

Tensiones entre el proyecto Alianza para el Progreso y el desarrollismo nacional en Brasil

Tensions between the Alliance for Progress project and national development in Brazil

Vera Alves Cepêda*

RESUMO

O presente trabalho procura analisar a recepção do programa Aliança para o Progresso no Brasil. A hipótese central investiga o peso que a anterior trajetória nacional-desenvolvimentista, as experiências robustas de planejamento econômico-social de molde estatal, a inclinação para a valorização da ação protagonista do Estado e a existência de um projeto de política externa independente (PEI) exerceram tanto na criação estratégica (e tardia) da Aliança para o Progresso pelos Estados Unidos, quanto pela sua fraca presença e duração no Brasil.

Palavras-chave: teoria do subdesenvolvimento; teoria da modernização; nacional-desenvolvimentismo; idealismo orgânico; Aliança para o Progresso.

ABSTRACT

This paper analyzes the reception of the Alliance for Progress program in Brazil. The central hypothesis researches the influence of the previous national-developmental trajectory, the robust experiences with social-economic planning in a state shape, the leaning towards valorizing the protagonist action of the state and the existence of an independent external policy project (PEI), in the strategic (and late) creation of the Alliance for Progress by the United States, as well its weak presence and existence in Brazil.

Key-words: subdevelopmentalism theory; modernization theory; national-developmentalism; organic idealism; Alliance for Progress

Recibido: Julio 2019.

Aceptado: Octubre 2019.

* Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo – USP, Mestre e Doutora em Ciência Política pela USP, pós-doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP-UERJ. Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – PPGPol-UFSCar e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar – PPGS-UFSCar. Correio eletrônico: cepeda.vera@gmail.com.

Introdução

A proposta da Aliança para o Progresso (APOP) representou um ponto de mutação nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina, com impacto especial no caso brasileiro. Seu aparecimento, além de expressar a dinâmica da nova arquitetura mundial da Guerra Fria, funcionou como um teste sobre os limites do propalado desejo de expansão da democracia e da remoção dos entraves ao desenvolvimento nos países periféricos. Apresentada sob a face benigna da cooperação e da busca da redução das tensões no continente a partir da eliminação de suas causas, o projeto naufragou dado o apoio dos Estados Unidos ao ciclo das ditaduras que se abriram com o golpe civil-militar no Brasil em 1964, posteriormente na Argentina (1966, 1976), Peru (1968), no Equador (1968), no Uruguai (1973) e no Chile (1973).

A Aliança para o Progresso (APOP) encaixa-se em uma situação *sui generis* no Brasil, uma vez que foi o governo deste país que sugeriu formalmente a criação de uma política de cooperação entre a América Latina e os Estados Unidos, focada na superação das condições de subdesenvolvimento do continente como estratégia de segurança política regional. A ideia da cooperação necessária¹ surge com a Operação Pan-Americana – OPA (1958), sendo inicialmente recebida timidamente pelo governo norte-americano, mas posteriormente endossada em função do quadro de conflito aberto pela revolução cubana em 1959. Por esse caminho os objetivos da OPA tornaram-se parte estratégica do programa da Aliança para o Progresso. Outro ponto relevante da implantação da APOP no caso brasileiro foi o elevado grau de conflito político existente no país após a eleição e renúncia de Jânio Quadros, com o tumultuado processo de sucessão de João Goulart, situação abruptamente resolvida pela saída autoritária em 1964. Neste contexto, no cenário político brasileiro seriam experimentados os limites da proposta central da APOP e a relação entre aceleração do desenvolvimento e manutenção das regras democráticas no país com experiência nacional-desenvolvimentista forte.

A hipótese deste trabalho é que a recepção da Aliança para o Progresso no Brasil, incluindo a emergência final da opção autoritária, foi impactada pelas ideologias, projetos e instituições geradas na trajetória de modernização do país, posteriores à Revolução de 1930. É consenso nos estudos sobre a história política brasileira que no período denominado *Era Vargas* foram constituídas as bases do Estado nacional moderno², com a consolidação do território sob a

¹ Ribas, Marcelo de O. 2006. A "cooperação necessária" como ideia-força na política exterior do Brasil (1958-2005), Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, ppp. 28-29.

² Draibe, Sônia. 1985. *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960*, Rio de Janeiro, Paz e Terra; Fonseca Pedro y César Dutra. 1989. *Vargas: o capitalismo em construção*, São Paulo, Brasiliense; Costa., Federico. 2008. "Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas" in Revista da Administração Pública, volume 42-5, Rio de Janeiro. pp.829-74.

autoridade centralizada, eliminação do ultrafederalismo, a reforma da administração pública com adoção da racionalidade burocrática de tipo weberiano, estabelecendo a dinâmica de levantamento de dados, análise e diagnósticos como tarefa da administração pública assessora do Estado. No caso da racionalização das competências administrativas do Estado foi criado o *Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, em 1937, locus de surgimento de uma burocracia pública imbuída dos valores do desenvolvimento e do planejamento. Ainda é produto da Era Vargas* a legislação sobre as relações de trabalho, dos pisos salariais ao papel dos sindicatos.

A base do projeto varguista ancorava-se na vigorosa teoria social do déficit e da situação de nação inacabada que exigia, como tarefa política central, a transformação da economia e da sociedade como pressuposto de um projeto nacional. Essa percepção fundou duas importantes vertentes no campo intelectual brasileiro: a primeira, da concepção de singularidade histórica, resultado da consciência de um processo de formação distinto – ponto de partida dos esforços de interpretação do Brasil e da descoberta do atraso como característica dessa trajetória; a segunda vertente, em boa medida surgindo como resultado da formação deficitária, do movimento anterior, é a do projeto de modernização racionalmente orientado e centrado na ação do Estado, fundador de uma linhagem política batizada de *idealismo orgânico* por Oliveira Vianna³ e reafirmada nos estudos de Marçal Brandão⁴ sobre a evolução da política brasileira no século XX. Essa mesma vertente permaneceria, mudando-se as causas explicativas do atraso e mantido o protagonismo estatal, na ideologia nacional desenvolvimentista que emerge a partir da década de 1940. Portanto, a Aliança para o Progresso, em seu caráter de proposição de mudanças econômicas, sociais e institucionais orientadas, não constituiu exatamente uma novidade no percurso brasileiro. Essa era uma linguagem já conhecida pela *intelligentsia*, rotinizada e inscrita nos momentos e nas instituições mais importantes da vida política do século XX no país.

No auge de sua maturação, nos anos 50 e 60, as análises sobre o subdesenvolvimento e as estratégias do desenvolvimentismo cinzelariam a tese que associava os problemas nacionais aos obstáculos econômicos, recuando até a formação colonial. Vários estudiosos como Roberto Simonsen (líder e ideólogo do projeto industrialista), Caio Prado Jr. (expoente do marxismo nacionalizado)⁵, Ignácio Rangel (expoente do Instituto Superior de Estudos Sociais – ISEB) e Celso Furtado (expoente da tradição cepalina) seriam artífices da compreensão de como e quanto o legado do colonialismo e das formas do capitalismo periférico teriam sido responsáveis pela construção do atraso. Segundo a análise de Furtado, o subdesenvolvimento

³ Vianna, Oliveira. 1927. *O idealismo da constituição*, Rio de Janeiro, Terra de Sol; Ibidem.

⁴ Brandão, Gildo Marçal. 2007. *Linhagens do pensamento político brasileiro*, São Paulo, Hucitec.

⁵ Ricupero, Bernardo. 2000. *Caio Prado Jr. e a nacionalização do marxismo no Brasil*, São Paulo, Editora 34.

não era uma fatalidade ou inépcia, mas sim uma “situação historicamente construída”, profundamente diferente do processo de formação das economias desenvolvidas e resultado dos interesses destas. Tomando-se o amplo leque de autores que pensaram o atraso como parte “desigual e combinada” da modernização capitalista na periferia e a ampla circulação e recepção que estas teses tiveram no debate brasileiro, entende-se com maior facilidade o choque que ocorre entre a teoria da modernização e a teoria do subdesenvolvimento. A primeira, base ideológica do projeto da Aliança para o Progresso, apoia-se no padrão explicativo de W. Rostow, enquanto a segunda, base da ideologia nacional-desenvolvimentista, reflete as concepções cepalina e furtadiana. Planejamento, papel do Estado e, em especial, a função da democracia são entendidas de maneira muito distinta, senão contraditória em cada uma delas.

Por último, um dos elementos geradores de grande ruído dentre as metas da Aliança para o Progresso e o contexto brasileiro seria a questão da democratização fundiária. No cenário do subdesenvolvimento brasileiro o latifúndio e as elites agrárias apresentavam uma capacidade de resistência e de resiliência muito fortes, em grande medida dado o peso que a economia exportadora tinha no sistema econômico nacional. De um lado, as elites latifundiárias e exportadoras possuíam poder econômico, político e social, mesmo com o avanço das políticas estatistas e industrialistas, ou do planejamento desenvolvimentista. De outro, a “formação econômica do Brasil”, seguindo o raciocínio de Furtado⁶ (1959; 1962 B), havia colocado o latifúndio como um entrave sério ao desenvolvimento nas regiões que passaram pelos ciclos agrário-exportadores. Nesse grupo sobressai a situação do nordeste, região privilegiada nos objetivos da Aliança para o Progresso no Brasil por seu alto grau de pobreza, mas também por seu potencial disruptivo (foco de atuação das Ligas Camponesas), a exemplo de outros casos recentes na América Latina, como Cuba.

Para análise da hipótese proposta, de uma tensão forte entre o nacional-desenvolvimentismo (herdeiro da concepção do idealismo orgânico e estatista) e a teoria da modernização proposta pela AP, este texto inicia com uma breve apresentação das condições de criação e dos objetivos centrais previsto pela Aliança para o Progresso. Na sequência serão examinados, como pontos dessa tensão, a relação entre o idealismo orgânico e a teoria do subdesenvolvimento (i) e os limites da teoria da modernização diante da trajetória desenvolvimentista (ii).

O surgimento da Aliança para o Progresso

Assinado no encontro do Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos (OEA), realizado em 1961, o programa da Aliança para o Progresso surge

⁶ Furtado, Celso. 1959. *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura; Furtado, Celso. 1962-b. *A pré-revolução brasileira*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

com mais de uma década de atraso em relação ao Plano Marshall (1948) destinado à Europa e o Plano Colombo (1951) destinado à parte da Ásia. Na comparação com o Plano Marshall, a explicação do atraso seria atribuída à diferença dos objetivos previstos nos dois programas - reconstrução de economias avançadas (Plano Marshall) e a implementação do desenvolvimento em economias atrasadas (Aliança para o Progresso). Europa e Japão tiveram seus sistemas produtivos e arranjos sociais afetados por uma guerra concreta, enquanto a América Latina, como outras regiões do Terceiro Mundo, vivia uma guerra sub-reptícia, feita de apartamento e empecilhos no ingresso às formas e benefícios da civilização moderna. A questão seria de *construção* e não de *recuperação* de um status perdido. O ponto comum, no entanto, em todas as iniciativas da política externa comandada pelos Estados Unidos para o bloco ocidental pós-1945 seria o tema da segurança e da barragem da expansão do comunismo. E essa “ameaça” chegaria ao continente latino-americano com a revolução cubana em 1959⁷.

Embora apresentada como uma proposta de dimensões inéditas no curso das relações internacionais, o *modus operandi* e os objetivos contidos na proposta da Aliança para o Progresso já eram sobejamente conhecidos e, em alguns pontos, reivindicados pelos países latino-americanos a partir das concepções da teoria do subdesenvolvimento e da perspectiva do planejamento nacional-desenvolvimentista. Os princípios de cooperação da APOP originam-se, em grande parte, dos esforços conduzidos pelo Brasil na criação da Operação Pan-Americana, com a proposição de uma rede de cooperação centralizada na ajuda norte-americana, feita por Juscelino Kubitschek ao presidente Dwight Eisenhower em 1958. As preocupações de Kubitschek incluíam o interesse doméstico de preservar a possibilidade de conclusão do Plano de Metas, marca de seu governo, mas também a defesa de temas mais amplos, como a do tratamento mais justo para o continente. Kubitschek ressalta, na carta enviada ao presidente dos EUA, a importância da superação da pobreza e do subdesenvolvimento na América Latina como um valor democrático, civilizatório e de diminuição do potencial de conflito na região. Ao fundo da argumentação de Kubitschek é possível perceber a sombra do ideário da teoria do subdesenvolvimento.

⁷ Madureira D.P.N., *Demosthenes, M. 1996. O BNDES e o Plano de Metas*, Rio de Janeiro, BNDES, FGV, p. 12. Segundo Pinho Neto, os relatórios norte-americanos da metade dos anos 50 classificavam a América Latina como uma região onde "os comunistas não têm perspectivas de tomar o controle de qualquer estado (...) por meios eleitorais, nem mesmo de ganhar participação direta na política nacional". Na verdade, o Conselho de Segurança Nacional, em 1956, enfatizava que "não havia perigo de um ataque comunista aberto contra qualquer estado latino-americano, exceto num contexto de guerra geral", concluindo que "os Estados Unidos deveriam promover o desenvolvimento da região pela iniciativa privada das economias robustas da América Latina que não necessitam assistência por subvenções contínuas dos Estados Unidos" (United States/National Security Council - 1955/57, v. VI, p. 515-516).

Após a troca de correspondência entre Kubitschek e Eisenhower⁸, o presidente brasileiro tornaria público os termos da carta, divulgando a proposição de um plano de cooperação para a América. Em seu *Discurso à Nação e aos representantes diplomáticos dos Estados Americanos* (junho de 1958) Kubitschek reconhece a importância histórica do Plano Marshall, mas dá destaque para a injustiça que estaria sendo cometida pela política externa norte-americana por esquecer e subestimar a histórica situação retardatária dos países latino-americanos:

“É oportuno ressaltar, entretanto, que quase toda a ênfase foi posta na reconstrução, sem que suscitasse igual interesse o muito sério problema do desenvolvimento dos países de economia ainda rudimentar. Nesses treze anos que se seguiram ao fim da luta contra o totalitarismo, os Estados Unidos da América voltaram o melhor da sua atenção e recursos para os pontos do globo onde mais acesa se apresentava a disputa Leste-Oeste. Assim, a América Latina, que também contribuíra para a vitória democrática, viu-se, em pouco, em situação econômica mais precária e aflitiva do que a das nações devastadas pela guerra e passou a constituir o ponto mais vulnerável da grande coligação ocidental”.⁹

As estratégias da Operação Pan-Americana representavam um rompimento com o padrão pretérito da relação entre Estados Unidos e América Latina. O foco da cooperação, com intuito de geração de mudanças sociais, elevamento das condições materiais, de bem estar e fortalecimento das nações do continente, fugia das bases clássicas do pan-americanismo, centradas nos temas do anticolonialismo, da coexistência pacífica, da luta contra hegemonias exógenas e na defesa contra ataques externos¹⁰. Ficava bem distante também do horizonte traçado pela Doutrina Monroe, que preconizava o isolamento do continente das relações políticas com o resto do mundo. Mesmo quanto às recentes ações do pós guerra, como a criação da Organização dos Estados Americanos - OEA (1948) e do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca - TIAR (1948), a Operação Pan-americana possuía uma propensão para a transformação estrutural, para além de tratados de segurança ou das simples relações comerciais.

⁸ A carta enviada pelo presidente Kubitschek ao presidente Eisenhower tinha como núcleo tratar dos incidentes relativos a passagem do vice-presidente Nixon por diversas capitais da América do Sul. A hostilidade flagrante demonstrada ao vice-presidente dos Estados Unidos foi aproveitada por Kubitschek como termômetro do grau de desconforto dos países da região quanto à política exterior dos Estados Unidos e, simultaneamente, para apresentar/demandar uma solução via criação de novas formas de cooperação para o desenvolvimento, consubstanciados na proposta da Operação Pan-Americana.

⁹ BRASIL. 2009. *Discursos selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão p. 29.

¹⁰ Wahrendorff C., Ricardo. 1996. *A política externa do governo Kubitschek*, Brasília, Thesaurus; Cervo, Armando Luiz. e Bueno, Clodobaldo. 2002. *História da política exterior do Brasil*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Editora da Universidade de Brasília.

No Brasil, a OPA pretendia ultrapassar ainda os horizontes cooperativos que resultaram na vinda das missões técnicas – a Missão Cooke (1942), a Missão Abbink (1948) e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951) – substituindo a cooperação centrada no repasse de expertise para o levantamento de dados, a produção de diagnósticos, o estabelecimento de metas de curto prazo ou na fixação de condições para aportes de investimento setorial, por um projeto amplo de superação do subdesenvolvimento como um todo.

No *Discurso à Nação* seriam enunciadas as preocupações básicas da Operação Pan-Americana, esposadas pela Aliança para o Progresso apenas três anos depois: a) a necessidade de intensificação do investimento em áreas economicamente atrasadas do continente, contrabalançando a carência de recursos financeiros internos e a escassez do capital privado com investimentos externos; b) a elevação da taxa de produtividade das atividades econômicas já instaladas; c) a implementação de programas de assistência técnica; d) a adoção de medidas de proteção aos preços dos produtos da pauta de exportação dos países latino-americanos diante das ruinosas flutuações internacionais. Como corolário, o resultado seria o de proteger a região contra o agravamento dos conflitos que, em última instância, diziam respeito à segurança de cada nação em particular, do continente e do bloco ocidental: “A luta contra o subdesenvolvimento, sem excluir a justiça e a lei moral, que condenam como impiedosa a coexistência da miséria e do excesso de riquezas, representa investimento a longo prazo, de rentabilidade segura, para a defesa das Américas”.¹¹

Como efeitos imediatos da proposição da Operação Pan-Americana foram criados em 1960 o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)¹². Mas o desdobramento mais importante da Operação Pan-Americana e de suas ações intermediárias, como o “Comitê dos 21” (órgão especial da OEA destinado a discutir a viabilidade dos projetos da Operação Pan-Americana), foi o de ter mapeado os objetivos esperados pelos países latino-americanos para um novo patamar de cooperação continental. Desde o envio da carta de 1958, esse processo fora marcado por muitas oscilações e um certo desencanto pela recepção da proposta pelo governo norte-americano. Na sequência, quer seja pela iniciativa brasileira de abertura de relações comerciais e diplomáticas com países do bloco socialista (Política Externa Independente-PEI), funcionando como forte mecanismo de pressão, quer pela mudança concreta da situação política latino-americana com a crise cubana, o resultado é que os Estados Unidos mudariam de posição e assimilariam as diretrizes da Operação Pan-Americana no programa da Aliança para o Progresso.

¹¹ *Ibíd.*, p. 31.

¹² Pacto de formação de um mercado comum regional integrando Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, e Uruguai. Em 1957 pelo Tratado de Roma havia sido formada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), na esteira de outras iniciativas de cooperação e ação conjunta no plano comercial na Europa.

Planeada para execução inicial de um período de dez anos, a Aliança para o Progresso atravessou três mandatos presidenciais estadunidenses. A apresentação pública do projeto é feito pelo presidente democrata John F. Kennedy (1961-1963) em reunião com os embaixadores latino-americanos, transmitido pela *Voz da América* nos diversos idiomas do continente (inglês, espanhol, português e francês). Continua sob o governo do também democrata Lyndon Johnson (1963-1969), governo sob o qual ocorre a guinada autoritária na América Latina. A Aliança para o Progresso seria formalmente extinta em 1969, durante o mandato do republicano Richard Nixon (1969-1974), em meio ao agravamento dos conflitos internacionais que atingiam os Estados Unidos (como os desdobramentos da arrastada e desastrosa Guerra do Vietnã).

Apresentada no discurso de Kennedy, em março de 1961, foi na sequência formulada em seus pontos operacionais durante a reunião convocada pelo Conselho Econômico e Social da OEA – a Reunião Extraordinária de Punta del Este, em agosto de 1961. Foi estimada uma inversão no valor de 20 bilhões de dólares (1 bilhão já para o ano subsequente)¹³ originados em fontes norte-americanas: agência de ajuda, agências financeiras multilaterais (como o BID e outros) e recursos dos setores privados via Fundação Panamericana de Desenvolvimento. Por outro lado, as nações latino-americanas participantes do projeto se comprometeriam com o ingresso de recursos próprios e contrapartidas para efetivação e otimização das ações¹⁴.

No Brasil, a Aliança para o Progresso surge *depois* de uma longa experimentação de planos de desenvolvimento, do reconhecimento da condição de subdesenvolvimento enquanto uma segunda natureza nas relações assimétricas inerentes ao capitalismo. Em 1948, sob o governo de Eurico Gaspar Dutra, foi instituído o Plano SALTE; em 1956 o ambicioso Plano de Metas de Juscelino Kubitschek; em 1959 a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), sob direção de Celso Furtado; e em 1963 o Plano Trienal, redigido por Celso Furtado, no âmbito da recepção da Aliança para o Progresso¹⁵. A AP também sucede no tempo a proposição da Política Externa Independente formulada no início da década de 1960, que propugnava o desenvolvimento de autonomia nacional, rompendo com a função submissa à

¹³ A destinação de recursos norte-americanos (US\$ milhões) no período 1946/1961 foi a seguinte: Europa, (48.477), Japão (2.541,6) e América Latina (1.828,5). Fonte: *United States/Agency for International Development (1972)*.

¹⁴ Segundo dados apresentados na III Jornadas Brasileiras da Aliança para o Progresso (1964), até o ano do golpe, os recursos injetados pela APOP foram de US\$ 65 milhões: US\$ 300.000 entre abril-junho de 1962; US\$ 21.000.000 entre junho 1962 até o mesmo mês de 1963; US\$ 43.990.00 de julho de 1964 até outubro de 1964.

¹⁵ A tradição do planejamento do desenvolvimento permaneceria no regime militar com a elaboração do Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964), o I Plano Nacional de Desenvolvimento - I PND (1972) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (1975).

hegemonia norte-americana e defesa ativa da mudança de posição do bloco ocidental quanto ao papel delegado ao continente latino-americano.

O projeto da Aliança para o Progresso surge em meio a uma situação tensa de transformações estruturais e políticas que abalaram o continente e o mundo, como uma utopia progressista. Em seu programa original, a Aliança para o Progresso previa como relação necessária o desenvolvimento e a democracia, mas dura pouco a sua versão democrática - dois anos e sete meses após sua assinatura em Punta del Este o governo americano endossa e apoia a passagem para o Regime Militar¹⁶ no Brasil, processo que se repetiria em outros países na sequência (Argentina, Peru, Equador, Uruguai e no Chile).

Desenvolvimento e democracia na Aliança para o Progresso

A leitura literal dos dois documentos que formam o Programa da Aliança pelo Progresso, a *Declaración a los pueblos de América* e a *Carta de Punta del Este*, firmados durante a Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA (Punta del Este, 5 a 17 de agosto de 1961), promove a sensação de um compromisso justo e benéfico para as partes envolvidas, com destaque para o papel dos Estados Unidos como mecenas na luta pela melhoria das condições de vida dos países signatários. O programa apresenta uma retórica progressista: reconhece o alto grau de pobreza (condições indignas de vida) de amplos setores da população latino-americana, a presença de desigualdade de posses (econômicas, como a terra, e políticas, pela presença de elites predatórias), o baixo nível educacional, a falta de oportunidades para o crescimento individual e para o desenvolvimento social. Nesse quadro, o Programa da Aliança para o Progresso mobiliza, como instrumentos centrais de transformação a democracia, as mudanças institucionais e a diversificação econômica rumo à industrialização.

Para entendermos a recepção controversa da Aliança pelo Progresso no Brasil seria conveniente analisarmos com cuidado o significado dos referidos eixos, seu papel no contexto histórico e seus objetivos políticos implícitos. Iniciando pela forte atenção dada à questão democrática, dois elementos sustentam sua centralidade no programa da AP. O primeiro deles, largamente reconhecido pelos estudos de política internacional, indica a valorização da democracia como um dos desdobramentos da Guerra Fria. Ao final da segunda guerra mundial, com a emergência da bipolaridade, a chave identitária apresentada pelo bloco ocidental liderado pelos Estados Unidos era a associação entre desenvolvimento capitalista e a existência

¹⁶ É importante lembrar de dois aspectos: o primeiro é que, em paralelo ao Programa da Aliança para o Progresso, nas relações Brasil-Estados Unidos ocorria o projeto de contrainsurgência e, o segundo, a participação ativa do embaixador Lincoln Gordon na guinada dos Estados Unidos no apoio ativo à construção do golpe de 1964. Gordon, Lincoln. 2002. *A segunda chance do Brasil: a caminho do Primeiro Mundo*, São Paulo, SENAC.; Gaspari, Elio. 2014. *A ditadura envergonhada – As ilusões armadas* (2ª edição), Rio de Janeiro, Intrínseca.

de instituições democráticas. Na antípoda, a identidade do bloco comunista era associada ao totalitarismo, ao esmagamento das liberdades individuais e ao trabalho forçado.

Esta visão ideológica foi básica na construção do cinturão de contenção proposto para a Europa através do Plano Marshall, mas a identificação do “bloco ocidental *igual* liberdade” versus “bloco comunista *igual* totalitarismo” tinha, com o protagonismo dado à democracia no continente europeu, também uma outra tarefa. Não se pode esquecer que as duas guerras mundiais têm em sua origem a ação disruptiva de regimes anticapitalistas e antidemocráticos que varreram esse continente no início do século XX. Corporativismo, fascismo, nazismo e o próprio comunismo estiveram enraizados em várias experiências nacionais e estreitamente associadas à crítica da filosofia liberal. Nessa origem foi importante a condição retardatária do desenvolvimento capitalista em vários países ou, em outros, as consequências da aceleração dos efeitos da II Revolução Industrial.

É razoável supor que a defesa da democracia, após 1945, opunha-se tanto a essas inovações pretéritas, com excessivo amor ao Estado, desamor ao individualismo e desconfiança das forças do mercado, quanto ao risco inaugurado pela expansão do comunismo soviético. A democracia funcionaria assim em dois tempos: como enfrentamento do passado (fascismo e nazismo) e barreira no presente/futuro (ameaça comunista).

A ressalva é importante quando adiante avaliarmos o mesmo quadro para a América Latina, território que também foi afetado pelo corporativismo e pelo fascismo entre as décadas de 1920 e 1945, conformando uma fase nacionalista, pró-Estado e antiliberal¹⁷.

Essa herança é detectada por Alceu Amoroso Lima, em 1961, como fonte da posição suspicaz dos Estados Unidos com relação ao Brasil. Tanto o nacionalismo gerado pelo fascismo, neofascismo e pela teoria do subdesenvolvimento seriam fontes óbvias “de desconfiança dos Estados Unidos ao sul do Rio Grande” e que representariam “um perigo muito mais imediato do que o comunismo”¹⁸.

A memória dos arranjos políticos radicais na Europa no entreguerras, o rápido crescimento da URSS e a expansão de sua zona de controle alertaram o bloco ocidental dos riscos apresentados pela pobreza e pela incerteza como deflagradores de conflitos graves e de fortalecimento de alternativas extremistas. Pensado para as condições do quadro europeu, este raciocínio chegaria atrasado (mas chegaria) na América Latina na virada da década de 1960 na formulação da Aliança para o Progresso.

¹⁷ Linz, Juan. 1979. “Introdução” in *Integralismo (o fascismo brasileiro na década de 30)* (Hélgio Trindade), São Paulo, Difel; Pinto, Costa. 2014. “O corporativismo nas ditaduras da época do fascismo” in *Varia História*, vol. 30, Nº 52, Belo Horizonte, p. 17-49.

¹⁸ Lima, Alceu A. 1961. “Os Estados Unidos e a América Latina” in *Revista Brasileira de Política Internacional –RBPI*, Nº 13, Ano IV, Rio de Janeiro, p. 19.

Eixo da liderança do bloco ocidental, os Estados Unidos possuíam uma longa tradição de controle geopolítico da América Latina, com foco estratégico de defesa e progressivamente de vantagem no quadro da competição econômica mundial. O mais antigo posicionamento nascera com a Doutrina Monroe (1823) onde a proteção da liberdade norte americana repousava na repulsão da presença do colonialismo europeu nesse continente - "a América para os americanos". Por outro lado, talvez devido à aplicação das energias do país ao seu desenvolvimento interno, os Estados Unidos defendiam a não interferência nos assuntos internos dos demais países americanos. Recuperando a trajetória das relações de política externa entre os Estados Unidos e a América Latina, Milton Eisenhower (1962) definiria as duas primeiras fases da política externa norte-americana para o continente como "paternalista e ausenteísta", seguidas de uma fase imperialista (início do século XX).

No momento da Guerra Fria nenhuma dessas estratégias bastava, nem sequer a do imperialismo sem mediações. Era necessário exportar e consolidar o modo de vida democrático como meio de contenção da expansão do comunismo. Se anteriormente a democracia era entendida como um "negócio interno" adstrita aos assuntos dos estados nacionais do continente e uma característica marcante da "civilização norte-americana" (como um dom emanado dos *pilgrim fathers*, das virtudes da colonização conforme demonstrou Tocqueville em *Democracia na América* ou da teoria do destino manifesto), nas condições da bipolaridade ela havia transformado-se no elemento chave para diferenciação entre dois projetos civilizatórios antagônicos – capitalismo e comunismo – e ferramenta de uma nova forma de controle dos Estados Unidos em relação aos países sob sua órbita de controle.

Para lideranças e intelectuais latino-americanos a mudança da política externa dos EUA não passou despercebida em suas intenções quanto à América Latina. Durante um longo período, "... os Estados Unidos consideraram o ataque às nossas liberdades como assunto que interessava apenas aos latino-americanos. Baseados nessa premissa ignoraram os apuros em que vivíamos"¹⁹. A Aliança para o Progresso deveria então ser saudada como uma boa novidade, embora tardia, no apoio necessário à "segunda guerra da independência latino-americana"²⁰. Mas sua face instrumental como defesa prioritária dos interesses americanos, origem do impulso da Aliança, precisaria ser entendida de maneira clara:

¹⁹ Figueres, José. 1962. "A Aliança para o Progresso e suas metas políticas" in *A Aliança para o Progresso – problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, p. 109.

²⁰ Para o autor, ex-presidente da Costa Rica e figura de proa na luta contra as ditaduras na América, a "I Guerra Latino-Americana" seria a da independência e autonomia nacional - "travada aproximadamente entre 1800 e 1825, as atuais repúblicas latino-americanas cortaram os laços que as prendiam a Espanha e Portugal", tornando-se nações soberanas (ibíd., p. 104). A II Guerra Latino-Americana seria a busca por regimes de liberdade e não os regimes autoritários e de caudilhos. Já para a CEPAL, seria a da superação do subdesenvolvimento.

“Por que decidiram os Estados Unidos entrar na II Guerra Latino-Americana da Independência? Pela mesma razão por que entraram na I e II Guerra Mundial: porque o instinto nacional percebeu, anteontem, como ontem, e como agora, que chegou o momento em que a sua própria liberdade e prosperidade nacional estão em perigo. Durante anos, nós latino-americanos, desejamos não apenas que os Estados Unidos nos *ajudassem*, mas *entrassem* na luta contra a ditadura e a pobreza. (...) Os latino-americanos consideram essa nova *Aliança* como medida realista, como uma medida de defesa dos Estados Unidos. É tudo isso que esperávamos e que pedimos”.²¹

Em consonância com a política norte-americana de criação de mecanismos impeditivos para expansão do comunismo, agora aplicada aos países da América Latina, o *leitmotiv* seria a valorização da democracia como único *modus operandi* possível para alcance do conjunto de metas do desenvolvimento: crescimento e diversificação econômica, modernização social e institucional, educação, saúde e aumento do bem-estar da população.

Essa é a *ratio* da Aliança para o Progresso, tão distinta do posicionamento anterior dos Estados Unidos para a região que mereceu dois aplicados estudos de seus porta-vozes no mercado editorial brasileiro: o livro *O progresso pela Aliança*, de Lincoln Gordon (que serviu como embaixador dos Estados Unidos no Brasil de 1961 a 1966)²², publicado em outubro de 1962; e o artigo de Milton Eisenhower (estudioso dos problemas da América Latina e membro de diversas instituições governamentais norte-americanas e multilaterais ligadas ao tema) em *A Aliança para o Progresso*²³, publicado também em 1962.

O peso da democracia no projeto da Aliança para o Progresso aparece no documento que contém a descrição de metas e etapas do projeto, a Carta de Punta del Este, nos termos liberdade e sociedades democráticas. No compromisso político que acompanha a Carta, a Declaración a los pueblos de América, logo no primeiro parágrafo o termo adjectiva-se para democracia representativa:

“Esta Alianza se funda en el principio de que al amparo de la libertad y mediante las instituciones de la democracia representativa, es como mejor se satisfacen, entre otros anhelos, los de trabajo, techo y tierra, escuela y salud. No hay ni puede haber sistema que

²¹ *Ibíd.*, p. 108.

²² Gordon, Lincoln. 1962. *O progresso pela Aliança*, Rio de Janeiro, Editora Record. Neste texto, escrito no período de lua-de-mel da Aliança para o Progresso, Gordon esforça-se para legitimar o projeto da Aliança em seu foco democrático. Exatos quarenta anos mais tarde, Gordon lançaria um texto retrospectivo com dados importantes sobre os difíceis anos 60 no Brasil e nele seria franco quanto ao apoio dos Estados Unidos à mudança do regime em 1964. Cf. Gordon. 2002. *A segunda chance do Brasil: a caminho do Primeiro Mundo*, São Paulo, SENAC.

²³ Eisenhower, Milton. 1962. *A Aliança para o Progresso – problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

garantice verdadero progreso si no proporciona las oportunidades para que se afirmare la dignidad de la persona, que es fundamento de nuestra civilización”²⁴.

Creio não ser fortuito o esforço de precisão do termo. Trata-se de definir o *tipo* de democracia a ser defendida –a democracia representativa– e do estabelecimento do vínculo entre as instituições democráticas e a resolução de históricas demandas populares como trabalho, casa, terra, escola, saúde, direitos e liberdade.

Aplicada ao caso brasileiro, o peso da associação da democracia com desenvolvimento e a tipificação de democracia na forma representativa têm como tela de fundo a trajetória desenvolvimentista e as experiências de centralização política ocorridas no processo de formação do Estado Moderno no Brasil após a Revolução de 1930. São, portanto, duas dimensões envolvidas. A primeira, da associação entre o desejo de modernidade social, desenvolvimento econômico típico de uma economia avançada e a vocação democrática não constitui novidade na história brasileira em função da assimilação da teoria cepalina na discussão acadêmica e política nacional. Essa trajetória inicia-se antes mesmo da formulação da tese da deterioração dos termos de troca por Raúl Prebisch, no famoso “Manifesto dos Periféricos” de 1949. A ideia de que a especialização primário-exportadora e seu encaixe no padrão de divisão do comércio internacional atuava contra a economia nacional, enfraquecendo seu potencial avanço para as etapas mais sofisticadas de modernização (industrialização, poupança e investimento endógeno, capacidade de inovação tecnológica e economia autossustentada), aparecem nos trabalhos de Roberto Cochrane Simonsen escritos ao longo da década de 1930. As proposições de Simonsen são assimiladas pelo governo de Getúlio Vargas no Estado Novo e consolidam a origem do esforço de industrialização orientado pelo Estado na segunda metade dessa década.

Anos mais tarde, a produção teórica de Celso Furtado reforçaria a ampla aceitação do projeto desenvolvimentista, selando o diagnóstico sobre os limites finitos da vocação agrária, substituindo-a pela superação do subdesenvolvimento como condição *sine qua non* para a consolidação na nação.

Neste caso, qual seria o motivo de suspeição quanto aos propósitos do programa da Aliança para o Progresso? A AP não se apresentava como distinta do Plano Marshall (orientado para a reconstrução das estruturas econômicas e políticas arrasadas pela sequência das duas guerras mundiais) exatamente pelo objetivo de construção do desenvolvimento? Não havia recebido, via Operação Pan-Americana, parte de suas diretrizes do campo cepalino? O problema seria o da concepção do desenvolvimento, especialmente em função do diagnóstico que se fazia do *subdesenvolvimento*. Esse ponto nevrálgico geraria muitas dúvidas ou reticências no campo

²⁴ *Ibíd.*, p. 3.

nacional-desenvolvimentista (cepalino, isebiano, defensores da política externa independente, entre outros) sobre as possibilidades reais do alcance de ação da Aliança para o Progresso. Isto não significava recusar os aportes de investimento ou de apoio técnico, dada a condição de estrangulamento de recursos financeiros vigente no quadro nacional, mas permitia *suspeitar* da capacidade de transformação ou reais intenções do projeto.

A segunda função da democracia de tipo representativo deve-se à dúvida quanto à possível permanência das opções estatistas e dos arranjos corporativistas que marcaram o período de 1930-1945 no Brasil, como uma memória recente e um quadro de fundo da cultura política brasileira. Embora o fim da II Guerra Mundial coincidissem com o fim do Estado Novo, a verdade é que Getúlio voltaria ao governo poucos anos depois, reconduzido através de processo de competição partidária e eleitoral – diferentemente da forma de ascensão ao poder da década de 1930. Vargas candidatou-se às eleições de 1950 pela coligação do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e do Partido Social Progressista (PSP), tendo recebido 48,7% dos votos. O PTB, criado por Vargas em 1945, pretendia representar os setores do operariado urbano e apresentava fortes laços com o movimento sindical. Nascia assim o vigoroso campo político do *trabalhismo* e Vargas retorna ao comando do Estado brasileiro pela via democrática.

Após o suicídio de Getúlio Vargas em 1954 as coligações ligadas ao campo do trabalhismo continuariam proeminentes na arena eleitoral. Nas eleições de 1955 Juscelino Kubistcheck candidatou-se pela coligação entre o PTB, o PSD, o Partido Republicano, o Partido Trabalhista Nacional, o Partido Social Trabalhista e o Partido Republicano Trabalhista, sendo eleito com 35,68% dos votos. No processo eleitoral de 1960 foi eleito para o cargo de presidente Jânio Quadros, representante de uma coligação da oposição conservadora envolvendo o Partido Trabalhista Nacional, a União Democrática Nacional, o Partido Republicano, o Partido Libertador e o Partido Democrata Cristão, obtendo 48,26% dos votos. Mas na mesma eleição de 1960, elegeu-se para o cargo de vice-presidente João Goulart (Jango)²⁵, representante da coligação do campo trabalhista, envolvendo o Partido Social Democrático, o Partido Trabalhista Brasileiro, o Partido Social Trabalhista, o Partido Socialista Brasileiro e o Partido Republicano Trabalhista, com 41,63% dos votos²⁶.

A presença do legado varguista e o peso do trabalhismo só seria rompido com o curto mandato de sete meses de Jânio Quadros, período suficiente para a rápida perda de apoio de

²⁵ A Constituição de 1946 criou o cargo de vice-presidente após o fim do Estado Novo. As eleições para preenchimento do executivo federal eram independentes – para presidente e vice presidente – podendo representar coligações diferentes e mesmo de campos políticos opostos. Esse foi o caso da eleição de Jânio Quadros e João Goulart em 1960, sendo que o total de votos de Jango foi de 41,63% votos (Jânio havia recebido 48,26%). É bom lembrar que Jango também tinha sido vice de Juscelino Kubistcheck, eleito em 1955 com 44,25% de votos.

²⁶ O modelo de eleições independentes para cargos de presidente e vice funcionaram no Brasil eleições de 1950, 1955 e 1960.

sua base conservadora em função da decepção causada pela aproximação com os países socialistas na política externa, no estabelecimento das relações diplomáticas com a União Soviética (URSS) e pela condecoração de Ernesto (Che) Guevara. É ainda sob seu breve mandato que se formulam as bases da Política Externa Independente pelo então Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos. Com sua renúncia assume, depois de vários obstáculos e impedimentos, João Goulart. Ou seja, a maioria dos governos dos anos de 1950 e 1960, até a deflagração do golpe, originaram-se no campo do trabalhismo, segmento mais à esquerda da configuração política brasileira pós-45.

Diante do quadro político brasileiro recente, a apreensão dos Estados Unidos era compreensível. Em um período de pouco mais de três décadas o país passara por muitas alterações políticas drásticas: a Revolução de 1930; o governo provisório de Vargas; a guerra civil de 1932; a Assembleia Constituinte (1933/1934); a promulgação da Constituição Federal de 1934 (de feição híbrida: simultaneamente liberal e social); a instauração do Estado Novo (autoritário) e a outorga da Constituição Federal de 1937 (a legislação brasileira mais próxima do fascismo); a nova Assembleia Constituinte (1946) e a promulgação da Constituição Federal de 1946 (de feição liberal); o retorno à vida democrática; o interregno do parlamentarismo (na crise gerada após a renúncia de Jânio Quadros em 1961); e, finalmente, o golpe civil-militar de 1964. Se algo pode legitimar a tese de uma drástica variação política nesse período basta o fato de que de 1930 até 1964 o Brasil produziu três constituições profundamente diversas²⁷.

No entanto, algo parece ter permanecido ao longo dessa variação de regimes, projetos e modelos políticos: a defesa da importância da ação do Estado e a preocupação com a transformação econômica e social convertida em questão nacional. Trata-se do embricamento das duas referidas vertentes do pensamento social e político brasileiro: o tema do atraso e o idealismo orgânico (importantes no período 1930-1945) e sua posterior assimilação e ressignificação no binômio subdesenvolvimento/nacional desenvolvimentismo. Como anteriormente apontado, supomos que desse complexo intelectual brotou a suspeição sobre a boas intenções e a capacidade efetiva de transformação da Aliança para o Progresso, hipótese que exige uma análise mais detalhada.

Idealismo orgânico, Estado e mudança social orientada

O termo *idealismo orgânico* foi cunhado por Oliveira Vianna, importante intelectual da primeira metade do século XX, no texto *O Idealismo da constituição*. Esta obra possui três versões: a primeira, com texto sucinto publicado em 1924 na coletânea organizada por Vicente Licínio

²⁷ Ou, piorando o quadro, 1930 suspende a Constituição de 1891 e 1964 se define como Estado de Exceção com a Constituição de 1967.

Cardoso, *À margem da história da República*²⁸; a segunda em livro, com texto ampliado, publicada em 1927; e a terceira edição, muito ampliada e com novos argumentos, publicada em 1939. A existência de três versões do mesmo trabalho pode ser indicativa do valor que o argumento possuía para seu autor, ao mesmo tempo em que suas alterações revelam o ajuste do argumento consoante os acontecimentos desse intervalo temporal, com o fato notável do estabelecimento do Estado Novo em 1937. As duas primeiras edições contém ácida crítica aos vícios das instituições da I República (1889-1930) e a Constituição de 1891, enquanto a edição de 1939, publicada após o Estado Novo, retoma o argumento reforçando-o no aspecto do corporativismo e na defesa do projeto estadonovista.

O argumento de Vianna teve ampla recepção e repercussão no debate político do período, servindo de apoio ao primeiro governo Vargas (1930-1945), de quem Vianna foi aliado, ocupando a função de consultor jurídico no recém-criado Ministério do Trabalho. Nessa função Oliveira Vianna contribuiu para a definição dos direitos legais do trabalho e do papel dos sindicatos no Brasil.

Da obra teórica de Vianna destaco para esta análise a diferença ideológica e de modelo de estruturas políticas expressadas no binômio “idealismo orgânico” versus “idealismo constitucional”. Analisando as instituições políticas brasileiras da I República, dotada das características formais do liberalismo democrático e representativo, Vianna as compreende como “instituições ou ideias fora de lugar”. Sua natureza exógena falhava perigosamente ao importar projetos políticos gerados em contextos politicamente mais avançados e que, idealistas, imitativos e descolados da realidade não funcionavam de forma alguma nos quadros da sociedade brasileira. As instituições liberais-democráticas pediam opinião pública enquanto no país reinava uma situação amorfa de identidade, de incapacidade do povo massa e de abusos das elites predatórias. Mais grave, a sociedade brasileira sofria do insolidarismo social, consequência do isolamento dos latifúndios e da submissão econômica, social e política ali reinante. Sem consciência de demandas estruturais organizadas, a existência de partidos e as lutas eleitorais produziam apenas políticos profissionais que se apropriavam do Estado para realização de seus interesses próprios. Em uma situação como essa, o erro fundamental era o de acreditar que boas instituições (liberais) seriam produtoras da boa sociedade (moderna) – este era o cerne do *idealismo constitucional*. Em gradiente oposto seria necessário compreender a trajetória nacional e sua arquitetura para elaboração de uma forma política

²⁸ Esse texto reúne reflexões de autores da geração que nasceu com a República (1889) e que “não viram o imperador, não conheceram os escravos”, como Pontes de Miranda, Gilberto Amado, Alceu Amoroso Lima, Oliveira Vianna e outros. A ideia que os associa é a de pensar o Brasil diante da massa de transformações estruturais, mentais e políticas que se abrigam sob a I República. A obra é a reflexão de uma geração, nos termos de Mannheim, que legaria boa parte das bases mentais do pensamento intelectual que acompanhará a primeira fase da modernização brasileira. Cardoso, Vicente. 1981. *À margem da História da República*, Brasília, Editora UNB.

adequada, não para representá-la (pois a base social era problemática e disfuncional), mas sim para transformá-la – este seria o dever ser do *idealismo orgânico*.

Oliveira Vianna encaixa-se na tradição de pensamento que nascida no final do século XIX colocava como centro da agenda intelectual e política a reflexão sobre as condições específicas da identidade histórica do Brasil. Mesmo liberto da dominação colonial não se sedimentara ainda uma consciência sobre a nacionalidade e, somada à essa lacuna, fortalecia-se a percepção de uma história nacional diferente, específica em sua trajetória, ganhando corpo a consciência do atraso em relação ao padrão econômico, social e político dos países avançados. Muitas variáveis foram progressivamente mobilizadas nessa agenda: as condições geográficas e climáticas, o cadinho das raças (a confluência de indígenas, portugueses e negros), o atraso da mentalidade (*ethos* não moderno) e a inadequação das instituições. A tese do *idealismo orgânico* sistematiza esse último ponto, propondo como questão fundamental para explicar o atraso nacional o amorfismo social. O problema político não se concentrava na representação ou no direito ao voto (base do discurso liberal do período), mas no projeto de transformação dessa sociedade inarticulada em uma nação real. Vianna, como inúmeros outros intelectuais, apontava o Estado como o único ator possível para realização dessa tarefa, pilar da questão nacional. Surge uma tradição de pensamento político que sobrevalorizará o centralismo e o protagonismo do Estado diante da sociedade – o idealismo orgânico – que Brandão²⁹ denominou como uma das mais vigorosas *linhagens* do pensamento político brasileiro. Posteriormente esse mesmo pressuposto seria assimilado pelo pensamento desenvolvimentista, com outro diagnóstico para o atraso (as estruturas econômicas tardo-periféricas) e outra tarefa demiúrgica para o Estado (o planejamento da industrialização), mas a mesma defesa importante da intervenção orientada para a transformação social³⁰. Atraso, subdesenvolvimento e desenvolvimentismo perfazem uma longa e robusta corrente no campo do pensamento social e político brasileiro, capaz de ultrapassar as fronteiras do debate acadêmico e invadir a esfera política concreta, produzindo consequências nas escolhas nacionais e no desenho das instituições.

Um exemplo sobre o peso que a concepção da condição nacional atrelada ao tema do subdesenvolvimento/desenvolvimentismo aparece em 1958, na fala de Frederico Schmidt, um dos representantes brasileiros na Comissão dos 21 na discussão sobre os encaminhamentos dados à proposta da Operação Pan-Americana:

²⁹ Brandão, Gildo.G 2007. *Linhagens do pensamento político brasileiro*.

³⁰ Cepêda, Vera. 2017. “Trajetórias do corporativismo no Brasil: teoria social, problemas econômicos e efeitos políticos” in *A Era do corporativismo: regimes, representações e debates no Brasil e em Portugal*, Porto Alegre, EDIPUCRS.

“O primeiro ponto que deverá ser esclarecido — e que representa um verdadeiro pré-requisito para a compreensão plena dos itens de nossa Agenda — consiste na definição dos nossos objetivos. Politicamente, sabemos que o problema se apresenta como de subdesenvolvimento e que a sua solução consiste em desenvolvimento econômico. Entretanto, *ainda não determinamos claramente o que entendemos por subdesenvolvimento e, portanto, ainda não podemos indicar o que entendemos por desenvolvimento*”³¹.

Schmidt, personalidade influente no círculo de Juscelino Kubitschek, revelava uma preocupação difundida no debate brasileiro: a importância da definição da natureza do subdesenvolvimento. Essa problemática não era específica do Brasil e sequer da América Latina, envolvendo a questão da distância entre as sociedades de capitalismo avançado e outras que permaneciam retardatárias. A ideia de estágios ou de tipos de diversos de desenvolvimento é fruto do esforço de compreensão desse processo por parte da teoria econômica, da mesma forma que se consolidava politicamente a noção de Terceiro Mundo em substituição à modalidade “Colônia”. Tratava-se de compreender como países com autonomia política não avançam rumo à autonomia econômica. Nesse debate surgiram duas teses importantes, embora divergentes: a teoria da modernização sistematizada por Rostow e a teoria do subdesenvolvimento da Cepal.

A teoria da modernização, proposta por Walt W. Rostow em *The Stages of Economic Growth: a non-communist manifesto* (1960), analisa os possíveis estágios do desenvolvimento econômico e as conseqüentes alterações na sociabilidade e na política, produzindo uma tipologia ou escala de transformação em direção às sociedades capitalistas maduras, de consumo de massa e liberal-democráticas. A evolução econômica ocorreria em cinco estágios cumulativos: 1) *sociedade tradicional*: com produção limitada e predomínio de atividades de subsistência; 2) *precondições para o arranque ou decolagem*: incremento da especialização do trabalho, excedente via comercialização, infraestrutura de transporte; crescimento da renda/poupança/investimento e início da ação empreendedora, mas grande peso dos produtos primário-exportadores, baixa produtividade e forte presença de valores/estrutura social tradicional; 3) *arranque*: intensificação da industrialização, crescente alocação da força trabalho no setor industrial, novas instituições políticas e sociais, defesa da modernização como projeto político, crescimento tende a ser autossustentado, crescimento continuado da renda e da poupança interna; 4) *marcha para a maturidade*: economia bastante diversificada, tendência à inovação tecnológica, multiplicidade de opções de investimento e da produção

³¹ Schmidt, Augusto. 1959. “Discurso ao Comitê dos 21, *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*, Nº 5, Ano II, Rio de Janeiro, p. 98 (destaque em itálico feitos pela autora deste trabalho).

nacional de bens e serviços (produzidos com maior cobertura das demandas do mercado interno), presença de novos tipos de indústrias e consolidação dos antigos ramos, mudança na pauta das importações e autonomia para decisões de focos produtivos; 5) *era do consumo de massa*: a economia direciona-se para o consumo de massa, florescem as indústrias produtoras de bens de consumo duráveis e o setor de serviços assume relevância na estrutura econômica do país.

A tese de Rostow prevê uma dinâmica endógena ao processo de transformação econômico, afastando-se do paradigma econômico clássico das vantagens competitivas como lógica da redistribuição do progresso técnico. Agora as variáveis e a complexidade de ordem econômica e de ordem política correlacionam-se na transformação progressiva do desenvolvimento. Há ganhos inestimáveis nas novidades da teoria da modernização em função de uma análise centrada no processo de desenvolvimento e não na escalada do crescimento. Outro aspecto relevante é a adoção de mecanismos “transitórios” para aceleração do desenvolvimento em sociedades subdesenvolvidas, como por exemplo o intervencionismo – capaz de disparar o processo de mudança, posteriormente substituído pelas regras de mercado.

Em sua aplicação, nas estratégias adotadas na Aliança para o Progresso, a teoria da modernização foi utilizada na perspectiva da aceleração da dinâmica do desenvolvimento. Partindo das diretrizes da *Carta de Punta del Este*, previa-se que com a injeção de recursos em projetos nacionais, pautados em diagnósticos “confiáveis” (verificáveis pela comissão de técnicos norte-americanos) e focados na transformação da estrutura produtiva, seria alavancado o processo de modernização na periferia, induzindo modificações que promoveriam o surgimento e consolidação da dinâmica de mercado autorregulado. Mas a proposta da AP dava especial atenção às transformações das estruturas sociais e políticas, aceleradas via compromissos firmados pelos países signatários, estipulados como condicionantes para o repasse de recursos financeiros e de apoio técnico. As mudanças mais importantes, impulsionadas “pelo alto”, seriam a alteração do perfil fundiário, o incremento do bem-estar social e adoção do modelo de democracia representativa³².

Democracia liberal e democracia autoritária

Conforme já analisado neste trabalho, a democracia representativa (eleitoral, partidária e da competição de interesses regulados pelas regras do jogo) servia para afastar e opor-se ao centralismo democrático soviético e no caso brasileiro para combater a herança da “democracia autoritária” prevalecente no período do Estado Novo. Para inúmeros intelectuais que apoiaram o Estado Novo como Oliveira Vianna, Francisco Campos, Azevedo Amaral e o

³² O termo democracia representativa aparece explicitamente na *Declaración*, mas não na *Carta*, talvez porque a *Declaración* fosse um documento político multilateral e a *Carta* um plano de trabalho.

próprio Getúlio Vargas, a verdadeira democracia seria aquela capaz de realizar as reais demandas nacionais (coletivas) e não aquela voltada aos interesses individuais; ao contrário, deveria deixar de ser um espaço mercantilizado e tornar-se orgânica e solidária. O debate sobre os limites da democracia liberal na década de 1930 associava as teses dos idealistas orgânicos próximos de Vargas com as aspirações integralistas³³, partilhando a defesa de um Estado-síntese dos interesses nacionais, com objetivo de transformar a sociedade em direção ao *telos* da nação. Tanto os integralistas quanto os intelectuais do idealismo orgânico esposavam as bases da teoria do corporativismo, repudiando tanto o padrão político centrado no indivíduo (liberalismo) quanto nas classes (marxismo). No “século do corporativismo”³⁴, a vida social, orgânica, deveria ser organizada pelos interesses comuns e colaborativos entre os segmentos do trabalho e do capital. O interesse, nacional e somente nacional, seria representado e operacionalizado pelas ações do Estado. Para muitos analistas, esses traços aproximariam o modelo varguista e integralista do campo do autoritarismo e do fascismo. De qualquer forma, o traço de centralização autoritária-corporativa constituiu uma marca importante na cultura política brasileira em seu processo de passagem para a etapa urbana e industrial. Após o fim do Estado Novo a democracia representativa funcionaria como uma demarcação limítrofe com o passado, mesmo que ainda permanecesse um forte protagonismo esperado na ação do Estado – uma vez que a República Liberal inaugurada com a Constituição de 1946 conjugaria democracia com o fortalecimento da ideologia nacional-desenvolvimentista³⁵.

Nesse movimento as contribuições da Cepal, do ISEB e a teoria furtadiana do subdesenvolvimento foram centrais para o fortalecimento do projeto desenvolvimentista no plano nacional. De fora, o reconhecimento da racionalidade funcional do planejamento (mesmo com caráter de excepcionalidade) na teoria da modernização rostowniana aparecia como uma legitimação extra. E mais significativo, a política externa norte-americana aproximava-se inevitavelmente, no momento de 1960/1961, através da Aliança para o

³³ Há um trânsito curioso entre a corrente integralista e o desenvolvimentismo dos anos 50. Intelectuais como San Thiago Dantas, Augusto Frederico Schmidt, Roland Corbisier, Rômulo de Almeida e outros, estiveram muito próximos dessa corrente nos anos 30 e posteriormente reapareceram como importantes atores da Política Externa Independente, da Operação Pan-Americana, da produção intelectual do ISEB ou no núcleo duro do planejamento econômico.

³⁴ Manoilescu, Mihail. 1938. *O século do corporativismo - doutrina do corporativismo integral e puro*, Rio de Janeiro, José Olympio.

³⁵ Estado e projeto nacional centrados na superação do atraso, embora encontrando resistência nos economistas ortodoxos (Eugênio Gudín, Otávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos), formaram as bases da hegemonia nacional desenvolvimentista (Bielschowsky, R. 1988. *Pensamento Econômico Brasileiro*) e da expansão da tradição cepalina em dimensão continental (Montecinos, V; Markoff, John. 2016. *Economistas en las Américas*).

Progresso, da teoria cepalina do planejamento do desenvolvimento, embora *não coincidissem com ela*³⁶.

Não haverá um Plano Marshall para a América Latina

A Aliança para o Progresso firmava um viés progressista na relação dos Estados Unidos para com a América Latina, mesmo que tardia (pois não ocorre no imediato pós guerra, como o Plano Marshall) e atrasada (por ser posterior à proposta da Operação Pan-Americana). Essa reticência no compromisso de cooperação havia sido pressentida por Roberto Simonsen, que alertava já em 1943 sobre a posição que seria reservada ao Brasil após finalização dos conflitos: a retomada da função primário-exportadora. No texto *Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra*³⁷, Simonsen criticaria o horror da guerra, o risco de crise civilizatória e a lamentável perda de vidas humanas. Mas olhando apenas os aspectos econômicos, reconhece que os conflitos teriam gerado consequências positivas, uma para os EUA e outra para os países primário-exportadores da periferia. Por ser uma nação industrializada, ocorreria nos Estados Unidos um processo de dinamização de toda estrutura econômica e um surto de inovação provocados pela concentração e planejamento no esforço bélico. Ter-se-iam fortalecidos o espírito de unidade e de cooperação, o surgimento de novas e “formidáveis indústrias”, com aumento da produção de “ferro, aço, alumínio, plásticos, produtos sintéticos, produtos químicos e matérias-primas essenciais (...) surgindo daí extraordinários inventos e aperfeiçoamento técnico de toda ordem”³⁸. Nos países da periferia, vide o caso brasileiro, a guerra serviria para colapsar o processo de importação, promovendo a aceleração da produção industrial voltada para o mercado interno. O patamar alcançado nesse processo de industrialização por substituição de importação teria gerado uma brecha histórica para superação da vocação agrária em direção à vocação industrial (constituindo, nos termos de Rostow, uma situação de arranque). O problema é que Simonsen intuía, de forma visionária, que cessado o conflito a política dos países desenvolvidos, em especial dos Estados Unidos, seria a de recomposição da ordem tradicional da divisão do trabalho, voltando os países periféricos a atuar como produtores de matérias-primas de exportação.

³⁶ Segundo Flávio Ribeiro (2007), essa estratégia substituiria com eficiência o velho colonialismo, operando o controle político via empréstimos internacionais e assistência técnica.

³⁷ Simonsen, Roberto. 1943. *Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra – geografia e política industrial*, São Paulo, FIESP.

³⁸ *Ibid.*, p. 4.

Entre 1947 e 1948 Simonsen redigiria alguns estudos sobre os efeitos do Plano Marshall para os países latino-americanos³⁹, onde, apoiado pelas evidências, alertaria para os limites e as falhas do Plano Marshall, bem como da política externa norte-americana de marginalização da América Latina:

“Não nos manifestamos contra a execução do Plano Marshall, que julgamos necessário e indispensável à restauração de grande parte do trabalho no mundo. As nossas críticas cingiram-se à unilateralidade desse Plano organizado à revelia da América Latina, aos desequilíbrios em nossa estrutura econômica e social que ele irá provocar e ao consequentemente retardamento de nosso desenvolvimento econômico pela manutenção de indefinida de nossa estrutura semicolonial.”⁴⁰

Para Simonsen o que se esquecia nesse movimento era a prudência, uma vez que levemente se desconsiderava os riscos da pobreza como fator deflagrador de conflitos, mesmo após o terrível exemplo da guerra recém terminada. Desde a década de 1930⁴¹, pensando no cenário interno do Brasil e de países com trajetória similar, Simonsen clamava por atenção para o tema da pobreza enquanto um problema político grave a ser superado. Propunha sua eliminação pela industrialização, pela elevação da produtividade, da renda média do trabalho e da deflagração do ciclo de inovações tecnológicas, entendidas como uma questão nacional. Nos textos dessa década sua reflexão estava voltada para a estabilidade e o desenvolvimento interno do país, mas nos textos posteriores a 1943 o mesmo raciocínio é aplicado ao contexto internacional:

“ ... se os núcleos de empobrecimento geram mal-estar, que mina, aos poucos, a estabilidade das sociedades em geral, e facilita a germinação da guerra, por que não combater, em sua origem, esses focos, quando não faltam às nações ricas e altamente civilizadas os meios e recursos para esse fim?

³⁹ Sugestões para uma política econômica pan-americana: problemas do desenvolvimento econômico latino-americano (1947-a), O Plano Marshall e suas prováveis repercussões econômicas na América Latina (1947-b), A situação econômica da América Latina e suas possibilidades em face do Plano Marshall (1948), O Plano Marshall e um novo critério nas relações internacionais (1949).

⁴⁰ Simonsen, Roberto. 1949. *O Plano Marshall e um novo critério nas relações internacionais*, Rio de Janeiro, sem editora, p.20.

⁴¹ *As crises no Brasil* (1930), *As finanças e a indústria* (1931), *Ordem econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras* (1934), *Aspectos da política econômica nacional* (1935), *A evolução industrial do Brasil* (1939) e *Níveis de vida e a economia nacional* (1940).

(...) a guerra está nos mostrando a que formidáveis dispêndios as nações ricas foram compelidas em defesa da civilização, por não se terem atido, suficientemente, em momento oportuno, ao cuidado de impedir ou destruir as causas geradoras da guerra.”⁴²

Não adiantaria reequipar o “homem europeu, e manter e agravar a pobreza do latino-americano”, pois além de “injusto” seria incorrer em “grave erro de estratégia política”⁴³, uma vez que sendo o mundo uma só unidade seria do interesse das nações mais ricas “combater os focos de pobreza, que são também focos de descontentamento e revolta”⁴⁴. A reflexão de Simonsen perfilava-se às posições defendidas em outros países do continente que haviam percebido quanto a dependência do comércio internacional e a oscilação dos preços dos produtos primários funcionavam como restrições a estabilidade interna e ao progresso material. Os países centrais deveriam preocupar-se com a pobreza da periferia por uma questão de segurança do bloco ocidental, mas os países subdesenvolvidos preocupavam-se com sua sobrevivência enquanto nações soberanas.

A originalidade e proeminência da obra de Roberto Simonsen nasce na descoberta da condição de subcapitalismo para a situação brasileira. Esse argumento começa a ser modelado nos trabalhos de 1930 e 1931 e o termo aparece explicitamente no texto produzido para os debates da Assembleia Nacional Constituinte de 1933/1934: nesse plenário Simonsen afirmaria, sob muitos protestos de outros deputados constituintes, que “o Brasil é um país pobre, com uma população pobre” em função da condição primário exportadora. A vocação agrária, denominação da época por conta da abundância de terras e clima propício (definindo a “vantagem competitiva” da economia brasileira nos moldes da teoria econômica clássica), encontrava sérios limites tanto pela oscilação dos preços no mercado externo, quanto pela incapacidade de dinamizar outros setores da economia interna com base na sua renda. Na crise do ciclo cafeeiro da I República, a vocação agrária arrastaria consigo toda a economia e o país, agravado pela fragilidade de setores mais estáveis e dinâmicos – como a atividade industrial. Para Simonsen, o grande problema da pobreza no Brasil decorreria da insuficiência da produção promovida pela predominância dos interesses primário-exportadores e obstáculos à implantação da indústria em situação tardia. A pobreza só seria solucionada quando houvesse aumento da produção, uma vez que:

⁴² Simonsen, Roberto. 1943. *Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra – geografia e política industrial*, Rio de Janeiro, sem editora p. 18.

⁴³ Simonsen, Roberto. 1947-b. *O Plano Marshall e suas prováveis repercussões econômicas na América Latina*, Rio de Janeiro, sem editora, p. 12.

⁴⁴ Simonsen. 1943. *Alguns aspectos da política econômica..., econômica*, p. 16.

“(...) se a retribuição do homem é fixada em grande parte pela própria produção; se esta é de pequeno valor em relação ao volume de mão de obra disponível, como obter um elevado quociente se o divisor é fraco e o dividendo cresce continuamente? O nosso grande mal, atingindo todas as classes, principalmente a dos trabalhadores, é a insuficiência de ganho”⁴⁵.

Estariam dados os primeiros passos em direção à construção da teoria do subdesenvolvimento. Com a obra de Roberto Simonsen – líder industrial, liderança empresarial e criador da FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) e da Confederação Nacional da Indústria, coordenador das iniciativas dos primeiros Congressos Industriais⁴⁶, membro da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), próximo de Vargas quando na guinada deste em direção ao projeto de industrialização e autor envolvido na clássica controvérsia sobre o planejamento no Brasil (Simonsen defendendo e Eugênio Gudin criticando)⁴⁷ – a industrialização ganha foro de projeto nacional. Era nas formas econômicas e não na geografia, raça, mentalidade ou instituições, que se devia procurar as falhas da nossa formação e as saídas para nossa autonomia. A pobreza do país advinha do modelo econômico desenhado durante a ocupação colonial, imposta “de fora para dentro” e consolidada pela dependência da lógica primário exportadora. Portanto, era dela que deveríamos nos livrar.

Simonsen aproxima-se, nesse aspecto, da linhagem do idealismo orgânico: há um problema estrutural que impede a plena realização da sociedade e da nação e há que removê-lo pelo esforço consciente da mudança social. Simonsen dará centralidade à ação do Estado, ente necessário para permitir o esforço da industrialização, em muito atrasada em comparação com os níveis de competição, produtividade e padrão de inovação tecnológica mundial. Sua tese é que somente através do planejamento e da ação racional do Estado poderiam ser superados os entraves para o desenvolvimento urbano-industrial. Investimentos, medidas protetivas e apoio ao projeto de industrialização seriam fundamentais para eliminar o atraso, a pobreza e a condição de subcapitalismo, necessários para proteger o empresário da desigual competição internacional e para garantir a soberania nacional.

⁴⁵ Simonsen, Roberto. 1940, *Níveis de vida e a economia nacional*, São Paulo, sem editora, p. 18.

⁴⁶ 1º Congresso Brasileiro de Economia (1943), 1º Congresso Brasileiro da Indústria (1944) e I *Conferência das Classes Produtoras do Brasil* (conhecida como *Conferência de Teresópolis*, 1945).

⁴⁷ *A partir dos resultados da Missão Cooke (não divulgado na íntegra)*, Roberto Simonsen organizou a publicação, juntamente com outros industrialistas, de algumas de suas conclusões. A partir delas propuseram uma política de industrialização via constituição de um plano quinquenal, sob a direção do Estado, propondo também criação de bancos industriais. Esta é a origem da “famosa controvérsia”, onde a proposta de Simonsen foi duramente criticada por Gudin. A verdade é que a proposta industrialista vingou na década de 1950 (cf. Tavares, M. 2007. *As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – 1952-1955. Memórias do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, CICEF).

A tese do subcapitalismo seria fortemente robustecida com a tese cepalina da deterioração dos termos de troca e pelo efeito perverso da imitação dos padrões de consumo. No Brasil, a tese furtadiana constituiria uma versão original das condições do subdesenvolvimento em bases nacionais.

O subdesenvolvimento é um tipo específico de capitalismo

A tese do subdesenvolvimento que circulava no Brasil nos anos 50 e 60 foi, em boa medida, fruto da elaboração conceitual de Celso Furtado, apoiada no estruturalismo cepalino. Furtado esteve no DASP, na CEPAL e nas discussões do BNDES. Teve participação direta no governo como na criação da Sudene (sendo seu primeiro superintendente), como Ministro do Planejamento de João Goulart e como formulador do Plano Trienal (neste caso, coetâneo à implementação da Aliança para o Progresso no Brasil). Suas obras mais importantes para compreensão da forma do subdesenvolvimento brasileiro são: *Formação econômica do Brasil* (1959), *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* (1961), *Subdesenvolvimento e Estado democrático* (1962 A), *A pré-revolução brasileira* (1962 B) e *Dialética do desenvolvimento* (1964). Delas serão extraídas algumas considerações que contrapõem o subdesenvolvimento e o projeto desenvolvimentista à teoria da modernização e às possibilidades reais de desenvolvimento dos países latino-americanos a partir das propostas da Aliança para o Progresso. Se esse embate ocorria no campo cepalino, no caso brasileiro configurava-se um quadro mais contundente, uma vez que Furtado havia empenhado-se profundamente em descortinar a *forma* brasileira do subdesenvolvimento que, embora pudesse ser vista em seu contorno também em outras sociedades com trajetória similar, aqui se aplicava integralmente.

Um primeiro elemento de cautela na interpretação da concepção da tese furtadiana é quanto à distinção entre a teoria do subdesenvolvimento e o projeto de desenvolvimento. A teoria do subdesenvolvimento refere-se à análise do passado, factual e histórica, descortinando a lógica da formação dos ciclos primário-exportadores legados pela economia colonial até os obstáculos de superação dessa dinâmica. A análise dos ciclos, contida de forma detalhada em *Formação econômica do Brasil*, revela que o subdesenvolvimento é um processo histórico, centrado no modelo primário-exportador produtor de dualismo estrutural (polo dinâmico/exportador, cercado de economia não dinâmica ou pré-moderna) e gerador de uma economia reflexa e dependente. A economia não consegue ser autodeterminada, pois depende da propensão de demanda dos mercados centrais, para onde exporta. E, sendo uma atividade primária, chega depois de algum tempo à situação de escassez (caso seja extrativista) ou teto de demanda inelástica (queda dos preços e redução da taxa de lucro, caso agrária) no mercado mundial para onde exporta e onde se realiza.

Outro traço importante do subdesenvolvimento é o da alta “especialização” em um único produto, com dois efeitos: o primeiro, é a dependência da importação de todos os demais bens do circuito interno de trocas, onde ocorre a deterioração dos termos de intercâmbio (e a drenagem da riqueza acumulada para as economias produtoras de manufaturas e bens de produção); o segundo, é que se o ciclo produtivo caminha em direção ao esgotamento e ao colapso, toda economia nacional (dependente dessa dinâmica) será arrastada conjuntamente. Na primeira metade do século XX já eram suficientes as demonstrações históricas da lógica dos ciclos no Brasil: canavieiro, ouro e café, capazes de grande opulência e depois de enorme regressão econômica e social.

Para Furtado, duas situações fortuitas permitiram a abertura de uma brecha na reentronização dos ciclos: a cultura do café no último ciclo e o fim da escravidão. A produção e circulação do café pedia atividades complementares como a indústria têxtil para sacaria, o robustecimento da malha ferroviária e da estrutura portuária, gerando um novo mercado de trabalho, de formas produtivas e de mecanismos de acumulação diverso da economia do café. Com o fim da escravidão surge a figura do trabalhador assalariado (atuando no sistema de produção cafeeiro ou nas atividades complementares) gerando um inédito mercado consumidor interno que não podia se realizar pelo consumo de produtos importados dado seu alto preço. Inicia-se o processo lento e cumulativo de quebra do monopólio exportador (há produção voltada para dentro) e do monopólio importador (há consumo realizado somente no ciclo do mercado interno). Grande parte do impulso original da industrialização nas primeiras décadas do século XX surgiu da demanda do consumo popular, de bens pouco refinados e de baixo aporte tecnológico.

O ciclo do café permitiu, ao contrário dos anteriores, que sua dinâmica penetrasse em outros setores promovendo a diversificação da estrutura produtiva. Mesmo que a atividade central da economia brasileira fosse o café, isso não impediria que em sua esteira surgissem e se dinamizassem as atividades do comércio, da indústria e da agricultura voltadas para o mercado interno. Na tese de Furtado esta seria a fase do subdesenvolvimento de “grau superior”: um tipo de economia que a partir do ingresso no mercado mundial de troca, via produção de bens complementares, possibilitou a passagem para a fase de industrialização leve, mas que encontraria limites estruturais para seu avanço exatamente por essa condição⁴⁸.

Sob o ciclo cafeeiro, como apontara Roberto Simonsen há mais de duas décadas, surgiriam dois projetos econômicos que se tornariam rivais. O café, cuja variação dos preços internacionais ia minguando sua capacidade de sustentar toda dinâmica do sistema econômico nacional - mas hegemônico politicamente e inovador ao utilizar o Estado em sua proteção

⁴⁸ Furtado, Celso. 1975. *Análise do 'Modelo' Brasileiro*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.

direta, com a política de compra dos estoques reguladores. De outro lado, uma estrutura industrial que se beneficiara inicialmente da dinâmica da expansão do consumo interno, das brechas abertas pelas duas guerras mundiais e da crise de 1929 para expandir suas atividades, mas sem condições privadas de investir a ponto de igualar-se ao padrão de inovação, de produção e de poupança/investimento equiparável ao das economias avançadas. Esse é o momento, para Furtado, da situação limítrofe do subdesenvolvimento. O desenvolvimento industrial nacional, tardio e com baixa capacidade de competir com a concorrência internacional, precisa de suportes para avançar nas etapas subsequentes que exigem a passagem de indústria produtora de manufaturas leves para a etapa de produção de bens de produção e de inovação tecnológica.

Este é o ponto de mutação para o projeto de desenvolvimento. Somente com a ação consciente e indutora do Estado através de políticas diretas, tais como a captação de recursos e a aplicação em setores estratégicos do sistema econômico nacional, desafogando as importações gravosas, promovendo o surgimento de um parque industrial metal-mecânico, investindo em infraestrutura e destravando os gargalos estruturais da produção. Esta ação, no médio prazo, diminuiria a pressão inflacionária, aumentando a oferta de produtos nacionais de consumo direto e também aqueles ligados à cadeia produtiva (minérios, transportes, comunicação, enfim os apontados desde os congressos econômicos industriais da década de 40, pelo Plano SALTE, Metas e diagnóstico cepalino). A ação também deveria ocorrer através de políticas indiretas, tais como mudanças na área tributária, visando diminuir consumo suntuoso das elites, a manutenção do “regime político aberto” capaz de impulsionar o ritmo da inovação e a expansão do mercado interno (via pressão sindical) e a apropriação das energias do Estado desenvolvimentista pelas elites ligadas aos interesses dos setores primário-exportadores, da indústria da seca, (via democracia). Furtado defendia a organização dos trabalhadores em sindicatos por três motivos: a) o primeiro, como meio de enfrentamento da acomodação e visão de curto prazo do setor empresarial, que se inclinava ao não investimento em tecnologia já que a presença do exército de mão de obra disponível permitia o rebaixamento dos salários e a garantia de lucros imediatos⁴⁹; b) em segundo lugar, o efeito dessa opção seria o da redução da procura por inovação e o rebaixamento dos salários, que por sua vez diminuiriam a renda de consumo que alimentava o próprio ciclo de industrialização nacional; c) em terceiro lugar, a visão de curto prazo estimularia os empresários ao investimento em setores produtivos de retorno rápido, aumentando o déficit de setores de

⁴⁹ A crítica feita por Prebisch (1962) à dinâmica de desenvolvimento postulada pela Aliança para o Progresso levanta um quadro de possível disfunção quanto ao problema da mão de obra ociosa, as defasagens na incorporação de inovação tecnológica e a questão do padrão de consumo estimulado. Cf. Prebisch, Raúl. 1962. “Aspectos econômicos da Aliança para o Progresso” in *Aliança para o Progresso – problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.

produção mais caros e de retorno no longo prazo (gargalos estruturais). Por último, a concepção de desenvolvimento deveria estar afastada da mera meta de crescimento econômico e também da visão limitada a setores e atores econômicos tradicionais. No caso brasileiro, Furtado indica que o desenvolvimento só seria alcançado de forma nacional e não setorial, pois o setorialismo fortalecia as assimetrias do dual-estruturalismo, os setores exportadores clássicos e a produção leve. Para romper esse limite ideológico seria preciso pensar um projeto nacional e um padrão de desenvolvimento autônomo, autossustentável e capaz de impulsionar uma elevação geral de indicadores de riqueza e bem-estar nacional.

O planejamento furtadiano propunha uma visão de conjunto, uma consciência do desenvolvimento nacional – não apenas crescimento e nem desenvolvimento setorial. O termo “nacional”, da expressão nacional-desenvolvimentismo, emerge dessa concepção, como síntese política que entende o Estado como ator fundamental do processo de construção da autonomia da nação. O termo “desenvolvimentismo” expressa a ação, racional, planejada e implementada de mudança social orientada, envolvendo estruturas econômicas, sociais, mentais (*ethos*) na rota da modernização.

Limites da Aliança para o Progresso diante da trajetória desenvolvimentista

Para finalização do argumento desenvolvido ao longo deste trabalho proponho levantar alguns aspectos centrais da formulação de Celso Furtado em contraposição a teoria rostowiana, base da Aliança para o Progresso. A contraposição me parece possível dada a circulação das teses de Furtado no período, notadamente no campo político, que havia chegado ao governo em boa parte do período 1950-1964 e pela tônica desenvolvimentista demonstrada nas políticas de Estado desde 1948, com o Plano SALTE. Furtado também estava no governo no momento do maior teste aos limites da Aliança para o Progresso, durante o governo de João Goulart e elaboração do Plano Trienal, do qual foi idealizador. Embora não se pretenda reduzir o processo político e histórico do período ao pensamento furtadiano, este pode servir de base para aquilo de Alceu Amoroso Lima chamou de elemento de peso a ser considerado na relação entre Brasil e Estados Unidos – a tradição desenvolvimentista⁵⁰.

O primeiro elemento importante na recepção da Aliança para o Progresso versa sobre sua vinculação à teoria da modernização, enquanto no Brasil circulava a concepção de que subdesenvolvimento não configurava uma situação pré-moderna ou de atraso. Ao contrário, tratava-se de uma situação perversa de modernidade, híbrida e dual, capaz de produzir excedente mas não de consolidar as formas avançadas do capitalismo, sendo um produto do próprio capitalismo e representante dos interesses das economias avançadas. Essa consciência,

⁵⁰ Lima, Alceu A. 1961. “Os Estados Unidos e a América Latina” in Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI. Ano IV, Nº 13, Rio de Janeiro, pp.17-28.

de oposição de interesses e não de convergência, aparecia tanto nas afirmações de Roberto Simonsen (que suspeitava da atitude de marginalização e subalternização do continente após o final da guerra) quanto na concepção teórica subjacente aos planos desenvolvimentistas (SALTE, Metas, Trienal) e à proposição da política externa no período (OPA, PEI). Contrariamente aos postulados das etapas de Rostow, trata-se de romper com a posição que fora legada ao país pela lógica da colonização de complementaridade às demandas das economias centrais. A condição de subdesenvolvimento exigia, nessa tarefa, a inovação de instrumentos adotados, ancorada na aceitação de um capitalismo movido nos países periféricos por lógica distinta daquela que ordenara o ciclo virtuoso das economias avançadas. Na periferia subdesenvolvida a repetição dos passos dados pelas sociedades desenvolvidas até então não seria estratégia suficiente e eficaz.

Um segundo elemento importante, desdobramento lógico do primeiro, refere-se ao fato de que na construção do subdesenvolvimento fora fundamental a aceitação dos pressupostos do *laissez-faire* e dos princípios liberais enquanto teoria legitimadora da vocação primário-exportadora. Já o projeto desenvolvimentista apontava como necessário o rompimento com o campo liberal, de um lado por ser a estrutura liberal do modelo primário-exportador a causa da formação do quadro do subdesenvolvimento; e de outro pela afirmação de outros mecanismos e técnicas para promoção do desenvolvimento – planejamento, ação estatal e industrialização voltada para dentro. A Aliança para o Progresso, mesmo pautada nas brechas de excepcionalidades da teoria rostowiana, representava o compromisso do livre mercado e das concepções liberais na economia e na política. No campo econômico esse vínculo batia de frente com o pensamento cepalino, as teses de Furtado e, em especial, em todo esforço produzido desde a revolução de 1930 em direção à transformação e modernização da sociedade brasileira enquanto um projeto nacional e apoiado no fortalecimento da ação racional do Estado. Relembrando o contexto da Era Vargas é preciso reconhecer a força latente da ideologia nacionalista e modernizadora presente em amplos segmentos sociais, intelectuais e no desenho das instituições políticas nacionais, capaz de enfrentar criticamente as diretrizes centrais do projeto da Aliança para o Progresso.

O terceiro elemento que torna complexa a aceitação dos postulados da AP no Brasil é de ordem política. A condição de subdesenvolvimento havia engendrado uma diversidade de grupos de interesses e elites muito diferentes do modelo clássico da revolução burguesa⁵¹, associados aos interesses pré-modernos (oligarquias decadentes do nordeste, segmentos dispersos das regiões fora do núcleo dinâmico da economia), aos interesses da vocação agrário-

⁵¹ Com análises diversas tanto Caio Prado Jr., em *Formação do Brasil Colônia* (1936); Inácio Rangel, em *Dualidade básica da economia brasileira* (1956); e Florestan Fernandes em *A revolução burguesa no Brasil* (1975) observam a formação social brasileira como moderna, embora de uma modernidade diferente, híbrida e truncada.

exportadora (legado da formação do subdesenvolvimento) e os interesses vinculados à passagem para a etapa urbano-industrial e autossustentada (grupos industriais, comércio e agricultura coltada para o mercado interno). De fato, havia no cenário brasileiro segmentos organizados e empoderados fortemente conectados com a economia moderna, internacionalizada e liberal (de tipo ricardiano) que precisavam ser, segundo o projeto desenvolvimentista, rearranjadas em novo cenário sob hegemonia do setor industrial. Não se tratava de elites caudilhistas, de latifúndios pouco rentáveis, mas de um robusto sistema econômico pautado em commodities que precisava ser enfrentado para dar passagem ao planejamento industrial. Furtado em *A fantasia organizada* (1985) indica que este não era o projeto norte-americano das comissões e também não seria o da Aliança para o Progresso.

Ainda como consequência da questão do poder econômico e político das elites agrário-exportadoras, brotava a contradição sobre a questão da democratização fundiária, questão de difícil enfrentamento pelo valor da terra diante do tamanho da economia exportadora e da resistência cultural de grupos nacionais quanto à Reforma Agrária como um elemento da pauta comunista.

Por último, retomando um tema anteriormente apresentado, o Brasil vivia desde 1946 em uma democracia eleitoral competitiva, o que não impediu as sucessivas vitórias do campo trabalhista e a inclinação dos governos federais para o nacional-desenvolvimentismo. Representando 22,2% da população e 34,2% do PIB regional, nos anos de 1960 o Brasil guinava em direção a uma posição protagonista no cenário regional ao mesmo tempo em que convivia internamente com a eclosão da revolta campesina no nordeste, a tensão operária no centro-sul, a presença de um arranjo político marcado pela ação do Estado e a circulação da ideologia nacional-desenvolvimentista. Talvez a combinação destes elementos tenha sido responsável pela fraca recepção e eficiência da Aliança para o Progresso no país, que guinou na sequência para o projeto autoritário civil-militar com o apoio do governo norte-americano.

Referências bibliográficas

- Bielschowsky, Ricardo. 1988. *Pensamento Econômico Brasileiro - O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo*, Rio de Janeiro, IPEA: INPES.
- Brandão, Gildo. 2007. *Linhagens do pensamento político brasileiro*, São Paulo, Hucitec.
- Brasil. 2009. *Discursos selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961)*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.
- Cardoso, Vicente. 1981. *À margem da História da República*, Brasília, Editora UNB.
- Cepêda, Vera. 2017. "Trajetórias do corporativismo no Brasil: teoria social, problemas econômicos e efeitos políticos" in *A Era do corporativismo: regimes, representações e debates no Brasil e em Portugal*, Porto Alegre, EDIPUCRS.

- Cervo, Amado y Bueno, Clodoaldo. 2002. *História da política exterior do Brasil*, Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- Costa Lustosa, Federico. 2008. “Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas”, in *Revista da Administração Pública*, volume 42-5, Rio de Janeiro.
- Draibe, Sonia. 1985. *Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Eisenhower, Milton. 1962. “A Aliança para o Progresso: raízes históricas”, in *A Aliança para o Progresso – problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Figueres, José. 1962. “A Aliança para o Progresso e suas metas políticas”, in *A Aliança para o Progresso – problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Fonseca, Pedro. 1989. *Vargas: o capitalismo em construção*, São Paulo, Brasiliense.
- Furtado, Celso. 1959. *Formação econômica do Brasil*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso. 1961. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso. 1962-a. *Subdesenvolvimento e Estado democrático*, Recife, Condepe.
- Furtado, Celso. 1962-b. *A pré-revolução brasileira*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso. 1964. *Dialética do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso. 1975. *Análise do ‘Modelo’ Brasileiro*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- Furtado, Celso. 1985. *A fantasia organizada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Gaspari, Elio. 2014. *A ditadura envergonhada – As ilusões armadas (2ª edição)*, Rio de Janeiro, Intrínseca.
- Gordon, Lincoln. 1962. *O progresso pela Aliança*, Rio de Janeiro, Editora Record.
- Gordon, Lincoln. 2002. *A segunda chance do Brasil: a caminho do Primeiro Mundo*, São Paulo, SENAC.
- Huntington, S. 1975. *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, São Paulo, Edusp.
- III Jornadas Brasileiras da Aliança para o Progresso. 1964. Simpósio realizado pela Organização dos Estados Americanos e a Comissão Brasileira da Aliança para o Progresso, Brasil, 21–32.
- Lima, Alceu. 1961. “Estados Unidos e a América Latina”, in *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*, ano IV, Nº 13, Rio de Janeiro, pp. 17-28.
- Linz, Juan. 1979. “Introdução”, in *Trinidade, H. Integralismo (o fascismo brasileiro na década de 30)*, São Paulo, Difel.
- Madureira de Pinho Neto, Demosthenes. 1996. *O BNDES e o Plano de Metas*, Rio de Janeiro, BNDES, FGV.
- Manoilescu, Mihail. 1938. *O século do corporativismo - doutrina do corporativismo integral e puro*, Rio de Janeiro, José Olympio.
- Montecinos, Verónica, Markoff, John. 2016. *Economistas en las Américas: profesión, ideología y poder político*, Santiago, Ediciones Diego Portales.
- OEA. 1961-a. “Declaración a los pueblos de América”, en *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales - Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social*, Washington, D.C., Unión Panamericana; Secretaría General, Organización de los Estados Americanos.
- OEA. 1961-b. “Carta de Punta del Este” In *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales - Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social*, Washington, D.C.: Unión Panamericana; Secretaría General, Organización de los Estados Americanos.
- Prebisch, Raúl. 1962. “Aspectos econômicos da Aliança para o progresso”, in *A Aliança para o Progresso – problemas e perspectivas*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Pinto, Costa. 2014. “O corporativismo nas ditaduras da época do fascismo”, in *Varia História*, vol. 30, Nº 52, Belo Horizonte, p. 17-49.

- Ribas, Marcelo. 2006. *A “cooperação necessária” como ideia-força na política exterior do Brasil (1958-2005)*, Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.
- Ribeiro, Flavio. 2007. *Walt Whitman Rostow e a problemática do desenvolvimento: ideologia, política e ciência na Guerra Fria*, Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
- Ricupero, Bernardo. 2000. *Caio Prado Jr. e a nacionalização do marxismo no Brasil*, São Paulo, Editora 34.
- Rostow, Walt. 2004 (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmidt, Augusto. 1959. “Discurso ao Comitê dos 21”, in *Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI*, Nº 5, Ano II, Rio de Janeiro.
- Simonsen, Roberto. 1940. *Níveis de vida e a economia nacional*, São Paulo, sem editora.
- Simonsen, Roberto. 1943. *Alguns aspectos da política econômica mais conveniente ao Brasil no período de após-guerra – geografia e política industrial*, São Paulo, FIESP.
- Simonsen, Roberto. 1947-a. *Sugestões para uma política econômica pan-americana: problemas do desenvolvimento econômico latino-americano*, Rio de Janeiro, Confederação Nacional da Indústria.
- Simonsen, Roberto. 1947-b. *O Plano Marshall e suas prováveis repercussões econômicas na América Latina*, Rio de Janeiro, sem editora.
- Simonsen, Roberto. 1948. *A situação econômica da América Latina e suas possibilidades em face do Plano Marshall*, São Paulo, Departamento de Economia Industrial.
- Simonsen, Roberto. 1949. *O Plano Marshall e um novo critério nas relações internacionais*, Rio de Janeiro, sem editora.
- Tavares, Maria. 2007. *As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – 1952-1955*, Memórias do desenvolvimento, Rio de Janeiro, CICEF.
- Vianna, Oliveria. 1981. “O Idealismo da constituição”, In *À margem da história da república*, Brasília, Editora da universidade de Brasília.
- Vianna, Oliveira. 1927. *O idealismo da constituição*, Rio de Janeiro, Terra de Sol.
- Vianna, Oliveria. 1939. *O Idealismo da constituição*, São Paulo, Cia Editora Nacional.
- Wahrendorff Caldas, Ricardo. 1996. *A política externa do governo Kubistchek*, Brasília, Thesaurus.