. Em tais condições, o Brasil só produzia o que podia exportar, e só exportava o que tinha condições para fazê-lo, ou seja, o café.

A partir do momento em que o país não mais dispôs, com a queda da sua receita cambial, de recursos que lhe permitissem atender ao próprio consumo, foi compelido a promover uma distorção nas relações de investimentos, surgindo, então, o investimento destinado ao mercado interno, cujo desenvolvimento se processava simultaneamente. O Brasil deixou, assim, de ser um país pura e simplesmente semicolonial, como havia sido até por volta dos anos 30, para entrar numa fase de transformação, caracterizada pela enérgica e acentuada propensão ao desenvolvimento, embaraçada, no en-

PONTOS  
tanto, por alguns pontos de estrangulamento. Estes pontos de estrangulamento são, no nível econômico, a crise do intercâmbio exterior, que continua a subsistir; a crise nas relações entre a infra e a superestrutura econômica do Brasil, motivada pelo fato de que a produção de bens e serviços de base, como energia elétrica, transportes, aço, etc., é inferior às necessidades do consumo; o fato de que o nosso processo de acumulação de poupanças não se faz em taxa satisfatória, o que explica a nossa subcapitalização, agravada pela circunstância de que a propensão a um consumo em faixa superior à da produção de bens e de serviços conduz a uma inflação que ameaça tornar-se galopante. 43

### O PARASITISMO SOCIAL

No plano das nossas relações sociais, êsses fenômenos de estrangulamento se apresentam em termos da permanência, além do período em que historicamente ainda eram compreensíveis, dos privilégios de classe, que tendem a enquistar-se em determinados sistemas de resistência e dificultam a horizontalização da democracia brasileira, suscitando, ademais, um fenômeno extremamente grave, que é o parasitismo social.

Na verdade, encontramos no Brasil o parasitismo social, como fenômeno de estrangulamento das nossas relações sociais, no nível de tôdas as classes. Há um parasitismo social em relação às classes trabalhadoras, na medida em que determinados hábitos, determinadas instituições de defesa do trabalho que se formavam no período do subdesenvolvimento, quando a demanda de trabalho era inferior à oferta, tendem a persistir, embora o quadro se tenha alterado, cristalizando instituições protecionistas de um trabalho não rentável, como acontece particularmente em relação aos serviços portuários, e de navegação. Em tais casos, verifica-se uma forma de parasitismo que consiste em impor, artificialmente, uma relação entre homens, horas de trabalho e serviços, que poderia ser alterada com grande redução de custos, se essa forma não fôsse imposta por via político-jurídica. Há o parasitismo na classe média brasileira, na medida em que os 2

quadros do funcionalismo público, civil e militar, se encontram nitidamente hipertrofiados em relação aos serviços efetivamente exigidos pelo país, o que representa uma forma de subsídio indireto à uma classe que efetivamente permanece ociosa. Há finalmente, uma forma de parasitismo no nível da classe burguesa, empresarial, na medida em que vigoram providências tendentes a proteger empreendimentos pouco produtivos, impedindo, por exemplo, a concorrência do capital estrangeiro, a pretexto de defender princípios nacionalistas, ou na medida em que se verifica a tendência a subvencionar determinadas atividades, mantendo a sua baixa produtividade, como acontece em relação ao açúcar do nordeste, que não fôsse o equilíbrio estabelecido pelo Instituto do Açúcar, seria incapaz de suportar a concorrência do açúcar fabricado no sul, etc. Isso caracteriza, portanto, um estrangulamento da capacidade de desenvolvimento no nível das relações sociais, em virtude de um fenômeno de parasitismo.

### ALIENAÇÃO E NATIVISMO CULTURAIS

O estrangulamento que se apresenta no plano de nossas relações culturais tende a impedir que as formulações da cultura brasileira, ou seja, a nossa representação do mundo, a nossa compreensão da realidade, a elaboração dos instrumentos teóricos que nos permitam operar sobre a realidade, atinjam nível adequado. Tal é o fenômeno que podemos caracterizar como alienação cultural; e tal é o fenômeno oposto, que podemos designar como nativismo primário.

① A alienação cultural, que é um ponto de estrangulamento no desenvolvimento da nossa cultura, consiste na importação mecânica, na transplantação automática e acrítica de categorias e princípios, de critérios e valores elaborados pelos países culturalmente mais desenvolvidos, para um contexto onde as premissas que subsistiam no contexto anterior não se realizam mais, e por isso implicam uma defasagem daquelas categorias. Isso conduz alguns brasileiros a raciocinar como

se fôsem inglêses, norte-americanos, ou franceses, sem tomar consciência de que nenhum raciocínio é autêntico se previamente não situar-se na sua perspectiva real, se não assumir a sua verdadeira condição. Esse fenômeno de alienação leva, por exemplo, no campo econômico, a defender teses de liberalismo econômico que eram adequadas à Inglaterra manchesteriana, mas impróprias para um país em fase de desenvolvimento, que precisa conter a superioridade econômica das nações plenamente desenvolvidas, a fim de criar o espaço necessário ao desenvolvimento da própria industrialização.

② O nativismo primário é o fenômeno de pura e simples afirmação de tradições folclóricas e de processos anímicos primários, pelo simples fato de serem brasileiros. Rejeitando como alheia, como inadequada ao Brasil, a cultura ocidental, simplesmente porque é uma cultura transposta para o nosso meio, tal nativismo implica, por isso mesmo, o revigoramento de processos primitivos, incapazes de permitir a compreensão e a modificação da nossa própria realidade.

#### CLIENTELISMO E CARTORIALISMO

Aproximando-nos do tema desta conferência, encontramos, agora, os pontos de estrangulamento que afetam o nosso desenvolvimento político: o clientelismo e o cartorialismo. Terei oportunidade de abordar o assunto, principal objeto desta palestra, após a elucidação inicial a respeito de algumas categorias que qualificam a compreensão do tema.

A política de clientela e o Estado Cartorial, fenômenos ainda persistentes, ainda característicos da atual situação política brasileira, se constituíram e formaram no âmbito do nosso subdesenvolvimento e semicolonialismo, e, portanto, em uma fase já superada pelo desenvolvimento econômico, social e cultural do Brasil, fase essa que, de forma relativamente razoável, situei entre 1850 e 1930.

#### AS RELAÇÕES DE CLASSE

Se considerarmos a estrutura política da sociedade brasileira na fase do semicolonialismo, nesse período que medeia

entre 1850 e 1930, verificaremos que as relações de classe apresentam uma estrutura extremamente simples. Na verdade, o Brasil possuía duas classes que funcionavam e interferiam no processo produtivo: a classe dominante dos fazendeiros, dos senhores de engenho, com o seu correlato urbano da classe burguesa mercantil, que exportava os produtos primários que a primeira lhe vendia e importava os bens de consumo destinados a atender às necessidades da classe dominante, e a classe dominada do campesinato, que provinha do regime servil do Império e ingressava no regime assalariado, em termos, entretanto, que a reduziam a um estatuto semelhante ou próximo ao da servidão da gleba, dada a fixação do homem à terra em que se encontrava, e a nula possibilidade de circulação horizontal e vertical do trabalhador agrícola neste período.

Diante dessas duas classes que compunham uma estrutura funcional: de senhores e servos, de fazendeiros latifundiários e burgueses mercantis, de um lado, e, de outro, do campesinato, apoiados e suscitados por uma economia que produzia para a exportação, formou-se gradualmente, como subproduto da urbanização brasileira, uma classe média que não estava inserida no processo produtivo. O Brasil semicolonial precisava muito pouco de técnicos e administradores qualificados, de todas essas profissões das quais a classe média é especialista. A classe média era um mero subproduto da urbanização. A acumulação da riqueza decorrente do gradual crescimento da economia semicolonial brasileira conduzia as classes dominantes a preferir a residência nas cidades. Produzia-se, então, um fenômeno de urbanização que não provinha, como ocorreu com a urbanização européia e norte-americana, de um fenômeno de industrialização, que atrai para a cidade a mão-de-obra que se destina ao trabalho nas fábricas, mas que era apenas uma superestrutura suntuária de uma sociedade que vivia em pleno e perfeito equilíbrio econômico e que dispunha, por isso mesmo, dos excedentes de renda não solicitados pelas necessidades de investimento, para o investimento suntuário urbano. A urbanização brasi-

leira procura imitar a vida das côrtes européias, procura constituir centros suntuários de prazer, desligados ou relativamente desligados do processo produtivo. Nessas cidades se desenvolve uma classe média que não tem o que fazer, à qual não se apresenta nenhuma possibilidade de inserção no processo produtivo e que se encontra, por isso, econômica e socialmente condenada à marginalidade. Essa classe média não tinha outro caminho senão o de tornar-se uma classe parasitária do Estado, recebendo dêste as condições para a sua subsistência, que não podia encontrar no processo produtivo do país.

### A POLITICA DE CLIENTELA

Nessa estrutura-tipo, em que temos a classe dominante latifúndio-mercantil, a classe dominada do campesinato e a classe média marginal, inaugura-se e se configura o processo político determinado pelas próprias condições reais dêsse meio, o da política de clientela. Em tórno das fazendas, constituídas como núcleos econômicos e políticos da vida brasileira, organizavam-se as clientelas dos fatores dependentes da produção dessa fazenda, dos homens que se achavam em situação de dependência para com o proprietário da terra. Essas clientelas compunham gânglios articulados, em forma semelhante a uma pirâmide, de acôrdo com os pactos de interesse mútuo, que ligavam as clientelas de determinada região ao homem representativo dos interesses da zona e que se articulavam por município ou por província e acabavam na articulação central. Essas clientelas encontram uma homologação quando se estabelece, com a República, o regime federativo.

Existe, a meu ver, certo equívoco por parte dos intérpretes das instituições republicanas, ao atribuírem à federação brasileira, tal como efetiva e sociològicamente se realizou, o caráter de iniciativa progressista. O termo progressista, aliás, seria um pouco deslocado para conceituar o fenômeno em questão. O certo é que, ao pretender-se copiar, como aspiração a maior amplitude para os direitos do homem, a estrutura política dos Estados Unidos, na verdade estava-se atenden-

do a necessidade determinada pelas oligarquias regionais, cuja capacidade de manipulação das respectivas clientelas ficava acrescida com o regime federativo e a autonomia outorgada aos Estados. E assim, de fato, a federação brasileira, no quadro do subdesenvolvimento e semicolonialismo da República velha, operou como processo consolidador e homologador das clientelas, estimulando aquêl processo que espontaneamente se formara desde o Império, da política de favor, mediante uma barganha entre uma classe dominante que obtinha os votos do seu eleitorado, com a promessa do emprêgo de favor que devolvia em paga da eleição.

### O ESTADO CARTORIAL

Êsse regime do voto de favor barganhado pelo emprêgo de favor, que caracteriza a estrutura da política de clientela, conduz a uma forma de Estado típica, que cabe designar pelo termo de Estado Cartorial.

Realmente, o Estado que se organiza no âmbito desta situação política, é um Estado que apresenta sensíveis semelhanças com a estrutura dos cartórios fiscais da época colonial, cartórios êsses que arrecadavam, em troca de uma participação na arrecadação, os benefícios destinados à coroa. A essência do Estado Cartorial consiste em que êsse Estado se constitui, em primeiro lugar, em mantenedor ou assegurado do *statu quo*. O Estado Cartorial é produto da política de clientela, e, ao mesmo tempo, instrumento que a exerce e conserva. É, além disso, a forma pela qual se pode pôr em funcionamento o mecanismo das clientelas. Por isso mesmo que o emprêgo público não se destina de fato à prestação de nenhum serviço público, mas apenas a subsidiar, de forma mais ou menos indireta, as clientelas, em troca do apoio eleitoral, êsse serviço desligado da realidade social, sem relação com a necessidade da prestação de efetivos serviços públicos, é convertido em pirâmide indefinida de cargos, onde circulam papéis inócuos, e a única atividade que exerce é a de alimentar-se a si próprio por meio da arrecadação. É um grande mecanismo capturador de recursos, para alimentar-se a si

próprio, porque a sua finalidade efetiva não é a prestação de serviços públicos, mas a de envolver a classe média marginal, que, embora não tivesse o que fazer, constituía a força dominante da opinião pública, a força ilustrada, que votava e se orientava, dentro de um mecanismo de subsídio indireto. A classe dominante, indiretamente, subsidia a ociosidade e a marginalidade da classe média, enquadrando-a no Estado Cartorial, e lhe paga o impôsto que esta lhe devolve na forma dos benefícios da manutenção da política da clientela e da estrutura semicolonial e semifeudal.

### AJUSTAMENTO FASEOLÓGICO E ESTADO CARTORIAL

Se considerarmos as correlações existentes entre a política de clientela e o Estado Cartorial, na sociedade brasileira semicolonial dos anos que medeiam entre 1850 e 1930, veremos que êsse Estado supunha um efetivo ajustamento às condições do momento. Parece-nos hoje monstruosa essa deformação do serviço público, porque estamos vivendo a fase crítica de um Estado Cartorial que subsiste em uma sociedade que não é mais a mesma em que tal Estado se formou. Se considerarmos, no entanto, o Estado Cartorial em relação à sociedade em que se originou, verificaremos que havia entre ambos certo equilíbrio, certo ajustamento faseológico.

O primeiro ajustamento que caberia assinalar e que conferia autenticidade, nas condições reais em que existia, ao Estado Cartorial da época semicolonial, era a coincidência entre as forças que dominavam o processo econômico brasileiro e as que dirigiam politicamente o país. É grave para um país o estabelecimento de um intervalo entre o processo dinâmico da sua economia e o processo dinâmico da sua política, porque a política só tem sentido na medida em que é criadora de instituições e processos que permitem o funcionamento de uma economia tal como é, e segundo os eixos pelos quais se processa sua gradual transformação. Ocorria no Estado Cartorial do período a que me refiro êste ajustamento: a classe latifundiária e mercantil manobrava a política de clientela por meio do Estado Cartorial e, assim, assegurava as condições

da produção primária, única, naquela época, que o Brasil podia ter, e que lhe permitia comparecer no mercado internacional de trabalho, oferecendo um produto à altura das suas possibilidades econômicas. O Estado Cartorial tinha a vantagem, para a classe latifundiária, de assegurar-lhe, não somente os privilégios de classe e a manutenção do regime de produção primária, mas também os processos operativos, a funcionalidade e a rentabilidade de suas empresas.

Esse aspecto foi muito bem examinado pelo economista Celso Furtado, embora à luz de categorias algo diferentes destas, ao estudar, em seu livro sobre a economia brasileira, o que chama de processo de individualização dos benefícios e socialização dos lucros.

Se examinarmos como funcionava a economia semicolonial brasileira, verificaremos que o Estado Cartorial intervinha para manter o equilíbrio do café, assegurando, por meio da desvalorização do cruzeiro, a mesma remuneração relativa à classe fazendeira, mediante a redistribuição pela comunidade das perdas decorrentes da queda dos preços externos. Os prejuízos do café eram socializados pela comunidade, por meio da desvalorização da moeda, e os lucros eram individualizados para a classe dominante, por meio da sua apropriação, ao produtor e ao vendedor. Apesar disso, o Estado Cartorial funcionava com relativa eficácia quanto às demais classes, porque, a seu modo, assegurava o equilíbrio do emprego e o equilíbrio do consumo.

Defrontando-se com uma sociedade na qual eram um dado da situação a existência e a formação de uma classe média que nada tinha a fazer e estava sociológica e economicamente condenada à marginalidade, foi capaz de subvencioná-la, proporcionando-lhe as condições de emprego que seriam impossíveis em outro sistema, e assegurando, assim, um crescente aumento da capacidade nacional de consumo, que, aos poucos, invisível, mas eficazmente, deveria destruir as próprias bases do Estado Cartorial. O Estado Cartorial é então conduzido, pela própria eficácia, na época, até à contradição, na medida em que, ao proporcionar os requisitos

de que dependia a formação do mercado interno, da capacidade nacional de consumir, e, ao favorecer seu crescimento, criou condições para o desenvolvimento econômico, criou o mercado interno, cuja dinamização constitui exatamente o processo do desenvolvimento econômico. É nesse sentido que o Estado Cartorial, a partir dos anos 30, entra em crise.

### O PROCESSO DO DESENVOLVIMENTO

O processo do desenvolvimento econômico brasileiro, que conduziu a crise a política de clientela e o Estado Cartorial, decorre, em primeiro lugar, do fato de ter o país perdido, nos anos 20, época que corresponde ao primeiro surto de desenvolvimento, a capacidade de importação, vendo-se compelido a suprir, com recursos próprios, as necessidades de consumo da sua população. Em segundo, de ter a perda da rentabilidade do setor café proporcionado a possibilidade de uma <sup>2</sup>distorção de investimentos para outros setores destinados a abastecer o mercado interno, diversificando-se, assim, o sistema primitivo e ocorrendo o primeiro surto industrial, caracterizado pelo fato de que o país deixou de importar produtos acabados e passou, aos poucos, a produzi-los internamente. Surgiu a indústria têxtil, a indústria de confecções de roupas, desenvolveu-se uma indústria de alimentos, e, de modo geral, tãda uma indústria leve de produtos acabados.

Eis que, após a segunda guerra mundial, ocorre uma segunda crise cambial. O país não importava mais, ou pelo menos não importava à taxa anterior, os bens de consumo para atendimento de suas necessidades. Passara a importar equipamentos com os quais fabricava bens de consumo. Todavia, o fato de que a nossa exportação, e portanto nossa receita cambial, permanecesse marcada pela sua relativa inelasticidade de preço e de renda, fêz que não se desenvolvesse a nossa capacidade de importar proporcionalmente às nossas necessidades, e surgiu, em outro nível, mais elaborado, mais complexo, nova crise cambial, que atualmente nos afeta. Essa crise decorre do fato de que não dispomos mais dos meios de pagamento exteriores necessários para importar os equipa-

mentos destinados à produção interna de artigos acabados. Chegamos, então, à necessidade de dar um passo adiante em nosso desenvolvimento, passando a produzir internamente, não apenas êsses bens acabados, mas os próprios equipamentos, importando apenas aquêles que permitem fazer equipamentos dos bens básicos de produção, para que se diferencie e expanda ainda mais o processo industrial brasileiro.

### A CRISE DO ESTADO CARTORIAL

Essa transformação que se caracteriza pelo crescimento do mercado interno, propiciando, portanto, novas oportunidades de consumo e de formação de poupanças investíveis no país, essa mudança entra em choque com a política de clientela e o Estado Cartorial. O primeiro descompasso consiste em que não há mais, como ocorria na República velha e no Império, a coincidência entre o processo econômico e o processo político. No Império e na República, a classe dos fazendeiros e dos grandes comerciantes, a burguesia latifúndio-mercantil, era a classe propulsora da nossa economia, nas condições primárias em que existia e podia existir, e, ao mesmo tempo, manipuladora, pela política de clientela e pelos instrumentos do Estado Cartorial, da política brasileira. Eis que em nosso tempo se estabelece um divórcio crescente entre as forças que dinamizam o processo econômico e as que continuam manobrando a política de clientela e controlando o Estado. O dinamismo econômico é provocado pela burguesia nacional, pela burguesia industrial, e pelos setores do Estado vinculados à empresa produtiva, setores êsses que, pelos empresários públicos e privados, criam, com a industrialização, a tecnificação da agricultura e a tecnificação do comércio, condições novas para a produção e a distribuição dos bens. Essas são as forças dirigentes da nossa economia. Todavia, o Estado Cartorial continua subsistindo na forma Cartorial, manipulado pelas correntes que já não detêm o poder econômico, mas que continuam detendo o poder político, estabelecendo um hiato, um intervalo entre a realidade econômico-social e as forças que a disciplinam institucionalmente.

Esse intervalo entre o processo econômico e o processo político suscita um intervalo igualmente grave entre a estrutura do Estado Cartorial e sua efetiva capacidade de operação e as necessidades crescentes de verdadeiro serviço público. O Brasil semicolonial, o Brasil do Império e da velha República, necessitava de escassos serviços públicos. As estradas para o escoamento dos produtos primários foram construídas com investimentos ingleses, sem necessidade de grande esforço da parte do Estado brasileiro; os portos e outros meios de exportação também lhe foram proporcionados pelo capital estrangeiro, com modesta colaboração de nosso poder público. Limitava-se o Estado à defesa da propriedade e à composição dos dissídios entre as pessoas por meio do poder judicial. Em tais condições, a sua estrutura clientelística e cartorial, além de representativa da situação vigente, era perfeitamente suportável pela comunidade, dada a escassa necessidade de verdadeiros serviços públicos de que esta se ressentia.

Eis que, com o desenvolvimento e a industrialização, o país passa a ter crescente necessidade de serviços públicos efetivos. O industrial que fabrica determinado produto precisa que o vagão lhe chegue na hora, de acôrdo com o ajuste feito com a estrada de ferro; que a estrada tenha a capacidade de transporte prevista; que os navios funcionem; que a eletricidade atenda à movimentação dos seus motores; que a política econômica e fiscal do govêrno seja coerente com a sua política comercial, necessita, portanto, de uma atuação sistemática, promocional, corretiva e defensiva do Estado, atuação essa que o Estado Cartorial, que não foi feito para funcionar, mas apenas para contemplar as clientelas, é essencial e estruturalmente incapaz de exercer. Há, portanto, um hiato entre a função pública de que necessita a sociedade brasileira atual e aquêle tipo de Estado que ainda persiste e que não tem mais relação alguma com tal necessidade.

#### ESTÁTICA E DINÂMICA BRASILEIRAS

Se examinarmos, de outro ângulo, êsse descompasso

entre a função econômica e a função política, entre a necessidade de serviço público, de administração e de governo e a incapacidade de proporcioná-la por parte do Estado Cartorial, verificaremos que ocorre no Brasil, atualmente, um descompasso que pode ser resumido na falta de coincidência entre a estática e a dinâmica brasileiras. Na medida em que as eleições brasileiras são efetivamente representativas do Brasil, pois as alegações de fraude eleitoral, embora eventualmente procedentes, apresentam taxa desprezível no conjunto do processo eleitoral, tornam-se verdadeiro censo estatístico, em que o país revela o que quer e o que é. Nesse sentido, não caberia reclamar contra a falta de representatividade do Estado, por isso mesmo que esse Estado exprime esta sociedade tal como o constitui no momento eleitoral. Por que, então, existe esse descompasso? Por que o Estado persiste sendo Cartorial? Por que a política persiste sendo de clientela, quando outras são as exigências nacionais e quando, a despeito de tudo, o processo eleitoral reflete a realidade do país? Porque existe intervalo cada vez maior entre a estática e a dinâmica do Brasil.

Considerada em sua pura expressão quantitativa, a estática brasileira ainda é a de um país subdesenvolvido e semi-colonial, ainda é a coordenação dos interesses em torno do núcleo básico da fazenda, ou de outras formas substitutivas de agrupamento, a correlação de caráter privatista entre o homem público e seu eleitor, ainda se faz na base da barganha entre o voto e o favor clientelístico, e, por isso mesmo, a única forma pelo qual esse tipo de relações se pode exprimir é a do Estado Cartorial. Todavia, se considerarmos, em lugar do flagrante do Brasil, o que se poderia chamar de uma projeção dinâmica do país, em que passam a adquirir importância cada vez maior os processos de transformação que gradualmente alteram a sucessão dos flagrantes, verificaremos que o Estado Cartorial está em descoincidência total com essa dinâmica, pois as forças que propulsionam o processo brasileiro não são mais as que condicionam o Estado Carto-

rial, e este é totalmente incapaz de dar atendimento às necessidades do país.

### CONDIÇÕES ESTRUTURAIS DE SUPERAÇÃO DA CRISE POLITICA

O problema com o qual se defronta, no momento, a vida pública brasileira, é o de encontrar dentro do regime democrático representativo e de uma série de outras exigências determinadas por nossos valores culturais, a fórmula pela qual se possa reajustar o Estado às forças dinâmicas que efetivamente conduzem o processo social, atendendo à livre vontade, à livre manifestação popular. Isso nos leva ao problema da possibilidade de superação da crise política brasileira.

De fato, se considerarmos mais profundamente as relações entre o Estado e a economia, e atendendo ao fato de que, dado certo prazo, todo processo econômico tende a criar as instituições necessárias para discipliná-lo, verificaremos a inevitabilidade da superação do Estado Cartorial e da política de clientela. O desenvolvimento brasileiro, gerando uma industrialização crescente, proporcionando à classe média inserção cada vez maior no processo produtivo, pois que a ela cabe a função essencial de constituir os quadros de administração e os quadros técnicos que vão tripular o parque industrial; proporcionando ao proletariado condições crescentes de renda, na medida em que, com a industrialização, se eleva a produtividade e a capacidade de pagamento em termos de salários reais, e às classes rurais condições de elevação da sua renda real mediante a tecnificação da produção; o desenvolvimento brasileiro, criando condições que transformam radicalmente o antigo quadro do semicolonialismo do subdesenvolvimento, não pode, portanto, deixar de alterar a estrutura estatal que ainda subsiste.

Existe, pois, de modo geral, o que poderíamos chamar de condições estruturais para a reforma do Estado e a modificação da política. Na medida em que o país adquire condições de diferenciação de trabalho, aumenta a sua produtivi-

dade e, portanto, atinge um grau superior de desenvolvimento, torna-se impossível o estabelecimento da barganha clientelista, por isso que o favorecimento clientelista na escala requerida pelas novas exigências sociais, torna-se, quantitativa e qualitativamente inviável. O crescimento, a diferenciação da sociedade, o fato de que seja cada vez maior o número de classes que participam do processo produtivo, impede que as relações entre o homem público e o seu eleitorado sejam relações de barganha clientelista e suscita outra forma de política, que cabe designar de política ideológica.

#### TENDÊNCIA PARA A POLÍTICA IDEOLÓGICA

Opondo-se à política de clientela, a política ideológica é aquela que, em lugar de estabelecer uma barganha interindividual ou intergrupala do favor pelo voto, estabelece uma relação de orientação entre os interesses situacionais de determinado grupo ou de determinada classe e as formulações que convêm a esse grupo e a essa classe. Na medida, por exemplo, em que a burguesia brasileira precisa de um programa de desenvolvimento, de planificação, de intervenção orientadora e diretora do Estado e, ao mesmo tempo, precisa que se defenda a liberdade de iniciativa para poder permanecer no comando das suas empresas, e, portanto, da gestão privada de seus empreendimentos, nessa mesma medida, as forças ligadas à indústria tendem a ser favoráveis aos homens públicos que se definam por um programa deste gênero e atuem consistentemente com tal diretriz.

Ora, se fizermos uma análise, que o tempo escasso impede prolongar, dos diversos interesses situacionais que atualmente se apresentam no Brasil, verificaremos que o país se defronta com um fato muito auspicioso, que caberia designar como a coincidência entre a linha de representatividade e a linha de autenticidade dos interesses ideológicos. De forma mais simples, poder-se-ia dizer o essencial nos seguintes termos: são neste momento coincidentes os interesses do proletariado, da burguesia industrial, do campesinato e da classe média. São coincidentes porque o proletariado só pode atingir

condições melhores de salários e formas superiores de vida, na medida em que, com a industrialização, aumentar o número de empregos e o nível de sua remuneração. A industrialização implica aumento da produtividade; a produtividade proporciona maiores possibilidades de salários reais. A classe média está vinculada a esta mesma necessidade, na medida em que a industrialização lhe proporciona os empregos e as oportunidades de acesso ao comando das empresas ou à sua orientação técnica. E o campesinato também, na medida em que apenas por meio de uma transformação da estrutura semifeudal e subdesenvolvida do campo, pela sua conversão numa agricultura tecnificada, mediante a adoção de processos produtivos mais eficientes, é possível a elevação do salário rural e a conversão das miseráveis condições de vida em que vive o homem rural para uma vida semi-urbana, como acontece em todos os países, quando a agricultura é altamente tecnificada e elaborada.

#### CONDIÇÕES ESPECÍFICAS DE SUPERAÇÃO

Verifica-se, portanto, uma coincidência dos principais setores da nação brasileira em torno dos interesses representados pelo desenvolvimento. Somente são contrárias ao desenvolvimento as velhas classes latifúndio-mercantis, vinculadas a um processo de intercâmbio com o exterior que consiste na exportação de bens primários e na importação de bens acabados, vinculados a uma política de açambarcamento, de exploração e de economia de escassez, que desaparece com o desenvolvimento e com o alargamento das formas de comercialização. Essas classes, no entanto, são minoritárias. Ainda têm a maior influência sobre os meios de formação da opinião pública, são predominantes na orientação da imprensa, conservam a possibilidade de determinar de modo decisivo a composição do Congresso Nacional, pela manobra das clientelas. Mas, na medida em que a ação empreendedora dos homens representativos do processo do desenvolvimento econômico alargue ideologicamente a propaganda do desenvolvimento, estabeleça contato com as grandes massas e

lhes mostre a dependência que existe entre o processo de desenvolvimento e a elevação do seu nível de vida, nessa proporção as formas de política clientelista tendem a ser desmascaradas pela própria ineficácia, e as formas de política ideológica a substituí-las, propendendo a organizar-se nova forma de Estado. Existem condições gerais para que se processasse a reforma do Estado, e as condições especiais que desencadearão essas gerais são apenas a propaganda ideológica e a organização dos grupos mais dinamicamente interessados na funcionalização do Estado, na promoção do desenvolvimento que, por meio de duas armas, a organização e a educação ideológica, tem a capacidade de suscitar a adesão das grandes massas rurais e urbanas, e assim transfigurar a atual situação política brasileira.

#### A SITUAÇÃO PRESENTE

Encerrando estas breves considerações, aplicaria muito sucintamente, e com a cautela que os assuntos mais próximos exigem do observador, estas indicações à apreciação da situação do atual governo.

O Governo Juscelino Kubitschek é um governo que suscitou a adesão das grandes massas rurais e urbanas e assumiu o poder sob a bandeira do desenvolvimento econômico e da transformação econômica e social do país. Isso já indica em que medida há uma propensão por parte das grandes massas em acompanhar essas bandeiras, em que medida a despeito de toda margem de clientelismo que interferiu na votação rural do atual Presidente, o desfraldar de uma bandeira ideológica constituiu elemento poderoso, que o será cada vez mais à medida em que se desenvolver esse processo. Verificaremos, no entanto, que, a despeito desses compromissos e dessas intenções, o governo se encontra em dificuldades para executar coerente e sistematicamente a sua política, dada a heterogeneidade das forças que compõem a maioria do Governo e do Congresso Nacional. 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 reunam, 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 encontrem, 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; êsses fatos inevitavelmente retiram dos partidos que compõem o Congresso a possibilidade de atuarem de modo coerente, e por isso mesmo imprimem ao govêrno essa inconsistência, essa dificuldade de operar sistematicamente, crítica que todos nós lhe fazemos e que acredito se farão a si próprios os homens que o compõem e que são conduzidos a essa falta de sistematicidade por não poderem contar com apoio igualmente sistemático por parte das fôrças políticas.

A única solução que tornaria o Estado brasileiro capaz de uma ação política coerente com o desenvolvimento e dotada da funcionalidade que requer, não consiste apenas em que o Presidente da República, individualmente, seja um homem carregado de boas intenções, mas em que se consiga, por meio da propaganda, da educação ideológica e da organização das fôrças dinâmicas que propulsionam o desenvolvimento, conquistar bases efetivas para que o govêrno disponha de condições de apoio e que, inclusive, encontre na coerência das bases e na orientação programática dessas fôrças um bitolamento que discipline tanto a oposição quanto o próprio govêrno, conduzindo a fatal superação os partidos e as personalidades que se afastem da orientação desenvolvimentista e os processos de ação política ou administrativa que não se ajustem a êsse imperativo.

## CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS DO DESENVOLVIMENTO

### O DESENVOLVIMENTO COMO PROCESSO SOCIAL GLOBAL

O fenômeno do desenvolvimento econômico é um aspecto particular do fenômeno do crescimento econômico. Distingue-se d'ele, no entanto, pelo fato de que o crescimento econômico se faz em função e é considerado em vista da acumulação quantitativa de riqueza que se processa em dada comunidade, enquanto que, ao considerar o fenômeno do desenvolvimento econômico, tem-se em vista, não apenas o acréscimo da riqueza, quer em termos de bens oferecidos ao consumo, quer em termos de meios de produção disponíveis, mas também uma transformação qualitativa do processo econômico. Há, pois, na idéia de desenvolvimento econômico, uma relação que vincula o processo produtivo de uma comunidade, de um lado, às disponibilidades que lhe são oferecidas pela natureza e por tudo o que é dado antes da atividade econômica, e de outro, à forma segundo a qual essa natureza é economicamente utilizada, o que, em nosso tempo, se refere particularmente ao nível tecnológico da economia.

Tal referência ao nível tecnológico é dupla. Em primeiro lugar, no sentido de saber em que medida a comunidade se apropria do nível tecnológico dado pelas condições do nosso tempo. Em segundo, em que medida, dentro dessa apropriação, utiliza racionalmente as possibilidades proporcionadas por essa tecnologia.

É, portanto, pelo aproveitamento ótimo e crescente das possibilidades tecnológicas na valorização dos fatores disponíveis que se realiza o processo de desenvolvimento econômico.

Esse processo, que ocorre no âmbito de uma relação econômica de produção e consumo, embora apresente um mecanismo específico, suscetível de ser determinado por meio de análise pròpriamente econômica, não pode ser limitado ao puro âmbito do econômico. Trata-se de um processo social de caráter global. Não se desenvolvem as sociedades que adotam, em virtude dêste ou daquele critério, fórmulas mais aperfeiçoadas da tecnologia, critérios mais racionais de organização do trabalho, não se desenvolvem apenas, por assim fazerem, mas porque estão comandadas por certos pressupostos, por certas condições que as habilitam a seguir o processo do desenvolvimento econômico. O desenvolvimento econômico é, pois, condicionado, entre outros fatores, pelas crenças substantivas e adjetivas de uma comunidade.

Há culturas que não conduzem a uma transformação qualitativa deliberada do contexto econômico. Há outras que conduzem a tal resultado. As culturas que conduzem a tal resultado são as que possuem, entre suas idéias-fôrça, a propensão para o domínio do mundo, dentro de uma cosmovisão racional, para uma apropriação dos bens do mundo, para uma correlação entre o homem e o mundo, mediante a sua configuração a serviço do homem.

Trata-se, portanto, de um processo social global, que se realiza dentro de estruturas sociais dadas, e se apresenta, em relação a tais estruturas, como uma função que as configura e um efeito que delas resulta. Dada uma estrutura social, surge certa forma de desenvolvimento econômico. Além disso, o simples fato de desencadear-se o processo de desenvolvimento econômico acarreta transformações nessa estrutura. Todo desenvolvimento econômico importa em transformação estrutural da sociedade. É essa característica que empresta especial relevância ao estudo das condições institucionais em que o desenvolvimento econômico se processa.

#### DÚPLO SENTIDO DO INSTITUCIONAL

Quando falamos em condições institucionais do desenvolvimento econômico, entendemos uma realidade que apre-

senta dupla face. Se as considerarmos em sentido amplo, as condições institucionais se identificam com o processo social. É institucional tudo o que não é natural, tudo o que provém de uma operação do homem sobre o mundo, que não é dado pela natureza, e, nesse sentido, é institucional tudo o que decorre das correlações sociais. Em sentido estrito, porém, o institucional se distingue do processo social global como o ato pelo qual, no processo social global, a comunidade erige determinados valores como fins, determinadas normas como processo, e assim organiza entidades operativas para a consecução dos seus fins.

Se considerarmos as condições institucionais em sentido amplo, verificaremos—como vários autores o assinalaram em casos particulares—que existe uma correlação entre as crenças e os hábitos da sociedade e os seus processos de desenvolvimento econômico. É notória, por exemplo, a influência que o protestantismo, particularmente em suas formas calvinistas, exerceu em certas parcelas da burguesia européia, dotando-as de propensão para a austeridade, que favoreceu a poupança e, portanto, liberou recursos para investimentos reprodutivos. É notória, além disso, a influência que os hábitos artesanais, herdados da Idade Média, exerceram em certos setores da mão-de-obra européia, no sentido de lhes dar um sentimento de perfeccionismo, de amor à obra bem feita, que contribui para desenvolver as tendências à elevação da produtividade. É notório, finalmente, o fato de que a divisão de classe opera efeitos restritivos do desenvolvimento, na medida em que contribui para a manutenção de determinado “statu quo” pela classe e independente da função, gerando, assim, propensões ao parasitismo social, baseado na expectativa de um estatuto social desligado da inserção de cada qual no efetivo processo produtivo.

Suponhamos, agora, que por instituições se entenda o sistema de normas que disciplinam o procedimento social. Nesse sentido, a principal instituição, nas condições do mundo contemporâneo, é o Estado, quer o entendamos como agente, quer o entendamos como norma. Como agente, na medida

em que, enquanto organização positiva da comunidade, inter-  
vém no processo de desenvolvimento, quer promocionalmen-  
te, quer corretivamente, quer, inclusive, em termos que impor-  
tam em contê-lo ou dificultá-lo. Entendido como norma, na  
medida em que o Estado constitui o sistema de leis regulado-  
ras do comportamento social, e que essas leis disciplinam as  
possibilidades de atuação da sociedade civil e de seus mem-  
bros. Ademais, no âmbito maior formado pelo Estado, encon-  
tramos outras formas institucionais que interferem no pro-  
cesso do desenvolvimento, formas criadas pelos indivíduos  
que, ao comporem sociedades, ou ao firmarem contratos, agem  
de acôrdo com regras e normas estatais.

#### DIRIGISMO E ESPONTANEIDADE

Essa oposição que se verifica entre as instituições, em  
sentido amplo, e as instituições, em sentido estrito, que se  
apresenta no nível sociológico da observação do fenômeno,  
quando transferida para o nível político, conduz a outra  
oposição, entre a concepção dos processos de desenvolvimen-  
to como decorrentes da livre espontaneidade do meio social,  
e a que os entende como resultantes de uma ação diretora e  
configuradora do processo. A polêmica teórica e prática entre  
a espontaneidade e o dirigismo está contida na polêmica que  
se trava entre as concepções do liberalismo e as concepções  
do Estado interventor e diretor da sociedade e do processo  
econômico.

Não é êste o momento para fazer uma análise desta  
controvérsia, que, no entanto, comandaria tôdas as idéias  
que pudéssemos formar a respeito das condições institucio-  
nais do desenvolvimento em geral e no caso particular do  
Brasil. Vale a pena, porém, observar que, històricamente, a  
controvérsia tende a ser superada, quer no nível teórico, quer  
no nível prático. Verificamos que diminui cada vez mais o  
número dos autores que propendem a defender uma posição  
liberal estrita, e paralelamente os que tendem a defender o  
dirigismo total.

O liberalismo se baseia em certas presunções de caráter

típicamente abstrato, organizadas para o espaço social abstrato, desligado do condicionamento histórico-social. Imagina um "homo economicus" dotado de racionalidade permanente, na escolha das suas opções, um mercado perfeito, uma repartição internacional do trabalho determinada pela maior ou menor produtividade de cada área, pressupostos êsses que não existem na realidade. Observa-se, além disso, o mesmo teor de abstração, de raciocínio no espaço puramente eidético, quando se considera que o dirigismo se propõe a esgotar o real pelo conceito e pretende substituir os móveis que espontaneamente se formam no jôgo social por determinações impostas de cima, por meio de uma política.

Na prática, a controvérsia tende a ser superada. Os países mais vinculados às idéias liberais aplicam hoje métodos de direção de sua economia, para evitar as crises cíclicas, fomentar o desenvolvimento de áreas mais atrasadas ou compensar desequilíbrios nas suas relações de intercâmbio. É sintomático, igualmente, o fato de na União Soviética, após as tentativas do comunismo puro da primeira fase, se ter passado para o stakhanovismo e a competição socialista, que significam a outorga aos mecanismos espontâneos de determinação, de importante margem na realização do plano central. Não se supõe que o plano seja realizado, unicamente, porque assim o determinou o Estado, que, por hipótese, representa a vontade coletiva unificada numa sociedade sem classe. Admite-se que o plano seja realizado, porque, além das determinações do Estado e das sanções nelas contidas, há mecanismos espontâneos que incitam a produtividade a atingir o grau desejado, e o trabalhador a executar a sua tarefa.

Essa propensão a realizar, tanto na prática como na teoria, uma conciliação entre os princípios da espontaneidade e do dirigismo, quebrando o radicalismo anterior, representa a tendência, em nosso tempo, a conceber as condições institucionais do desenvolvimento, como algo que deve ser organizado na forma de um planejamento democrático. Planejamento que não só induza os cidadãos a se autodetermina-

rem—reservando-lhes certa área de privacidade no âmbito da qual funcionem, com espontaneidade, os móveis psicológicos e sociais correntes—, mas também organize condições e estímulos diretos e indiretos que levem o desenvolvimento a se processar de acôrdo com a expectativa contida no plano.

### CAUSAS HISTÓRICAS DO NOSSO DESENVOLVIMENTO

Feita esta rápida introdução ao problema das condições institucionais do desenvolvimento, examinemos a situação brasileira e o seu processo de desenvolvimento.

Como tive ocasião de indicar na palestra anterior, ao tratar da vida pública brasileira e das suas tendências políticas, verificamos que o desenvolvimento brasileiro é um fenômeno que se acelera particularmente a partir dos anos 20 e encontra uma redobrada capacidade de prosseguimento depois das duas guerras mundiais e das crises cambiais a elas subsequentes. Se examinarmos as condições que determinaram êsse aceleração, que conduziu o país a superar a sua condição semicolonial e subdesenvolvida para entrar numa fase transitória propensa ao pleno desenvolvimento e à plena autonomia, verificaremos que foi comandado, neste processo, principalmente por dois fatores.

Internamente, o principal fator foi o aumento do mercado, que implicou o aumento da demanda, determinado simultaneamente pelo crescimento vegetativo da população e pelo fato de que o enriquecimento “per capita” acumulava capacidade de consumir e expandia os hábitos de consumo, antes restritos à pequena faixa litorânea. Verifica-se, além disso, que intervieram, como poderoso fator do nosso desenvolvimento, as crises cambiais dos anos 20 e dos anos 40. A primeira forçou-nos a abandonar o antigo sistema em que nos encontrávamos, de importar a totalidade dos nossos bens de consumo em troca das cambiais do café, porque, com a queda dos preços dêste e outros fatores conexos, perdemos nossa capacidade aquisitiva externa e fomos compelidos a produzir internamente o que antes importávamos. Iniciou-se, assim, no país, a industrialização tendente

à produção dos bens de consumo imediato, no nível da indústria leve. Em seguida, com o restabelecimento do desequilíbrio em nosso balanço de pagamento, determinado pela dificuldade crescente em que nos encontrávamos de importar os equipamentos destinados a alimentar a nossa indústria leve, ingressamos na segunda fase, na qual nos achamos, em que somos forçados a produzir os equipamentos para compensar nossa carência de cambiais.

Esses fatos representaram poderoso estímulo, não só ao crescimento da nossa economia, suscitando novas oportunidades de investimento, mas também à sua diversificação, contribuindo para torná-la cada vez mais complexa.

### OS PONTOS DE ESTRANGULAMENTO

No processo de transformação do nosso subdesenvolvimento e semicolonialismo para o pleno desenvolvimento e a emancipação econômica, encontramos alguns pontos de estrangulamento. Situam-se esses pontos no nível econômico e social, político e cultural de nossa vida social.

Do ponto de vista econômico, a principal causa de estrangulamento do nosso desenvolvimento é o fato de não coincidir o processo de formação da poupança e de aplicação dos investimentos com as necessidades da população. Em parte, como está ocorrendo, porque há propensões a que a taxa de crescimento vegetativo da população supere a taxa de crescimento da renda. E em parte, admitindo que esse fenômeno seja relativamente provisório, porque, ainda que o crescimento da renda se faça a uma taxa superior à do crescimento da população, a distribuição dos investimentos e, portanto, a composição final da oferta, não coincide com as necessidades da demanda. Esse fato indica uma crise no intercâmbio comercial e uma propensão a importar superior à nossa capacidade. Denuncia, também, um desequilíbrio principalmente nos serviços e bens de infra-estrutura, pelo fato de ainda estar o país apoiado na infra-estrutura organizada pelos capitais ingleses durante a fase semicolonial, e de não dispor, por essa razão, da rede de transportes e de demais

serviços infra-estruturais correspondente às novas necessidades da demanda, ditadas por uma sociedade em rápida industrialização. A nossa indústria leve, além disso, carece de base porque a produção de aço, a produção de combustíveis e outras não estão à altura das necessidades do consumo.

No plano social, os pontos de estrangulamento que embaraçam o processo global do desenvolvimento brasileiro se encontram na remanescência dos privilégios de classe, e na tendência a se acentuarem, ou pelo menos a se manterem, as formas de parasitismo que se estabeleceram ao longo do período semicolonial.

a) A manutenção dos privilégios de classe reduz, artificialmente, a possibilidade vertical e horizontal de circulação de elites e impede que o acesso aos postos diretivos e às funções de responsabilidade seja proporcional à capacidade do cidadão, e o predetermina de acordo com as origens das pessoas. O parasitismo consiste no fato de que nos três principais estratos da nossa comunidade, no proletariado, na classe média e na burguesia, encontramos formas de enquistamento, de malthusianismo, de proteção a formas de produtividades extremamente baixas, que seriam destruídas se não fossem as organizações de caráter político e sindical que contêm artificialmente o processo produtivo e a circulação econômica, protegendo determinados setores.

Um dos aspectos mais salientes desse parasitismo social, em relação à classe operária, se encontra nos setores vinculados aos serviços de base, como os portuários, marítimos, etc. Tais setores não encontravam, nas condições subdesenvolvidas e semicoloniais do Brasil de há trinta anos, possibilidade de expansão proporcional ao crescimento vegetativo do setor, pelo fato de que se havia estagnado o crescimento de nossas atividades de infra-estrutura, e a falta de navios, por exemplo, forçava a adoção de uma repartição do trabalho que incorporasse número excessivo de tripulantes em cada navio.

No que se refere à classe média, o fato de ter surgido como subproduto da urbanização, previamente à industrialização brasileira, sem ser suscitada pela necessidade de for-

mação dos quadros técnicos e administrativos solicitados por essa industrialização, levou-a a refugiar-se no parasitismo do Estado Cartorial, mediante um processo indireto de subsídios.

Encontramos, finalmente, o fenômeno de parasitismo em relação à burguesia brasileira, na medida em que a burguesia persiste, em determinados setores, sobretudo no caso da burguesia agromercantil, a sustentar formas de produção de baixo rendimento, onde o lucro se faz por meio de sub-remuneração do trabalho, ou de uma economia de escassez, em que sòmente manobras artificiais, como as de escassez, ou a utilização de circunstâncias especiais, como a existência de um exército de assalariados disponíveis, permite a produção em condições extremamente baixas do ponto de vista da produtividade, que favorece, por meio da legislação nacionalista e de outras medidas supostamente destinadas a proteger o desenvolvimento econômico, a permanência de quistos que retardam o desenvolvimento.

Do ponto de vista cultural, o principal estrangulamento que afeta o processo global do desenvolvimento brasileiro, apresenta-se, como vimos, em dupla faceta contraditória. De um lado, tende a permanecer a alienação colonial. A circunstância de que um país como o Brasil tenha recebido uma cultura que lhe veio de fora, organizada segundo necessidades que lhe eram estranhas, para atender a processos sociais diversos do seu, forçou-nos a uma importação global, mecânica e maciça desses valores, sem reajustá-los à perspectiva e às condições próprias do país. A alienação leva o brasileiro a pensar como se fôsse inglês, francês, ou americano, esquecido de que, se os instrumentos teóricos da cultura ocidental se caracterizam por sua "transferibilidade", nunca é transferível a perspectiva, sempre própria de cada pessoa, de cada povo e de cada momento, e que, portanto, tãda transplantação cultural que consigo acarrete a transferência de perspectiva, falseia a possibilidade de utilização dessa cultura, dêsse instrumento teórico, por contrabandear uma perspectiva que a torna inautêntica. Paralelamente, embora, a meu ver, em grau menos grave, encontramos o fenôme-

no que poderíamos designar de nativismo primário e que consiste em superestimar a importância folclórica de determinados hábitos e estilos, oriundos do subdesenvolvimento e a êles associar o caráter brasileiro, como se o brasileiro fôsse necessariamente aquêles que incorporasse êsses estilos, que adotasse essas atitudes, esquecendo-se que tais estilos e tais atitudes representam apenas a conseqüência de certo estágio do nosso processo evolutivo. A tendência a superestimar êsses resíduos dificulta o processo de total ocidentalização do nosso país e, conseqüentemente, de racionalização de nossas formas de compreensão e de transformação do mundo.

Do ponto de vista político, reporto-me ao que tive ocasião de expor na palestra anterior, que versou especialmente sôbre êsse aspecto, assinalando que os dois principais pontos de estrangulamento que interceptam o nosso desenvolvimento global, são a política de clientela e o Estado Cartorial.

#### O ESFÓRÇO DE PLANEJAMENTO

Em face dessa sucinta exposição dos pontos de estrangulamento que retardam e dificultam o processo de desenvolvimento brasileiro, surge, como condição para a realização do desenvolvimento, a superação dêsses pontos de estrangulamento.

Qualquer concepção a respeito da promoção do nosso desenvolvimento deve partir da tomada de consciência do mecanismo que o realiza. Em outras palavras, deve levar em conta o fato de que, se o desenvolvimento é possibilitado por determinadas condições institucionais, se consiste no crescimento e na diversificação do produto nacional, promover o desenvolvimento, portanto, como esforço deliberado e consciente, importa em adotar as instituições que mais favoreçam o crescimento e a diversificação do produto nacional.

A criação de uma sociedade desenvolvimentista e o desencadeamento de condições que propiciem a superação do subdesenvolvimento econômico, estão essencialmente vinculados à idéia de planejamento. Como tive ocasião de mostrar no início desta palestra, na medida em que a controvérsia entre

o liberalismo e o dirigismo haja dado lugar a uma concepção democrática de planejamento, já dispomos, de certa forma, dos instrumentos conceituais necessários para promover a planificação de nossa economia e montar o arcabouço institucional que possibilitará a execução do plano de desenvolvimento econômico.

O principal problema que se apresenta para o planejamento brasileiro é o de expandir a nossa capacidade de poupar, inclusive mediante investimentos estrangeiros e orientar estes investimentos em uma linha que represente o máximo de essencialidade. Em uma linha, pois, que atenda imediatamente às carências que há pouco salientamos em análise muito rápida de nossa economia, ou seja, as provocadas pelo desequilíbrio em nossas relações de intercâmbio com o exterior e pelo desequilíbrio entre a nossa infra e a nossa superestrutura.

O planejamento econômico tem sido um objetivo constante das administrações brasileiras, a partir do governo Dutra. O primeiro ensaio, de maior alcance, que realizamos nesse sentido foi o chamado Plano Salte. Apresentava esse planejamento, no entanto, o defeito de ser sobretudo uma programação orçamentária de recursos destinados a atender a certas obras consideradas essenciais. Na prática, o Plano Salte era um desdobramento do orçamento público, no qual, em lugar da simples distribuição da receita por itens, segundo os critérios tradicionais que ainda se refletem nos orçamentos atuais, se destacavam as parcelas destinadas a investimentos.

Um passo adiante, no entanto, é dado no planejamento organizado pela Comissão Mista, posteriormente incorporado pelo Banco do Desenvolvimento Econômico, que hoje constitui a principal agência de planificação da economia brasileira. Esse planejamento conduziu à organização das metas sobre as quais se baseia o Governo Kubitschek, e que visam a estabelecer, dentro de certo prazo, determinadas modificações em relação aos setores básicos, como sejam, transporte, energia, indústrias de base, etc.

### O MALÓGRO DOS PLANOS

Todavia, se considerarmos a existência desses planos e a maturidade já alcançada pelo conhecimento da realidade brasileira, mediante um esforço estatístico que se vem aperfeiçoando desde 1939; o fato de que já dispomos de dados e indicações bastante apurados sobre a formação da renda nacional, que se vêm desenvolvendo nos estudos da Fundação Getúlio Vargas; a existência de planos gerais e planos setoriais que se encontram no Banco do Desenvolvimento, no Conselho do Desenvolvimento, etc.; se confrontarmos todo esse acervo de informações, de dados, de categorias, de planos, que se acham à disposição do Estado para a intervenção em nosso processo econômico, e o compararmos com a realidade, com o que efetivamente se processa, verificaremos que existe uma extraordinária "décalage". Por que ocorre essa "décalage"? Por que o país, que já atingiu um nível razoável de conhecimento de si mesmo, que dispõe de instrumentos e categorias para organizar a sua economia, não logra efetivamente conduzir adiante esses planos? Por que se verifica uma permanente contradição entre as políticas assumidas como "desideratum" das administrações e as políticas cotidianas por elas praticadas, que freqüentemente as conduzem a impedir a realização daqueles objetivos? Se houvermos de resumir a resposta a tais perguntas, cabe dizer que o motivo desse descompasso reside no fato de que o planejamento econômico é uma técnica, é um aparelho intelectual a serviço de organismos e de processos que possam levá-lo adiante, mas é insuscetível de aplicação e de realização se não estiver enquadrado em um contexto que propicie a sua execução. É completamente inútil organizar planos, se não houver as condições institucionais que permitam a sua execução.

Dispomos hoje, portanto, do requisito adequado para intervir em nossa economia e, de modo geral, em nossa sociedade, que é o conhecimento dela e de seus problemas, a determinação empírica dos meios pelos quais se poderia estabelecer estas modificações. A inexistência, no entanto, de

condições institucionais que possibilitem a execução desses planos tende a neutralizar todo esse esforço, conduzindo a um "impasse" todo o arcabouço das metas adotadas pelo governo Kubitschek, todos os esforços empreendidos pelo Banco do Desenvolvimento Econômico, sem prejuízo, evidentemente, de resultados setoriais que vão sendo alcançados, a despeito de tudo.

Para poder instaurar as condições institucionais que tornarão possível a aplicação dos planos e farão do planejamento a função precípua do Estado, é indispensável a mobilização ideológica, em virtude da qual os diversos setores que compõem a sociedade brasileira conciliem o seu próprio interesse com os objetivos do plano.

Tive oportunidade, na palestra anterior, de abordar um dos aspectos desta questão, ao mostrar como a política de clientela tende a impossibilitar qualquer execução sistemática de um programa, em virtude da permanente barganha, de acordo com circunstâncias efêmeras, com solicitações de emprego, com diferenciações de posições políticas, etc., que se estabelece entre o Estado Cartorial e a sua clientela.

Importa agora, para finalizar este estudo, analisar as condições que propiciariam no Brasil a instauração de uma política ideológica, que permitisse por sua vez a substituição do Estado Cartorial pelo Estado funcional e, portanto, a montagem de um mecanismo estatal apto a executar coerentemente esses programas que já se encontram ao seu dispor, mas para a execução dos quais carece de condições institucionais adequadas.

#### REPRESENTATIVIDADE E AUTENTICIDADE IDEOLÓGICAS

O problema da ideologia se identifica com o problema das crenças. Já nos referimos à interferência existente entre o sistema de crenças de uma comunidade e a sua possibilidade de desenvolvimento. A ideologia é uma crença adjetiva. A ideologia é uma racionalização de expectativas de organização da sociedade, decorrente da posição situacional dos membros dessa sociedade.

Ocorre, de particularmente favorável, no Brasil, para a criação da ideologia do desenvolvimento, que as circunstâncias brasileiras tendem a fazer coincidir, o que poderíamos chamar de linha de representatividade com a linha de autenticidade, das ideologias. As ideologias, como tive ocasião de salientar, não podem ser consideradas em termos de boas ou más, de certas ou erradas, etc. Os critérios que nos permitem avaliar as ideologias, são a representatividade e a autenticidade.

É representativa a ideologia que constitui a formulação correspondente aos interesses situacionais da classe ou do grupo que a sustenta. Acontece, empiricamente, como a observação permite verificar, que, por equívoco, determinadas classes ou determinados setores são induzidos a sustentar pontos de vista contrários aos seus próprios interesses. Assim, o que torna uma ideologia representativa é a conexão lógica e "factual" entre a classe que a sustenta e as formulações que ela indica. Por outra parte, uma ideologia é autêntica quando corresponde às necessidades faseológicas da comunidade, no momento em que tal ideologia é proposta à sua adesão. Como as comunidades percorrem etapas do seu processo faseológico determinadas por certos requisitos de sua estrutura-tipo, é possível, com certa isenção quanto às disputas ideológicas que se travem na comunidade, em dado momento, determinar a linha de maior autenticidade para as ideologias em luta, que sempre coincide com a orientação da comunidade no sentido progressivo de seu processo faseológico.

#### COINCIDÊNCIA DAS LINHAS IDEOLÓGICAS

Ocorre no Brasil, nas condições atuais, uma correspondência entre os principais interesses das classes brasileiras e as condições institucionais do desenvolvimento nacional. Se observarmos a posição em que se encontra a classe proletária brasileira, verificaremos que o problema com o qual se defronta é o de não ter condições para atingir um nível razoável de vida, independentemente dos esforços tendentes

a conseguir aumento salarial, simplesmente porque trabalha a nossa economia em regime de baixa produtividade e, portanto, libera um contingente insuficiente para o consumo e, mais ainda, para a renovação e expansão dos equipamentos. Não existe, pois, outro interesse para a classe proletária, independentemente de tôdas as teorias que se lhe apresentem em relação ao regime da propriedade, às disputas entre o socialismo e o capitalismo, à repartição final do produto, para efeito de consumo, etc., não existe interesse algum que prevaleça sobre o interesse fundamental, a prazo curto, imediato, e do qual dependem todos os outros, que é o interesse pelo aumento da produtividade, por meio do desenvolvimento. Encontra-se, portanto, neste momento, a classe proletária brasileira estritamente vinculada ao processo de desenvolvimento, de cujo êxito depende a sua própria ascensão em termos de poder de consumo e de nível de vida.

O mesmo ocorre em relação ao proletariado rural, ao campesinato ainda imerso no regime semifeudal, em virtude das condições particularmente baixas da produtividade de nossa economia agrícola. Somente por meio da transformação da nossa estrutura agrícola, da nossa lavoura semifeudal numa lavoura de base técnica, apoiada na mecanização, na adubação e em todos os processos que tecnologicamente aumentem a produtividade do solo e o rendimento do trabalho, é possível dotar os trabalhadores rurais brasileiros das condições de vida compatíveis com as suas aspirações. 2

Por outro lado, a classe média, tradicionalmente enquistada no parasitismo do Estado, se defronta hoje, com o problema do esgotamento total das receitas usualmente destinadas ao custeio do funcionalismo público, da incapacidade de aumentar as verbas destinadas a êsse fim, da impossibilidade em que já se encontra a União de atender ao seu próprio custeio—o mesmo acontecendo, em condições mais graves, em relação ao Estado e ao Município—o que torna êsse parasitismo inviável. Chegou assim o momento em que a hipertrofia dos serviços públicos cartoriais atingiu o "impasse", pela incapacidade de atender o Estado Cartorial a êsse para- 3

sitismo, de renovar e manter a barganha clientelista entre a votação e as nomeações para o serviço público. Sòmente o deslocamento, em nossa classe média, do parasitismo do Estado para a linha do desenvolvimento econômico, proporcionando os quadros técnicos e administrativos que deverão promover e dirigir êsse desenvolvimento, que o manipularão, dará à classe média a oportunidade de acesso ao nível de vida a que aspira. Sòmente assim, por outro lado, será essa classe média inserida no circuito da produção de que estêve tradicionalmente afastada.

Verificaremos, finalmente, em relação à burguesia brasileira, que se esgotaram as possibilidades de manutenção da linha latifúndio-mercantilista, formada no quadro do subdesenvolvimento e condenada, pelas condições peculiares àquela fase de nossa história, à exploração primária do solo e à exportação de seus produtos. Tal regime de propriedade e de produção esgotou as suas possibilidades na medida em que a dificuldade de expandir a exportação dos nossos produtos tradicionais, dada a inelasticidade de seus preços e sobretudo de sua renda, limita a capacidade de expansão da nossa exportação tradicional ao aumento vegetativo dos mercados, além da possibilidade adicional, mas igualmente restrita, da conquista de novos mercados. A circunstância de achar-se a burguesia latifúndio-mercantilista estrangulada pela desproporção entre o crescimento do mercado e as necessidades de nossa exportação, indica que sòmente se voltando para o mercado interno e procurando atender à crescente demanda de bens produzidos no país e destinados ao seu consumo, será possível dar satisfação aos interêsses da burguesia brasileira. Sòmente a industrialização e a comercialização do produto nacional, por meio da transformação dos processos tradicionais de exploração agrícola, tornando a lavoura capaz de atender às necessidades internas, permitirá à burguesia brasileira encontrar solução para as suas necessidades, convertendo-se de burguesia latifúndio-mercantil em burguesia nacional e progressista.

As ideologias que correspondem às necessidades situacio-

nais das nossas três classes, das classes proletárias, pequeno-burguesas e burguesas, se entrosam, portanto, na mesma necessidade, de conjunto, de promoção do desenvolvimento. O problema que se apresenta, pois, para que se possa desencadear a ideologia do desenvolvimento e em torno dela reorganizar o aparelho do Estado e convertê-lo em Estado funcional, apto a planejar e a executar o planejamento econômico requerido pelas necessidades do país, é, essencialmente, um problema de educação e de organização ideológica.

#### EFICACIA DA CONSCIENCIA IDEOLÓGICA

Como tive oportunidade de salientar, na medida em que a educação ideológica se torna consciente, configura-se a necessidade, de que não se apercebiam as classes, de padronizar os comportamentos políticos em moldes que superam a barganha clientelista organizando-se tais padrões segundo as grandes diretrizes da posição ideológica. É, portanto, por meio de um esforço ideológico e da organização de núcleos de coordenação e de esclarecimento sociais que, independentemente da distribuição dos partidos—vinculada a uma tradição não imediatamente superável—que se poderá constituir a grande unidade nacional para o desenvolvimento, formando-se correntes de idéias e de interesses dentro e fora do Parlamento e do Governo, capazes de transcender a limitação partidária para apoiar, unitária e maciçamente, os principais programas de desenvolvimento, e imprimir ao Estado a funcionalidade de que carece. Sòmente assim será possível criar as condições institucionais de que depende o desenvolvimento econômico.

Acredito que experiências como a que estamos aqui realizando no sentido de esclarecer a problemática brasileira e elucidar os requisitos de que depende o desenvolvimento econômico, constituem exatamente um meio de dar execução prática ao imperativo a que acabo de aludir, de formar correntes de idéias e interesses suficientemente poderosos para transformar, no sentido do desenvolvimento, as condições institucionais do nosso país.