

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

ADNAN ABDALLAH EL SAYED

**REFORMAS DE BASE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
UMA ANÁLISE DO PAPEL DA EDUCAÇÃO E DAS INSTITUIÇÕES NO PROJETO
NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA DE GOULART**

Porto Alegre

2013

ADNAN ABDALLAH EL SAYED

**REFORMAS DE BASE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
UMA ANÁLISE DO PAPEL DA EDUCAÇÃO E DAS INSTITUIÇÕES NO PROJETO
NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA DE GOULART**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre

2013

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Sayed, Adnan Abdallah El

Reformas de Base e desenvolvimento econômico: uma análise do papel da educação e das instituições no projeto nacional-desenvolvimentista de Goulart / Adnan Abdallah El Sayed. -- 2013.
70 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2013.

1. Reformas de Base. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Educação. 4. Instituições. 5. Governo Goulart. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ADNAN ABDALLAH EL SAYED

**REFORMAS DE BASE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO:
UMA ANÁLISE DO PAPEL DA EDUCAÇÃO E DAS INSTITUIÇÕES NO PROJETO
NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA DE GOULART**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, 25 de Outubro de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição
UFRGS

Prof. Dr. Helio Afonso Aguilar Filho
UFRGS

Profa. Dra. Heliane Müller de Souza Nunes
PUC - MG

AGRADECIMENTOS

Em nome de Deus, o Clemente, o Misericordioso.

Em primeiro lugar, agradeço a todos que dedicaram suas vidas por um Brasil mais justo, pois me renovam em inspiração para os ideais que surgem em mim desde o abrir dos olhos em 24 de Junho de 1983 e se reforçam a cada respirar, no despertar contra as atuais barbáries e injustiças que perpetuam nesta dita raça humana. Ideais que não perdem a força graças aos justos que se colocam de pé, aos resistentes, da mesma raça. Ideais que se iniciaram na vida pessoal, passaram à vida política e são transportados à vida acadêmica.

Agradeço ao professor doutor Pedro Fonseca, que me orientou nesta caminhada e me aparou momentaneamente as asas da utopia para que pudesse, este trabalho, se enquadrar nas normas científicas que exige a academia. Também por sua brasilidade que, desde seus olhos até o modo de transmitir seu profundo conhecimento, reflete seu pensamento nacional e desenvolvimentista, com o qual muito tenho aprendido.

A minha amiga e irmã Patrícia Prado que, assim como eu, busca seguir e viver de forma verdadeira os passos de Jesus, e neste caminho muito tem me inspirado espiritualmente e me dado o apoio moral que necessitava para o término desta dissertação.

A Alessandra Lima Amma, com a qual aprendi viver intensamente as questões políticas, ideológicas e humanas.

Gratidão eterna a minha mãe e ao meu pai, que são a base da minha criação baseada nos valores e princípios extremamente humanos, por me apoiarem e se esforçarem em me compreender nas diferenças e me aceitar nas falhas.

A Maria Luiza Rodrigues El Sayed, meu grande amor incondicional, minha filha, por ter suportado muitas ausências e por ter me mostrado que a senda reta é possível ser trilhada. Por ter se mostrado madura, mesmo em sua tenra idade, e me ensinado a ter maior responsabilidade na vida.

Aos amigos de Porto Alegre e de Foz do Iguaçu que me deram apoio quando precisei.

Aos parentes espalhados pelo Brasil e o mundo que fizeram de meus projetos razão de suas súplicas.

Louvo a Deus Altíssimo por nos ter agraciado com o intelecto capaz de distinguir entre a verdade e a falsidade, a justiça e a opressão, a fé e a hipocrisia.

Que Deus permita a vitória dos justos de coração puro e não permita que a chama da justiça se apague de nossos corações e nem que desistamos de um Brasil Nação e um mundo melhor. Que a Paz esteja com toda a humanidade e acalme os corações aflitos. Amém!

*Aquele que comete injustiça, aquele que colabora com quem
comete e aquele que a negligencia, os três são sócios
na prática da injustiça.*

Imam Ali Ibn Abi Talib

*Solo Le pido a Dios ...
Que lo injusto no me sea indiferente,
Que la reseca muerte no me encuentre vacío y solo sin haber hecho lo suficiente.*

Mercedes Sosa

*Vamos celebrar nosso estado que não é nação.
Nossa desunião.
Nosso castelo de cartas marcadas.
Vamos celebrar nossa bandeira. Nosso passado de absurdos gloriosos.
Vamos cantar juntos o hino nacional – a lágrima é verdadeira.
Vamos comemorar nosso descaso por educação.
Vamos celebrar o horror de tudo isso com festa, velório e caixão.*

Renato Russo

RESUMO

O intuito desta pesquisa é verificar se nas Reformas de Base, propostas pelo presidente João Goulart entre 1961 e 1964, a educação e as instituições integravam a estratégia de desenvolvimento econômico. O referencial metodológico que fundamenta este trabalho inclui: (a) a percepção estruturalista de Furtado, que busca nas diversas variáveis que se inter-relacionam o caminho metodológico para se chegar às formulações teóricas a respeito de um fenômeno, no caso, o desenvolvimento econômico; (b) a premissa de List, que utiliza a nação como unidade básica de análise, neste caso o Brasil; (c) a importância do resgate histórico presente em ambos, a qual permite a investigação de um determinado período (1961-1964) enquanto parte de processos que se iniciam nos períodos precedentes, com maior ênfase ao período entre 1929-1961; e (d) o método bibliográfico-documental – neste caso, os discursos oficiais e propostas do presidente Jango e dos Ministérios que compunham seu governo, para analisar as Reformas de Base. Procura-se contribuir para o debate acadêmico sobre a necessidade de um planejamento ao desenvolvimento econômico nacional, qual a participação do Estado e que papel podem exercer as variáveis educação e instituições neste processo. Esta discussão vem ganhando maior visibilidade devido à recente crise do neoliberalismo, e pressupõe-se que as Reformas de Base, propostas há mais de 50 anos, podem servir de objeto de reflexão em diversos aspectos.

Palavras-chave: Reformas de base. Desenvolvimento econômico. Educação. Instituições. Governo Goulart.

ABSTRACT

The purpose of this research is to verify if in the Base Reforms, put forward by João Goulart between the years 1961 and 1964, the education and institutions integrated the strategy of economic development. The methodological referential that substantiate this dissertation includes: (a) the Furtado's perception of economic structuralism, which seeks in the variables that interplay among themselves, the methodological path to reach the theoretical formulations of any phenomenon, in this case the economic development; (b) Friedrich List premise, that uses the nation as the basic unit of analysis, that allows the investigation of a determined period (1961-1964) which is part of previous and consecutives periods process, highlighting the years between 1929-1961; (d) the bibliographic-documental method – in this case, the official discourse and propositions of president Jango and his Secretariat to analyze the Base Reforms. This academic work intends to add to the debate about the need of planning for the national economic development, the role of the State and how could the education variables and institutions play a role on this economic process. This debate has been gaining ground and visibility due to the recent crisis of neoliberalism, assuming that Base Reforms, proposed 50 years ago, can be a historical object of inquiry about these issues.

Keywords: Base Reforms. Economic development. Education. Institutions. Goulart administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL ATÉ 1961: ECONOMIA, EDUCAÇÃO E INSTITUIÇÕES.....	12
2.1	EDUCAÇÕES, INSTITUIÇÕES E POLÍTICA NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	12
2.2	O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE 1930 A 1961.....	21
2.3	1961: CRISE ECONÔMICA, INSTABILIDADE POLÍTICA, DEBATE EDUCACIONAL E JOÃO GOULART.....	26
3	AS REFORMAS DE BASE: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, EDUCAÇÃO E INSTITUIÇÕES.....	34
3.1	UM PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	34
3.1.1	Industrialização.....	37
3.1.2	Financiamento a Médio e Longo Prazos.....	40
3.1.3	Setores Estratégicos, recursos naturais e outros setores.....	42
3.1.4	Integração Econômica Regional, Setor Agrário e desequilíbrios industriais.....	45
3.2	INSTITUIÇÕES E EDUCAÇÃO NAS REFORMAS DE BASE: FATORES FUNDAMENTAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	49
3.2.1	Reforma institucional-política: aprofundamento da democracia rumo ao desenvolvimento econômico.....	52
3.2.2	Educação geradora e mantenedora do desenvolvimento.....	54
3.2.3	Educação e Instituições: círculo virtuoso do desenvolvimento econômico.....	57
3.3	AS CONSEQUÊNCIAS QUE NÃO OCORRERAM: MOTIVOS DE UM SONHO FURTADO EM 1964.....	60
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	65
	REFERÊNCIAS.....	68

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa, intitulada *Reformas de Base e Desenvolvimento Econômico: uma análise do papel da educação e das instituições no projeto nacional-desenvolvimentista de Goulart* tem como objetivo principal verificar de que forma as Reformas de Base do governo Goulart (1961-1964) relacionava a educação e as instituições às estratégias de desenvolvimento econômico nacional, a partir de sua concepção nacional-desenvolvimentista e estruturalista.

Dentre as experiências na história do país em que o Estado teve maior atuação no desenvolvimento econômico, a Era Vargas, a partir de 1930, foi o grande divisor de águas. As consequências das transformações ocorridas neste período são perceptíveis até hoje no que tange à configuração de longo prazo da economia brasileira. No entanto, outro objeto de estudo na história nacional são as Reformas de Base, propostas pelo presidente João Goulart a partir de 1961. Estas, porém, discutidas não em termos de consequências, mas de proposições que não puderam ser realizadas devido ao golpe de Estado de 1964, que as tiraram de curso e jogaram-nas nos arquivos históricos nacionais.

As Reformas de Base pareciam sintetizar um conjunto de posições políticas e propostas acadêmicas que acreditavam na ação do Estado como primordial ao desenvolvimento econômico da nação, dentro de uma concepção pragmática, que incluía profundas inter-relações entre as variáveis econômicas e as não estritamente econômicas, como a educação e as instituições.

A necessidade de haver um planejamento para o desenvolvimento nacional e a discussão sobre o papel do estado na economia voltam à tona com o advento da crise neoliberal desde 2008. Não apenas na academia, mas na sociedade como um todo, a crise do “Estado mínimo” fortaleceu as “novas” formulações que propõe a volta do Estado como protagonista do desenvolvimento econômico nacional. O tema, portanto, se verifica atual na medida em que o debate ressurgiu no Brasil, fazendo com que parte da intelectualidade do país defenda este tipo de planejamento e coloque a educação, e também as instituições, na pauta destas discussões. As barreiras para o progresso educacional são mais evidenciadas a partir dos dados revelados em 2012, que arrolam o Brasil entre os piores do mundo no ranking da educação¹. A necessidade de reformas institucionais também ganha eco com os protestos que ocorreram em todo o país neste ano de 2013, fazendo ressurgir nos discursos oficiais o tema da Reforma Política.

¹ A educação brasileira está em penúltimo lugar segundo a pesquisa da consultoria britânica *Economist Intelligence Unit* divulgada em novembro de 2012. A pesquisa divulgada em fevereiro de 2012 pela UNESCO aponta o Brasil na colocação de 88 entre 127 países.

As propostas das Reformas de Base poderiam servir de inspiração para novas formulações sobre desenvolvimento econômico do país? Instigado por esta atualidade do tema, este trabalho teve no despertar primeiro o intuito de responder a seguinte questão: nas Reformas de Base propostas pelo governo Goulart (1961-1964), a educação e as instituições são apresentadas como partes integrantes da estratégia de desenvolvimento econômico nacional? A hipótese levantada foi afirmativa, a qual no decorrer da pesquisa se apresentou plausível.

Para tanto, debruçou-se inicialmente nas formulações teóricas que auxiliassem na compreensão do conceito de desenvolvimento econômico para que, em seguida, fossem levantados os principais fatores históricos e ideológicos das transformações econômicas no Brasil, principalmente desde 1929 até o período analisado (1961-1964). Alicerçada a base teórica e o processo histórico no desenvolvimento econômico no país, buscou-se analisar as propostas de João Goulart, as Reformas de Base.

A metodologia utilizada no decorrer da pesquisa está pautada nos seguintes referenciais:

- a) a percepção estruturalista de Furtado, que busca nas diversas variáveis que se inter-relacionam o caminho metodológico para se chegar às formulações teóricas a respeito de um fenômeno, no caso, o desenvolvimento econômico;
- b) a premissa de List que utiliza a nação como unidade básica de análise, neste caso o Brasil;
- c) a importância do resgate histórico presente em ambos, a qual permite a investigação de um determinado período, no caso 1961-1964, enquanto parte de processos que se iniciam nos períodos precedentes, neste caso, com maior ênfase a 1929-1961;
- d) o método bibliográfico-documental, exemplificados nos discursos oficiais e propostas do presidente Jango e dos Ministérios que compunham seu governo, para analisar as Reformas de Base.

Divide-se o capítulo primeiro em três partes, nos quais serão abordados respectivamente: o conceito de desenvolvimento econômico; o processo de desenvolvimento da economia nacional de 1929 até 1960; e o quadro econômico, educacional e institucional de 1961.

Há diversas facetas do desenvolvimento econômico negligenciadas na academia, as quais deixam lacunas que nos afastam da percepção adequada sobre a realidade que nos cerca. As ciências econômicas objetivam entender a realidade econômica e dar um passo além: fornecer alternativas que possam beneficiar na prática o desenvolvimento econômico da

sociedade ou de uma nação. Para que isto seja possível, devem-se entender as relações entre as diferentes variáveis que constituem a economia, as quais muitas vezes fogem da análise econômica corrente por não pertencerem ao que se convencionou chamar de variáveis *stricto sensu*. Seguindo este caminho, o primeiro tópico busca contribuir para o estudo acerca do desenvolvimento econômico, abordando alguns *parâmetros não econômicos* fundamentais - em especial a educação, as instituições e a decisão política - ao entendimento do tema.

O desenvolvimento econômico brasileiro de 1929 até 1960 é apresentado enfatizando o surgimento do nacional-desenvolvimentismo em 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder e as consequentes mudanças institucionais - criação e alterações de instituições feitas nesta década pelo governo² - que alterariam os rumos econômicos do país e influenciariam o pensamento de futuras gerações, inclusive de João Goulart. A crise do final dos anos 1950 perpassa este segundo tópico e as crescentes ebulições de ideias pedagógicas e sociopolíticas para a nação também são retratadas.

No terceiro tópico, procura-se reconstituir o quadro econômico, educacional e político-institucional em que se encontrava o Brasil em 1961, apontando também as discussões pedagógicas, a instabilidade política e a crise econômica que precederam os anos anteriores e se tornaram agudos neste início de década. Desta forma, o primeiro capítulo se completa ao fornecer as bases teóricas, históricas e conjunturais nas quais se insere as Reformas de Base.

O segundo capítulo analisa as Reformas de Base nos seguintes termos, respectivamente: sua proposta de desenvolvimento econômico para a nação; como a educação e as instituições estavam inseridas neste projeto; e as considerações sobre a interrupção destas reformas estruturais. Os documentos utilizados são, principalmente, os discursos do presidente João Goulart ao Congresso Nacional durante o período de 1961 e 1964, o Plano Trienal proposto pelo Ministério do Planejamento, alguns artigos escritos pelo então ministro Celso Furtado no mesmo período e outros discursos presidenciais. Estes registros formam a síntese do pensamento do Governo Goulart e representam as Reformas de Base em seu conjunto.

As proposições das Reformas de Base em relação ao desenvolvimento econômico nacional foram analisadas com a perspectiva de longo prazo quanto a seus impactos estruturais, os quais incluem a industrialização, o financiamento sustentável, a infraestrutura, os recursos naturais, a integração econômica do país e a modernização do setor agrário.

² Ver “Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930” de Pedro Cezar Dutra Fonseca.

A análise de como as reformas na educação e nas instituições se relacionavam ao desenvolvimento econômico nacional nas Reformas de Base foi realizada através de duas perspectivas: a relação direta e as influências indiretas de umas às outras. Na primeira perspectiva, a educação é sugerida como meio de aperfeiçoamento técnico, qualificação de mão de obra e desenvolvimento científico, enquanto as reformas institucionais são tratadas, principalmente, como maiores possibilidades políticas de se realizar um projeto reformista de nação, visando o desenvolvimento econômico. O aspecto indireto relaciona a educação com as instituições, uma impactando positivamente sobre a outra e vice-versa, num processo cumulativo virtuoso capaz de gerar consequências incalculáveis e de maior permanência na conformação das raízes políticas, econômicas e sociais da nação.

Também são levantadas, ao final deste segundo capítulo, algumas considerações sobre a interrupção das Reformas de Base, no intuito de não deixar reticências sobre a relação entre as propostas de Jango e o golpe de 1964.

A escolha das Reformas de Base não é aleatória, já que as necessidades educacionais e de reforma no ambiente institucional para que se efetivem os projetos estratégicos persistem no quadro nacional ainda hoje, e parecem estar sobejamente relacionadas à trajetória do desenvolvimento econômico vista em perspectiva histórica.

Seria o fraco desempenho educacional do país hoje algum reflexo da interrupção sofrida em 1964 pelas propostas nacional-desenvolvimentistas de Jango, as Reformas de Base, que priorizavam reformas estruturais, inclusive na educação, como estratégia de desenvolvimento econômico? As Reformas de Base de fato significaram respostas consistentes frente às necessidades e demandas econômico-sociais do país no início dos anos 1960? Estas são perguntas que extrapolam os objetivos desta dissertação, mas serviram de inspiração para a pesquisa, que pretende contribuir e instigar novos questionamentos sobre o futuro da nação.

2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NACIONAL ATÉ 1961: ECONOMIA, EDUCAÇÃO E INSTITUIÇÕES

O presente capítulo tem por objetivo entender o contexto em que surgem as propostas de desenvolvimento econômico das Reformas de Base em 1961, verificando, para tal, os aspectos teóricos do desenvolvimento econômico, as transformações econômicas históricas anteriores ao período e o quadro econômico em que se encontrava o país em 1961. Divide-se o presente capítulo em três partes, sendo que o primeiro subcapítulo pretende levantar alguns pontos importantes do conceito sobre desenvolvimento econômico, perpassando os parâmetros não econômicos do mesmo, tais como a educação e as instituições, e os argumentos teóricos que corroboram com a importância do planejamento e da decisão política no desenvolvimento de uma nação. O segundo ressalta os principais fatos históricos da economia nacional até 1961, enfatizando momentos em que as estratégias de desenvolvimento econômico foram conscientemente levadas a cabo pelo planejamento estatal. Assumindo que os esclarecimentos teóricos e o situar histórico foram contemplados nos dois primeiros subcapítulos, abordar-se-á no terceiro o contexto do surgimento das Reformas de Base, ou seja, a situação política, econômica e social, os debates pedagógicos e as turbulências institucionais iniciadas no final da década de 1950 e deflagradas de forma aguda no início dos anos de 1960.

2.1 EDUCAÇÃO, INSTITUIÇÕES E POLÍTICA NA PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Diversos são os conceitos e noções que se devem atentar na percepção do que consiste o desenvolvimento econômico. Contudo, considera-se aqui a transformação estrutural de uma economia, onde os diversos elementos interagem de forma altamente dinâmica e interdependente, como essencial para o entendimento do processo de desenvolvimento histórico de nação. Neste sentido, a visão estruturalista fornece um corpo teórico-analítico de fundamentos que são respaldados pela elaboração do economista Celso Furtado, a qual será apresentada nas citações ao longo deste capítulo.

É necessário que se tenha em mente, quando se pretende refletir de forma dialética e pragmática a respeito do tema, que não é possível isolar a análise econômica das variáveis que não são estritamente de economia, ou seja, fatores como a decisão política, o nível educacional da população, o caráter das instituições nacionais, a cultura e outros, pois o setor econômico e seu desenvolvimento “[...] sofre[m] a ação permanente de uma multiplicidade de

fatores sociais e institucionais que escapam à análise econômica corrente.” (FURTADO, 1983, p. 78).

O pensamento estruturalista se dedicou a examinar esses fatores múltiplos:

O estruturalismo econômico (escola de pensamento surgida na primeira metade dos anos 50 entre economistas latino-americanos) teve como objetivo principal pôr em evidência a importância dos “parâmetros não-econômicos” dos modelos macroeconômicos. Como o comportamento das variáveis econômicas depende em grande medida desses parâmetros, e a natureza dos mesmos pode modificar-se significativamente em fases de rápida mudança social, ou quando se amplia o horizonte temporal da análise, os mesmos devem ser objeto de metucioso estudo. (FURTADO, 1983, p. 72).

O desenvolvimento econômico está intuitivamente relacionado à noção de processo, cujo ponto de partida pode ser entendido como “[...] o aumento do fluxo de renda, por unidade de força de trabalho utilizada, [que] tem sido aceito, desde a época dos clássicos, como melhor indicador do processo de desenvolvimento de uma economia.” (FURTADO, 1983, p. 77). Mas o desenvolvimento ocorre quando este processo implicar transformações da produção, e não apenas o acréscimo da renda. Portanto, enquanto “[...] o crescimento é o aumento da produção [...] o desenvolvimento é o mesmo fenômeno quando observado do ponto de vista de suas repercussões no conjunto econômico de estrutura complexa [...]” (FURTADO, 1983, p. 79).

François Perroux (1967) define crescimento econômico de uma nação como crescimento do produto (renda global) atribuído ao investimento e consumo globais relacionados a variáveis institucionais, afirmando de maneira crítica que os modelos correntes de crescimento econômico são

[...] construídos como se as instituições fossem dadas e constantes: o produto varia, ao longo dos séculos, entre máximos e mínimos, ou em torno de uma tendência de equilíbrio, como se as instituições, suas formas e a mudança de suas formas, não significassem *nada* quanto à aceleração positiva ou negativa da taxa de crescimento do produto. (PERROUX, 1967, p. 18).

O que fica evidente é que a mudança estrutural e a ideia de processo são duas características fundamentais no entendimento do desenvolvimento, fornecendo a noção de tempo e de transformações de longo prazo. Segundo Hagen (1967, p. 27), “[...] a passagem da sociedade tradicional a uma situação de mudança tecnológica contínua é demorada, tanto na lógica quanto na realidade histórica”.

A partir da transformação das forças produtivas angariadas pela mudança tecnológica, constrói-se o arcabouço mais aceito para explicar o desenvolvimento econômico nas economias capitalistas. Esta visão é contemplada por diferentes vertentes na economia, dentre

elas a schumpeteriana, a marxista e a *capitalista-desenvolvimentista*³. Apesar disto, essa concepção vem se expandindo e incluindo outras variáveis e fatores.

O desenvolvimento das forças produtivas é baseado principalmente na acumulação de capital e na produtividade do trabalho:

[...] a relação entre os dois processos – aumento da produtividade do trabalho e acumulação de capital – deve ser observada detidamente, a fim de que se possam perceber os obstáculos que se antepõem ao desenvolvimento, particularmente em suas primeiras fases. (FURTADO, 1983, p. 93).

Para que o desenvolvimento econômico se torne efetivo deve-se observar também o transbordamento e a distribuição dos benefícios e da renda, garantindo, por um lado, o desenvolvimento da sociedade como um todo, e, por outro, a capacidade de absorver esta produção através da demanda, favorecendo a existência de um círculo virtuoso. Tais fatores – a capacidade de produção e a de absorção – são essenciais, ainda que insuficientes para explicar inteiramente as causas do desenvolvimento econômico que tem nas transformações estruturais seu ponto central:

[...] o crescimento do setor industrial ligado ao mercado interno e mesmo o aumento de sua participação no produto, bem como a elevação da renda *per capita* do conjunto da população, não são suficientes para acarretar modificações significativas da estrutura ocupacional do país. (FURTADO, 1983, p. 146).

Muitas são as tentativas de deduzir o desenvolvimento econômico a partir de um ou outro aspecto simplesmente, como no caso de algumas economias capitalistas fundamentadas no consumismo, na qual a noção de desenvolvimento que se divulga reduz-se ao simples aumento da capacidade de consumo por parte da população ou então se dá uma “alta prioridade à disponibilidade de certa constelação de bens materiais” (FURTADO, 1983, p. 82). Estas concepções tendem a limitar o desenvolvimento à modernização da economia. No entanto, esta pode significar uma simples absorção do excedente dos produtos com alto valor agregado via importação, ou seja, pode caracterizar-se pelo “[...] processo de adoção de padrões de consumo sofisticados [...] sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos.” (FURTADO, 1974, p. 81).

A evolução das forças produtivas através da tecnologia e da distribuição é essencial ao desenvolvimento econômico, mas ainda não o definem de maneira completa, pois no sentido estrutural o desenvolvimento da economia está vinculado de forma recíproca ao

³ O desenvolvimentismo é um pensamento que surge na América Latina, e caracterizou muitos períodos da histórica econômica brasileira – principalmente a Era Vargas -, que enfatizava o papel do Estado como central para o desenvolvimento capitalista das forças produtivas nacionais.

desenvolvimento do todo, ou seja, ao desenvolvimento social, político, institucional, cultural e educacional dentro de um processo em que causa e efeito são cumulativos ou circulares.

Furtado (1983, p. 80) eleva este entendimento e sugere que o próprio conceito de desenvolvimento econômico pode variar de acordo com cada contexto e/ou sociedade, pois está diretamente relacionado ao desenvolvimento dos valores⁴ sociais e individuais, sendo que estes não são os mesmos em cada cultura, tradição ou sociedade. Ou seja: “[...] o desenvolvimento é ao mesmo tempo um problema de acumulação e progresso técnico, e um problema de expressão dos valores de uma coletividade”.

Portanto, nem sempre mais consumo é sinal de maior satisfação, e nem sempre maior industrialização é sinal de desenvolvimento econômico, pois cada sociedade possui uma escala de valores que reflete no seu entendimento por desenvolvimento:

[...] em muitos países, desenvolvimento significa industrialização. Noutros, simboliza a obtenção da independência, tanto política como econômica. Em outros ainda, abarca a oportunidade de educação, a construção de uma grande barragem, a elevação de arranha-céus, a instalação de usinas siderúrgicas e a de redes de televisão em terras outrora primitivas, ou até mesmo a criação de uma nova capital em pleno sertão. (HARBISON; MYERS, 1965, p. 13).

Uma síntese possível da concepção de desenvolvimento econômico que aqui se tenta apresentar não poderia ser mais eloquentemente exposta que nas palavras de Furtado:

[...] o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a. [...] se refere ao crescimento de um conjunto de estrutura complexa. Essa complexidade estrutural não é [apenas] uma questão de nível tecnológico. [...]. Porque deve satisfazer às múltiplas necessidades de uma coletividade é que o conjunto econômico nacional apresenta sua grande complexidade de estrutura. Esta sofre a ação permanente de uma multiplicidade de fatores sociais e institucionais [...]. (FURTADO, 1983, p. 78).

Os parâmetros “não econômicos” (fatores que não são estritamente considerados econômicos pela literatura clássica) podem, na análise em questão, explicar muito bem os parâmetros econômicos do desenvolvimento e também o sentido valorativo de seu entendimento para cada sociedade. A discussão torna-se, portanto, menos restrita e dogmática, podendo incluir, por exemplo, liberdade e justiça enquanto desenvolvimento do ser humano e da sociedade que, norteados por variáveis como a educação, a política e a cultura, são capazes de explicar, em grande medida, as transformações no meio econômico.

⁴ Este aspecto qualitativo e valorativo do desenvolvimento econômico pode ser encontrado em diversos autores das diferentes linhas de pensamento econômico, desde os estruturalistas até os de inclinação neoclássica, como, por exemplo, Amartya Sen (1999, p.23), para o qual o “[...] desenvolvimento é um processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas [...]”, exercidas a partir da possibilidade de desenvolvimento das capacitações e de participação social e política.

Dentre os importantes “parâmetros não econômicos” do desenvolvimento a serem estudados com maior atenção estão as instituições e a educação. As primeiras devem ser entendidas de duas formas: “[...] ideias subjetivas na mente dos agentes e, por outro lado, estruturas objetivas com as quais se deparam os agentes.” (HODGSON, 1997, p. 12). A educação pode constituir um alicerce do desenvolvimento econômico influenciando na qualidade das instituições, no desenvolvimento dos valores, nas capacitações dos indivíduos e no progresso da sociedade, todos refletindo estruturalmente na economia de uma nação.

A importância do papel institucional no processo de desenvolvimento econômico pode ser vista em diversos âmbitos, desde condicionante, enquanto estruturas objetivas, ao melhor funcionamento ou viabilidade do processo de produção e distribuição, até como determinante, enquanto ideias subjetivas, nas questões comportamentais da economia e seus agentes. Portanto,

A estrutura do sistema econômico se funda nesses elementos institucionais, na base de recursos naturais, em dados técnicos e em certos padrões de comportamento que se definem em cada sociedade [ao mesmo tempo em que] [...] os elementos institucionais condicionam a organização da produção e a distribuição de renda. (FURTADO, 1983, p. 82).

Esta ideia pode também ser entendida dentro do aspecto institucionalista⁵ de *causação cumulativa*⁶ ao se admitir que o ambiente institucional influencie no desenvolvimento econômico e o desenvolvimento econômico implique também mudanças institucionais, inclusive “[...] de tipo social, de hábitos da população, de atitudes face aos problemas econômicos, etc.” (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL, 1967, p. 75).

As instituições dão uma percepção mais consistente dos aspectos estruturais e duradouros da economia, e são em grande parte resultado das escolhas históricas dentro de um processo evolutivo e contínuo que as torna enraizadas na estrutura do sistema, condicionando o processo presente e futuro. Por isso a importância histórica na compreensão da realidade econômica desde uma perspectiva plena, pois “essa ideia global se refere a uma realidade histórica, [portanto] o modelo macroeconômico deve ser igualmente referido a essa realidade histórica.” (FURTADO, 1983, p. 73).

No que tange à importância do segundo parâmetro não econômico citado, a educação, pode-se dizer inicialmente que está relacionada tanto à formação dos hábitos e cultura que se interage com a qualidade das instituições, quanto ao desempenho direto das forças produtivas

⁵ Aspecto institucionalista se refere às concepções da Escola Institucionalista que têm início nas ideias de Thorstein Veblen (1857-1929).

⁶ Causação cumulativa pode ser entendida como “[...] agentes interativos, mutuamente entrelaçados com as instituições duráveis que se auto fortalecem. Isto sugere uma abordagem sutilmente diferente ao problema de teorização da relação entre o ator e a estrutura” (HODGSON, 1997, p. 11).

na medida em que proporcionam maiores inovações tecnológicas e melhores capacitações no desenvolvimento humano produtivo, portanto duplamente relacionado às questões do desenvolvimento econômico, levando sempre em conta que todas estas variáveis interagem em um processo de *causalidade cumulativa*, constituindo umas às outras.

A educação como processo cumulativo virtuoso, onde “[...] de um lado, o planejamento pressupõe educação e, por outro lado, cria educação” (CAMPOS, 1972, p. 22), pode ser “[...] vinculada com as exigências da economia e correspondente às funções de promoção do nível cultural da população do país [...]” (CEPAL, 1967, p. 74).

A partir de um conceito onde o desenvolvimento das forças produtivas do ser humano e da sociedade esteja incluído no debate acerca das transformações econômicas, insere-se a discussão sobre o papel da educação no desempenhar do processo de desenvolvimento econômico.

Dentre os efeitos diretos da educação sobre a economia, está sua ligação com o progresso técnico e a supressão da demanda por novos quadros profissionais, incluindo assim a qualificação da mão de obra, difusão de inovação, empreendedorismo e estabilidade no comportamento econômico:

O papel que a educação pode desempenhar no desenvolvimento econômico é mais evidente em relação com a formação de mão-de-obra profissional e técnica, mas também é importante sua influência sobre a inversão tecnológica, a difusão de inovações, a aptidão empresarial, os padrões de consumo, a propensão à poupança, a adaptabilidade a mudanças econômicas e a participação ativa dos distintos setores sociais nas tarefas do desenvolvimento. (CEPAL, 1967, p. 69).

Harbison e Myers (1965, p. 14) enxergam os benefícios educacionais à economia sob a ótica dos recursos humanos, na qual o desenvolvimento “[...] é o processo de aumentar o conhecimento, as habilidades e a capacidade de todas as pessoas numa sociedade”. Diversas outras perspectivas consideram também a educação e o conhecimento como essenciais ao desenvolvimento, tal como no viés do capital humano, no qual a valorização do indivíduo trará o aumento de sua produtividade, ou sob o prisma das capacitações humanas, conforme Sen (1999), no qual a valorização do ser humano e suas capacidades são aspectos do desenvolvimento e da elevação da qualidade de vida social e econômica.

Observa-se que a percepção da educação como essencial ao desenvolvimento econômico se faz presente em diversos países, em especial nos países industrializados e desenvolvidos, ao mesmo tempo em que tal percepção sempre acompanha os aspectos da economia e da estrutura político-social destas mesmas economias avançadas:

[...] são as sociedades industriais mais desenvolvidas as que hoje percebem como supremo problema vital o dar-se plena conta e levar-se em consideração as conexões

entre a educação, o estado da economia e a estrutura social. (ECHEVARRÍA, 1967, p. 17-18).

As metas da educação para a economia podem ser divididas em dois grupos, segundo a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe: “[...] as relativas às funções vinculadas com as exigências da economia e as correspondentes às funções de promoção do nível cultural da população do país, prescindindo de sua vinculação com o processo produtivo.” (CEPAL, 1967, p. 74). Ocorre, muitas vezes, que cálculos econômicos não levam em conta estes aspectos de forma precisa e

[...] deixam de lado os benefícios econômicos indiretos da educação – tais como a difusão do espírito de investigação e de inovação tecnológica – que se refletem no nível geral de vida do país. Mais ainda, pode-se objetar que o nível das rendas individuais nem sempre se relaciona intimamente com a contribuição da educação para a produtividade nacional, em especial quando se trata de ocupações não industriais. Assim, serviços tão essenciais como o ensino primário podem estar muito mal remunerados em relação ao nível de educação que deles se exige. (CEPAL, 1967, p. 72).

O processo educacional pode produzir um fenômeno emergente⁷ no todo que não pode ser calculado simplesmente pela soma das partes, criando ambientes institucionais que acelerem e difundam a educação aos mesmos indivíduos e demais. Desta forma, a educação é influenciada pelas instituições e pelo desenvolvimento econômico, mas também gera transformação em ambos. Ou seja,

[...] o processo educacional, ao mesmo tempo em que consiste num fator mais ou menos decisivo nos resultados do desenvolvimento econômico, é também um dos mecanismos operativos de transformação da estrutura social (para muitos, o mais importante), a qual acompanha – queira-se ou não – todo progresso econômico (ECHEVARRÍA, 1967, p. 22).

A importância da educação para o desenvolvimento econômico está também ligada às possibilidades políticas que surgem a partir desta transformação educacional, já que os caminhos trilhados pela economia são em grande parte frutos de decisões e processos políticos e estes são condicionados pela qualidade das instituições, as quais são influenciadas pelo nível educacional. Segundo Mário Simonsen (1972):

Outro ponto é o treinamento do homem para a compreensão global dos problemas do país e de como se processa o fenômeno do desenvolvimento. Isso implica em certa participação das massas no processo econômico, na compreensão das leis econômicas, no próprio mecanismo que regula o desenvolvimento. Isso também é

⁷ Fenômeno emergente são efeitos produzidos pelas interações entre os indivíduos que não podem ser calculáveis, ou seja, podem produzir um efeito cujas características não são previsíveis no nível macro através da soma das partes, ou do agregado. Tais características são chamadas de propriedades emergentes (HODGSON, 1997).

importante para que o país possa, naturalmente, ter condições para realizar uma política de desenvolvimento. (SIMONSEN, 1972, p. 105).

Entendida a estrutura que envolve a importância dos “parâmetros não econômicos” ao desenvolvimento econômico, pergunta-se sobre os fatores a serem considerados para a viabilidade de um projeto de desenvolvimento da economia nacional. Em especial, questiona-se se é possível que tal desenvolvimento surja de forma espontânea, ou deve o processo político ser considerado como fundamental para a elaboração e execução de um projeto nacional? Seria necessário, portanto, uma estratégia política, em que atores interajam de forma consciente na busca pelo desenvolvimento econômico da nação? Tais atores devem incluir os diversos setores da sociedade? E qual o papel do Estado neste processo?

O método estruturalista relaciona variáveis políticas e econômicas em sua análise, mas tal abordagem não se limita a esta escola. Para Cardoso e Faletto (1970, p. 23), por exemplo, “é através do processo político que uma classe ou grupo econômico tenta estabelecer um sistema de relações sociais [...] com o fim de desenvolver uma forma econômica compatível com seus interesses e objetivos. Os modos de relação econômica, por sua vez, delimitam os marcos em que se dá a ação política”.

Ao se tentar excluir as variáveis políticas e institucionais da análise econômica, pode-se convergir ao objetivo ideológico que busca sustentar o não envolvimento dos economistas e suas críticas aos acontecimentos políticos, tentando abster mais um grupo das percepções reais que se movimentam nas ciências sociais aplicadas. Para Oliveira (1972, p. 9), “[...] o ‘economicismo’ das análises que isolam as condições econômicas das políticas é um vício metodológico que anda de par com a recusa em reconhecer-se como ideologia”.

Para Furtado (1983), as mudanças políticas influem nas decisões econômicas. Por isso, utiliza-se das variáveis políticas para reconstruir o processo histórico de transformações econômicas. Isto fica evidente quando, por exemplo, se tenta explicar as mudanças na área da economia dos anos 1930⁸ no Brasil recorrendo a variáveis políticas e institucionais. Segundo Fonseca (2009, p. 879), não se pode considerar que a unidade de análise utilizada por Furtado parta do individualismo metodológico, “[...] mas de segmentos/classes sociais que se movem com interesse e se expressam no jogo político”.

Os interesses em conflito dos segmentos da sociedade devem, portanto, ser incorporados na análise econômica, pois se expressam politicamente no Estado e no poder, o que, por sua vez, se refletem também nas decisões políticas de ordem econômica. Por tal

⁸ A data de 1930 é crucial no estudo histórico do desenvolvimento nacional brasileiro, pois normalmente é apontada pela literatura como o período de passagem do modelo agroexportador para as políticas de substituição de importação. Sobre a mudança do centro dinâmico da economia neste período, ver o clássico trabalho de Celso Furtado (1973): *Formação econômica do Brasil*.

motivo, uma estratégia nacional de desenvolvimento econômico pode ser levada a cabo ou não dependendo das tensões e correlações de força entre os grupos sociais e políticos que se manifestam no caráter do Estado e na capacidade de mobilização social.

Segundo Fonseca (2009), não existe predomínio, em termos metodológicos, das variáveis políticas sobre as econômicas e nem destas sobre aquelas, pois tanto uma determinada posição política pode induzir mudanças econômicas quanto as mudanças de ordem econômica podem levar ao surgimento ou fortalecimento de um grupo ou forças políticas em determinado período.

Para Friedrich List (1986), o desenvolvimento de uma nação não se dá de maneira espontânea, mas deve ser induzido pela intervenção do setor público nos diversos sentidos, desde a criação de parques industriais e o fomento da infraestrutura até a proteção das indústrias nascentes da nação. Ao reafirmar o papel estatal e o dever da Economia Política⁹ com relação ao desenvolvimento econômico da nação, List aponta para a necessidade de um planejamento que determine as melhores formas para que o objetivo proposto seja alcançado em países ditos “atrasados”. Necessita-se, portanto, de uma estratégia.

Esta deve ser entendida como um processo político consciente, passando pelos embates e correlação de forças entre poderes e interesses, que deve delinear um plano de ação de curto, médio e longo prazo onde a decisão política é exigida como fundamental na elaboração, aprovação e execução. O próprio sentido de *processo* “[...] implica considerar que há diversas opções históricas, e que a correlação de forças econômicas e políticas vai construindo a história, tendendo a generalizar a visão ideológica e os interesses de determinado grupos para o conjunto da sociedade.”¹⁰ (FONSECA, 1989, p. 149).

A etapa de elaboração deste processo deve levar em conta a participação direta dos especialistas em cada área do conhecimento e da sociedade em geral para o entendimento do que seria melhor tecnicamente somado às legítimas demandas sociais. A etapa de aprovação significa atuar verificando o respaldo legal frente ao *status quo* estabelecido. E a etapa da execução deve identificar quem serão os protagonistas deste projeto e como será levado a cabo. Deve-se, aqui, estar atento a duas pertinentes observações a respeito do Estado: a primeira é a de que ele pode exercer o papel de protagonista, o que para muitos economistas, incluindo List, seria uma premissa ao desenvolvimento econômico, a qual não excluiria os

⁹ List foi um dos precursores ao romper com as formas tradicionais (clássicas) de se pensar Economia Política que estavam confinadas às teorizações e não encontravam de fato, na prática, políticas que pudessem dar respostas às necessidades das realidades das nações. A Economia Política (clássica) baseava-se no individualismo e estava, segundo ele, mascarada de humanidade cosmopolita quando, na verdade, estava a serviço das nações mais fortes.

¹⁰ O período Getúlio Vargas serve de exemplo, pois seu pensamento (ou o interesse de seu grupo político) constituiu um novo processo histórico de desenvolvimento para o Brasil.

diversos setores da sociedade privada, trabalhadora ou empreendedora, enquanto atores do mesmo processo. A segunda é que o caráter institucional-político do sistema em que se baseia o *status quo* pode permitir uma maior eficiência ou, ao contrário, entaves à execução deste projeto nacional.

A questão central é que na tentativa de se avaliar as diversas variáveis econômicas e suas transformações no tempo não se pode desvinculá-las dos demais aspectos integrantes da sociedade. O desenvolvimento econômico nacional brasileiro visto historicamente, portanto, traz como característica a influência das decisões políticas e seus reflexos para além da economia.

2.2 O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE 1930 A 1961

O desenvolvimento econômico nacional brasileiro pode ser analisado historicamente enfatizando os principais momentos em que as transformações econômicas são intensas. Sob este ponto de vista, se torna imprescindível estudar as mudanças que ocorreram a partir de 1930 no Brasil, pois a crise internacional de 1929 e o surgimento da política econômica nacional-desenvolvimentista com a ascensão do presidente Getúlio Vargas fizeram surgir um novo paradigma econômico, onde a industrialização seria a vanguarda do desenvolvimento.

O nacional-desenvolvimentismo pode ser considerado um conjunto de políticas acompanhadas por um pensamento econômico que surge na defesa da industrialização doméstica, respaldadas por propostas e discursos nacionalistas. Em 1930 a liderança de Vargas seria o símbolo deste pensamento de sua visão econômica pragmática que, nos discursos políticos, se tornavam a expressão do interesse nacional.

Importante compreender o surgimento e significado do termo “desenvolvimentismo”. No continente latino-americano, o mesmo é associado, por um lado, às teorias cepalinas e, por outro, ao conjunto de políticas presentes em determinados períodos da história brasileira, em especial a partir de 1930 com a ascensão de Vargas. Seja na visão mais teórica, seja no que se refere ao conjunto específico de políticas, o desenvolvimentismo se caracteriza pela defesa da industrialização e pelo intervencionismo estatal em prol do crescimento. Segundo Fonseca (2013), pode-se considerar desenvolvimentismo o conjunto de políticas que evidenciam em comum as três seguintes características:

- (a) a existência de um *projeto deliberado* ou *estratégia* tendo como objeto a nação e seu futuro. [...];
- (b) a intervenção *consciente e determinada do estado* com a proposta de viabilizar o projeto [...];
- (c) a *industrialização*, como caminho para

acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário. (FONSECA, 2013, p.13).

A inclusão da palavra “nacional” ao termo deve-se a uma série de fatores, dentre os quais ressalta-se o discurso e/ou prática nacionalista, bem como a influência histórica do economista alemão Friedrich List (1789-1846) na construção de um pensamento nacional de desenvolvimento.

O discurso e a prática nacionalista podem configurar distintos significados, que vão desde a retórica ufanista, geralmente conservadora, até propostas de rompimento radical e unilateral com o capital estrangeiro (FONSECA, 2004). Todas as possibilidades entre estes dois extremos podem ser denominadas de nacionalismo dependendo sempre do contexto.

O critério que se utiliza aqui para definir determinadas políticas como “nacionais” (entendidas dentro do termo nacional-desenvolvimentista) é simplesmente a defesa e a priorização dos interesses nacionais no curso da elaboração e aplicação dos projetos de desenvolvimento econômico, independentemente de virem, ou não, carregados de um discurso patriota, populista ou ufanista. Desta forma, constrói-se o nacional-desenvolvimentismo a partir do pensar e do agir, do entendimento teórico e da tentativa política de concretizar esta compreensão do que era entendido como o melhor para a nação.

Seguindo a crítica à teorização altamente abstrata e propensa a se desprender da realidade, List (1986) inova na metodologia quando propõe colocar a nação como unidade econômica central de análise, o que se somaria aos demais aspectos que caracterizavam suas ideias: a importância histórica para a análise, a linguagem direta, a preocupação factual, enfim, tudo o que poderia contemplar uma metodologia objetiva que visava à prática do conhecimento, não desvinculando o processo de desenvolvimento econômico nacional das decisões políticas necessárias.

Para entender de que forma se deu a ascensão do nacional-desenvolvimentismo no Brasil, deve-se estudar a crise do final da década de 1920 e a vinda de Getúlio Vargas ao poder em 1930. A crise de 1929 foi caracterizada por Celso Furtado (1973) como essencial para o surgimento de um novo contexto e de novas condições que permitiram uma transformação significativa da economia brasileira, mudando o seu “centro dinâmico”¹¹, que antes era agroexportador e ora passa a ser a industrialização através das substituições de importações, voltada a atender a demanda doméstica.

Furtado considera que a crise internacional de 1929 foi relevante para entender a crise cafeeira brasileira do mesmo período, mas que esta deve ser entendida de forma estrutural no âmbito nacional, consequência de um longo processo desde o começo do século XX,

¹¹ Ver *Formação econômica do Brasil*, de Celso Furtado (1973).

principalmente pelas diversas intervenções governamentais no sentido de salvar a economia do café a todo custo. A superprodução do café se somaria à queda dos preços e da quantidade demandada – pela crise internacional –, favorecendo o surgimento de um novo modelo. Em outras palavras, o deslocamento do centro dinâmico do agroexportador para a indústria. A saída, portanto, foi fomentar a demanda interna a partir da expansão da oferta monetária e sobretaxar as importações, também desvalorizando o câmbio no sentido de inibir a importações e estimulando a produção interna.

Se a crise, por um lado, fornece campo fértil para a mudança econômica estrutural, por outro, fazem-se necessárias decisões políticas que acompanhassem as novas necessidades e fomentassem tais mudanças na direção da industrialização.

De fato, na esfera política, há uma mudança com a ascensão de novas forças políticas sob a liderança de Getúlio Vargas e seu pensamento nacional-desenvolvimentista, sendo um divisor de águas no entendimento do capitalismo brasileiro e do desenvolvimento econômico que tomaria o rumo da industrialização a partir de um projeto nacional consciente.

É inegável que a influência das decisões políticas tomadas neste período alastra-se até os dias atuais, pois ocorreram modificações na estrutura produtiva e cultural-econômica. Para Fonseca (1989, p.149), “difícil seria para todos os que aceitam a existência do capitalismo no Brasil de nossos dias discordar de que aspectos essenciais de sua constituição configuraram-se na ‘Era Vargas’”. Nesta perspectiva histórica de processos políticos e econômicos é que o processo de transformação capitalista pode ser mais bem compreendido.

Podem-se destacar, tanto do início dos anos 1930 quanto posteriormente, no segundo Governo Vargas (1951-1954), medidas de cunho nacional-desenvolvimentistas, como políticas econômicas na direção do processo de substituição de importações que favorecem o desenvolvimento industrial interno e a diversificação agrícola, na intenção de superar o modelo agroexportador – dentre elas, o financiamento para o consumo interno, a criação de impostos adicionais para determinados produtos importados e a desvalorização cambial, e também medidas estruturais como a criação de conselhos, comissões, institutos e ministérios¹², o investimento na infraestrutura¹³ e a institucionalização oficial de crédito para a indústria¹⁴.

¹² Dentre os quais: Departamento Nacional do Café; Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio; Conselho Nacional do Comércio Exterior; Plano Geral de Viação Nacional; Conselho Técnico de Economia e Finanças; Instituto do Açúcar e do Alcool; Instituto do Cacau da Bahia; Instituto de Tecnologia, Diretoria das Minas e das Águas.

¹³ Criou-se: Companhia Siderúrgica Nacional; Usina de Volta Redonda; Companhia Vale do Rio Doce; PETROBRAS; ELETROBRAS.

¹⁴ Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil; Banco de Crédito do Amazonas; Banco do Nordeste do Brasil; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).

Estas transformações na estrutura econômica só foram possíveis mediante o que podemos chamar de “mudanças institucionais”, que incluíram a centralização das políticas em Vargas e a Constituição de 1934. A tendência varguista de substituir o poder dos estados em prol da ampliação dos poderes do Governo Federal, mesmo que sob um regime autoritário, permitiu com que decisões fossem levadas a cabo com efetividade e menos entraves institucionais. Grande parte da sociedade enxergava tais efeitos da centralidade como positivos e aceitava o Governo Federal liderado por Vargas como centro provisório de poder, mesmo porque o próprio indicava que tal situação não era permanente e que as deliberações feitas diretamente pela sociedade deveriam retornar à ordem do dia assim que as questões básicas fossem em grande parte resolvidas e que a emancipação político-cultural da população assim exigisse¹⁵. Todavia, a oposição também foi grande, como mostra a revolta em São Paulo em 1932, a derrubada de Vargas em 1945 e a crise que pode ter sido a causa de seu suicídio em 1954.

Na visão de Vargas, faltava até então no Brasil um planejamento estatal de longo prazo e as forças individuais do mercado, predominantes até então, por si só não induziam às mudanças tidas como necessárias ao processo de industrialização. Era na estratégia coordenada pelo Estado que pensava o nacional-desenvolvimentismo para se alcançar principalmente uma industrialização acelerada e a modernização do setor primário. Essa coordenação e a participação estatal direta na economia deveriam, a partir do entendimento do próprio Vargas, ocorrer de forma *pragmática* e pautada nos *interesses nacionais*.

Desta forma, tal discurso não enxergava como antagônicos ou contrários o capital nacional e o capital estrangeiro, nem o capital estatal e o privado, tampouco a agricultura e a indústria, desde que sempre subordinados aos interesses nacionais. Isso permitia a participação da iniciativa privada mediante a coordenação do Estado, a diversificação e modernização da agricultura em complemento à visão industrializante e o fortalecimento das relações com outros países em acordos bilaterais norteado pela defesa da indústria nacional, indicando um elevado grau de racionalidade e inteligência que fundamentavam o pragmatismo varguista.

Importante observar a linguagem usada por Vargas à época era extremamente carregada de conteúdo, pois a expressão *desenvolvimento econômico*, até então pouco ouvida, era por ele utilizada dentro da percepção que inclui, por um lado, a retomada do crescimento econômico, e, por outro, o desenvolvimento cultural, institucional e econômico como

¹⁵ Ver *O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular* de Jorge Ferreira, 2005.

indissociáveis¹⁶. Neste entendimento do desenvolvimento nacional é que se insere a questão da educação e sua importância para o desenvolvimento econômico, cultural e institucional.

A proposta educacional de Vargas abrangia justamente esses três aspectos, pois propunha: a valorização do patriotismo e do nacionalismo nas universidades e escolas, preparando os cidadãos para exercerem o papel político do desenvolvimento; a criação de escolas técnicas que preparassem e capacitassem os trabalhadores e os empreendedores, que iriam ser a base do aspecto *econômico* do desenvolvimento; e o ensino da moral e civismo para que todo brasileiro desenvolvesse o lado *cultural*¹⁷ e preparasse um homem *admirável* e exemplar cidadão.

Para além das intenções do governo, deve-se aqui analisar as novas demandas educacionais que surgem a partir das transformações de 1930 que, na perspectiva histórica do desenvolvimento econômico, são essenciais para se entender o contexto turbulento dos anos que precedem a década de 1960.

Para Darcy Ribeiro, é possível entender que determinados períodos na história brasileira configurem fases de um processo educacional, pois as transformações que se passavam na estrutura econômico-social exigiam uma reação específica da educação. Tais períodos podem ser divididos “[...] segundo o critério de destacar os instantes de relativa estabilidade dos diferentes modelos – político, econômico, social – dos instantes de crise mais intensa e que causaram as substituições dos modelos referidos.” (RIBEIRO, 2006, p. 21-22). A efervescência das ideias provindas destas transformações são bastante significativas do ponto de vista da educação.

Segundo Romanelli (2007, p. 47), o que se convencionou chamar de “Revolução de 1930” foi o ponto mais alto de uma série de movimentos e revoluções, durante o período entre 1920 e 1964, “[...] que se empenharam em promover vários rompimentos políticos e econômicos com a velha ordem social oligárquica”. Essas transformações trouxeram consigo novas exigências educacionais em resposta à industrialização, assim como novas demandas sociais por melhoria e difusão da educação. Inicia-se uma luta ideológica a partir de 1920 em torno dos problemas da educação. Ela começa a dar resultados em 1948, com a entrada na Câmara Federal de um anteprojeto de reforma geral da educação nacional. Este seria apenas aprovado em 1961.

¹⁶ Diria Getúlio Vargas em 1936: “[...] atingimos pacificamente elevado estágio de desenvolvimento cultural, institucional e econômico”. (FONSECA, 1989, p. 210).

¹⁷ Coincidentemente ou não, foi a partir de 1930 que o Brasil viu florescer uma literatura poética e também preocupada com a cultura e a sociedade, a partir de nomes como Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior e Sérgio Buarque de Holanda. O papel da moral e do civismo na “preparação da juventude” era também explicado pelo “espírito da época”, dos nacionalismos no contexto internacional.

Entre o fim da Era Vargas, em 1954, e a chegada de João Goulart ao poder, em 1961, o país experimentou um período de crescimento levado a cabo pelo “Plano de Metas”¹⁸, do presidente Juscelino Kubistchek, que governou de 1956 até o final do ano 1960. Juscelino continuou a priorizar da indústria como comandante do processo de desenvolvimento econômico, e neste período o Brasil passou a produzir não apenas bens de consumo, mas também maquinários e equipamentos necessários à produção desses bens. O Estado continuou à frente do planejamento, porém o investimento veio em massa do capital estrangeiro, o que se convencionou chamar de modelo dependente-associado de desenvolvimento¹⁹.

Ao final do governo de JK, após ter experimentado o crescimento e a industrialização, o país testemunha grandes incertezas políticas, crise econômica (baixo índice de crescimento e alta taxa de inflação) e uma instabilidade institucional que se acentuaria no ano de 1961.

As análises econômicas da crise variam, como veremos no tópico seguinte. Algumas que apontam que as plantas industriais foram criadas para produzir além da demanda corrente, incorrendo em produção com ociosidade. O Brasil não possuía sistema de financiamento de longo prazo consolidado e o nível tecnológico nacional não acompanharia esta guinada qualitativa da economia. Tudo isso gerou endividamento, dependência econômica, ociosidade propensa à inflação, etc.

Para compreender o surgimento da figura de João Goulart em 1961, necessita-se, juntamente à análise econômica, uma investigação mais detalhada das interpretações que se impõem como proeminentes para perceber a correlação de força nos primeiros anos na década de 1960 e a influência das transformações iniciadas em 1930.

2.3 1961: CRISE ECONÔMICA, INSTABILIDADE POLÍTICA, DEBATE EDUCACIONAL E JOÃO GOULART

Mediante a crise econômica do final dos anos 1950, que herdava um alto endividamento externo e uma escalada inflacionária, os eventos nacionais começam a se destacar negativamente no âmbito político, enquanto um debate pedagógico e educacional ganha peso para um projeto de nação, principalmente a partir das ideias universalistas de Paulo Freire²⁰. Em 1960, Jânio Quadros é eleito Presidente da República e João Goulart é

¹⁸ O Plano de Metas de JK foi apelidado de “50 anos em 5”, pois previa a aceleração do crescimento, o que incluiria a construção de Brasília, estradas e indústria automobilística.

¹⁹ O desenvolvimento dependente-associado se difere do nacional desenvolvimentismo e pode ser melhor entendido a partir da obra de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto, de 1967, intitulada *Dependência e desenvolvimento na América Latina*.

²⁰ Paulo Freire (1921-1997) foi educador e filósofo brasileiro, conhecido mundialmente por sua pedagogia crítica, politizada, popular e transformadora. Ver *Pedagogia do oprimido*, 2012.

reeleito Vice-Presidente. Ambos tomam posse no início de 1961. Em agosto do mesmo ano, após sete meses do novo governo, Jânio Quadros, por motivos não muito claros, renuncia ao cargo. Estava então conflagrado o estopim do que viria a ser um dos períodos mais instáveis e turbulentos da história política nacional.

João Goulart, então vice, assume legitimamente a presidência. Apesar de se considerar democrata e nacionalista, era visto por parte da elite como “líder sindicalista”. Muitos ministros e militares conservadores tentaram impedir o mais destacado político da Era Vargas de exercer o cargo. No entanto, setores nacionalistas do exército e dos políticos civis se esforçaram para garantir o cumprimento da Constituição. O resultado desta “queda de braço” entre conservadores, de um lado, e nacionalistas, de outro, resultou na criação de uma comissão no Congresso, a qual propôs a adoção de um regime parlamentarista em que o presidente tivesse menos poderes.

Em 31 de agosto de 1961, Jango foi empossado, e o Primeiro-Ministro, Tancredo Neves, nomeado. Em menos de um ano, Tancredo renuncia, dando novos ares para a instabilidade política e institucional na medida em que o nome proposto pelo presidente Jango para ocupar o cargo deixado por Tancredo sempre entrava em desacordo com o proposto pelos conservadores. Em janeiro de 1963, um plebiscito garantiu com ampla vitória o retorno do presidencialismo. Só então João Goulart seria um presidente com todas as atribuições e poder respaldados pela Constituição, de acordo com o regime presidencialista.

Este é o resumo de um dos momentos mais conturbados da história nacional, período em que surgem as Reformas de Base. Para ajudar a entender melhor este contexto turbulento econômico, social e político, é importante estar atento a algumas questões, dentre elas: os aspectos e interpretações da crise final da década de 1950 para compreender o delicado quadro do início dos anos 60; as principais influências e ideias que permeiam o histórico político de João Goulart e seu entendimento reformista de mudanças estruturais; e os debates político, educacional, social e econômico que vinham sendo feitos nos âmbitos intelectual, acadêmico, social e político.

A inflação crescente e estagnação do PIB no final da década de 1950 são objeto de interpretações distintas entre os economistas, dentre as quais ressaltaremos duas para a presente análise. Ambas serão apresentadas na sequência, são complementares e devem ser entendidas a partir da diferente concepção de desenvolvimentismo apresentada por Juscelino Kubitschek em relação à concepção de nacional-desenvolvimentismo, pois enquanto este (iniciado por Getúlio Vargas em 1930, portanto anterior ao período analisado) propunha desenvolver o capitalismo priorizando as empresas locais e os interesses nacionais como um todo, a proposta de JK, muitas vezes denominada desenvolvimentismo dependente-associado,

priorizava o capital estrangeiro e os interesses de uma elite nacional associada a este capital em detrimento dos interesses na nação como um todo.

Se por um lado ambos podem ser considerados “desenvolvimentismos” pelo fato de objetivarem o crescimento, a industrialização e colocarem o papel do Estado como fundamental – e neste aspecto houve uma continuidade do pensamento de Getúlio –, por outro existe uma interrupção, pois o crescimento passaria a ser o objetivo final e suficiente, deixando de lado a concepção estruturalista e nacional, para quem as transformações estruturais e a busca por menor dependência externa eram igualmente necessários.

A partir do Plano de Metas de JK, “[...] o novo perfil de investimento que se desenha e a diferenciação industrial que se pretende requerem investimentos maciços, tanto estatais como estrangeiros.” (TAVARES, 1986, p. 113). Para Tavares, o tipo de crescimento da capacidade produtiva estava acima da demanda pré-existente e os empresários nacionais careciam de instrumentos de mobilização de capital, necessários para concentrar os recursos na magnitude requerida. Estas duas características explicavam a necessidade da forte presença do Estado e o caráter dominante do capital estrangeiro neste período. Uma nova dinâmica “externa-interna” conduziria a fortes restrições de balanço de pagamento:

[...] as filiais estrangeiras que se instalaram no período 1956/1961 vieram para ficar e, como manda a boa técnica do oligopólio diferenciado, instalaram capacidade produtiva bem na frente da demanda pré-existente, prepararam-se para financiar suas próprias importações e, posteriormente, forçar a diversificação de consumo tão logo este se desacelerou ao ajustar-se ao crescimento espontâneo do mercado. (TAVARES, 1986, p. 114).

Isso fazia com que houvesse uma “inadequação institucional” no governo de Juscelino Kubitschek, o qual promoveu diversas mudanças pró-industrialização e crescimento em níveis aquém dos suportados pela estrutura institucional vigente, tais como: ausência de um sistema de financiamento a médio e longo prazos que viabilizasse os investimentos contínuos necessários; problemas de poder enraizados em um sistema político que permitiu um círculo vicioso de concentração de renda e fundiária; precariedade da educação em termos metodológico, pedagógico, estrutural, físico e humano, acessibilidade, entre outros. Ou seja: as grandes mudanças na estrutura produtiva do país foram realizadas sem as devidas mudanças institucionais de diversas ordens, principalmente de financiamento, o que acarretou maiores dependência e dívidas externas.

Essas características podem explicar em parte a crise dos anos 50, pois facilitava um tipo de desenvolvimentismo a partir da abertura e da penetração dos interesses do capital estrangeiro, modificando o perfil da indústria nacional e reduzindo o peso relativo da indústria de bens de consumo não duráveis (D3) em relação à participação da indústria de bens

duráveis (D1), mas diminuindo a capacidade produtiva local frente ao avanço do capital produtivo externo no país, relativamente.

A expansão do produto significou maior concentração, aumento de empregos entre gerentes e executivos de maiores salários e um aumento da produtividade maior do que o aumento real dos operários da indústria. Tudo isso contribuiu para expansão da taxa de lucro e o aumento do grau de monopolização da economia brasileira, diminuindo relativamente o poder de consumo de D3 em relação a D1.

O tratamento especial ao capital estrangeiro, característico do governo JK, se associa ao financiamento dos gastos públicos pela expansão dos meios de pagamento e dos gastos privados por meio do crédito bancário para gerar, como consequência, pressões inflacionárias. Este modelo de “desenvolvimentismo” que prioriza o capital estrangeiro acaba por incentivar o consumo de um mercado elitista de bens de consumo duráveis, o que gera maior concentração de renda e menor possibilidade real de ampliação do mercado interno, trazendo como consequência, a partir de 1958, principalmente a inflação, o alto endividamento externo e das famílias e sinais de queda e estagnação do crescimento.

Quando eleito vice-presidente em 1955, João Goulart obteve mais votos que o eleito presidente Juscelino Kubitschek²¹. Houve uma divisão de tarefas entre o presidente e o vice, sendo o segundo o responsável pela parte diplomática do país e pelas negociações com sindicalistas. O trabalho de Jango, ao mesmo tempo em que garantia certa estabilidade para o presidente, também conseguia logros para as demandas trabalhistas e sindicais.

A partir de 1958, começaram sérias divergências entre João Goulart e Juscelino Kubitschek, pois o vice-presidente denunciava que o financiamento do crescimento econômico estava sendo feito pelo sacrifício e privação da população em geral, em específico (principalmente) dos “menos afortunados”. Em 1959, essas divergências se acentuaram e Jango denunciava cada vez mais o fato de que a economia nacional estava aos poucos se tornando totalmente dependente dos interesses externos e controlada pelas instituições e companhias estrangeiras, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI), que objetivariam não só tomar as rédeas da economia, mas controlar a máquina do Estado, assumindo as políticas e fórmulas antinacionais e antissociais.

Em 1960, Jânio Quadros foi eleito para a Presidência da República e João Goulart novamente Vice. Ambos assumem no início de 1961. Na visão do novo presidente, dever-se-ia adaptar seu governo com o que estava sendo encaminhado pelo presidente anterior, entendendo como fatos dados (para não ser modificados): o capital externo como primazia dos investimentos (neste caso o Estado teria que se adaptar ao papel de coadjuvante); o

²¹ Nesta época a eleição não era vinculada. Votava-se separadamente para presidente e vice-presidente.

processo inflacionário (adotar-se-ia a partir da realidade dada uma política de contenção salarial, diminuição do investimento público e encarecimento do crédito); e a dependência do capital externo (buscar-se-iam novos parceiros internacionais de forma autônoma).

A visão do vice, João Goulart, era contrária ao enxugamento do salário, crédito e investimento. Como solução, ele era a favor de mudanças e reformas que ampliassem o mercado interno. Este pensamento, que vai ao encontro do nacional-desenvolvimentismo, propunha medidas conjunturais para a estabilidade e também medidas estruturais de longo prazo, objetivando o combate à inflação e a possibilidade da volta ao crescimento econômico sustentável.

Para além da tensão política e crise econômica, o início dos anos 60 passa pelo fortalecimento do debate nacional acerca da educação, debate esse que havia se iniciado há pelo menos duas décadas, e seguia, neste momento, uma tendência mundial que a relacionava ao desenvolvimento econômico. De acordo com a publicação da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), de 1962:

A ideia de que a educação tem um valor econômico não é nova, porém só recentemente estão sendo intensificados os estudos para determinar qual deverá ser a alocação ótima de recursos à educação a fim de incluí-la nos planos integrais de desenvolvimento. (CEPAL, 1967, p. 69-70).

Os motivos que levaram ao debate sobre a educação na perspectiva econômica variam, dentre os quais a experiência vivenciada em alguns países, como aponta Myint (1960):

Nos anos recentes, os economistas que trabalham nos problemas de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos têm concentrado a atenção no aspecto educacional por diversas razões: [...] a experiência dos países desenvolvidos têm sugerido que a velocidade do crescimento econômico de que estes têm gozado não pode ser explicada satisfatoriamente apenas em termos de aumentos quantitativos mensuráveis em capital físico e em tamanho da população trabalhadora; [...] a ênfase agora deslocou-se da inversão do capital físico para a “inversão em capital humano” e da mobilização da força muscular para a mobilização da capacidade mental dos países subdesenvolvidos.” (MYINT, 1964, p. 130-131).

A data de 20 de dezembro de 1961 é crucial para entender as lutas por uma educação diferenciada, ampla e de qualidade, que elevasse o nível dos debates acadêmicos e social, numa crescente conscientização política da população a respeito da importância da educação e daquele momento decisivo. Esta é a data em que o projeto se torna a Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Ela, em sua essência, deveria responder às necessidades de uma realidade em que a rede pública de ensino médio vinha crescendo desde 1930, dentro do debate sobre a importância do Estado e de uma nova pedagogia, num ambiente em que o público e o privado na educação acirravam as discussões.

As opiniões acerca da lei como resultado das lutas ideológicas que marcaram o período são diversas. É, pois, fundamental entendê-la e avaliar seus resultados. Segundo Romanelli, as diretrizes foram negativas para a evolução do sistema educacional brasileiro e foram positivas para maior conscientização, pois colocava os pedagogos em uma “[...] disposição firme para a continuação da luta” (ROMANELLI, 2007, p. 172).

Para avaliar se a LDB de 1961 respondia às necessidades de uma realidade em que a rede pública de ensino médio que se expandia e dentro do debate sobre a importância do Estado e de uma nova pedagogia, num ambiente em que o público e o privado na educação acirravam as discussões, é preciso levar em consideração as expectativas criadas em torno de uma nova pedagogia centrada no pensamento de Paulo Freire e em torno da Campanha de Defesa da Escola Pública que foi organizada em 1960, liderada por Júlio de Mesquita e Florestan Fernandes entre outros. A Campanha levava as discussões pelo interior do Brasil através de palestras e encontros compostos por grupos de diferentes linhas filosóficas sob o ideário da educação.

Para Florestan Fernandes, que representava de certa forma essas discussões, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) acabava por fazer “concessões à cupidez ou à ânsia de poder dos círculos privatistas”, em detrimento aos anseios democráticos e populares (GHIRALDELLI, 2009, p. 97).

Outras opiniões se revelaram divergentes, como a do deputado Carlos Lacerda que declarou que “foi a lei a que pudemos chegar”, ou Anísio Teixeira, que via nela “meia vitória, mas vitória”. Na opinião de Ghiraldeili:

A Lei, que tramitou treze anos no Congresso, e que inicialmente destinava-se a um país pouco urbanizado, acabou sendo aprovada para um Brasil industrializado e com necessidades educacionais que o Parlamento não soube perceber (GHIRALDELLI, 2009, p. 99).

As discussões educacionais e pedagógicas mais profundas que se acumulavam e se fortaleciam neste período colocava entre os intelectuais e pedagogos, além da pergunta “qual o Brasil que queremos?”, a questão: como ter este Brasil se não somos todos quem participamos da democracia? A exclusão política de uma democracia não participativa, cujos benefícios não atingiam a ampla maioria da população, fez surgirem os movimentos sociais pró-educação, entre eles os Movimentos de Cultura Popular (MCPs), ligados à União Nacional dos Estudantes (UNE), e o Movimento de Educação de Base (MEB), ligado à Confederação Nacional de Bispos do Brasil, ambos caminhando junto a ideias democráticas com o objetivo “de que a população [...] tomasse parte ativa da vida política do país. Para tanto, novos métodos de alfabetização precisavam ser criados” (RIBEIRO, 2006, p. 154).

No centro desta discussão estava o pedagogo Paulo Freire, que elabora uma pedagogia libertária e influencia todo o contexto e as gerações futuras:

No seio dessa ebulição de ideias é que Paulo Freire se tornou o protagonista de uma ação (e, depois, autor de vários livros) que foi se constituindo na “pedagogia de Paulo Freire” ou “método Paulo Freire”. Pedagogia libertadora, pedagogia problematizadora, pedagogia conscientizadora, pedagogia popular – todos esses foram os vários nomes que Paulo Freire ganhou ao longo dos anos... (GHIRALDELLI, 2009, p. 106).

A pedagogia revolucionária de Paulo Freire propunha a transformação da realidade através do ser humano, onde uma educação libertária daria o suporte e a base necessários, ou seja, acreditava:

[...] ter o homem vocação para “sujeito da história”, e não para “objeto”, mas no caso brasileiro esta vocação não se explicaria, pois o povo teria sido vítima do “autoritarismo e do paternalismo” correspondente à sociedade herdada de uma tradição colonial e escravista. Fazia-se necessário – segundo tal concepção – romper com isso, libertar “o homem do povo” de seu “tradicional mutismo”. A pedagogia deveria, então, formar uma nova mentalidade, trabalhar para a “conscientização do homem brasileiro” frente aos problemas nacionais e engajá-lo na luta política. (GHIRALDELLI, 2009, p. 107)

Mediante a crise econômica e o debate intenso sobre a educação para o futuro da nação, a instabilidade política que se encontrava latente torna-se fato agravante com a renúncia do presidente Jânio Quadros no primeiro ano de seu mandato, em 1961. Assume a Presidência então o vice João Goulart e inicia-se uma crise institucional-política que limitaria os poderes do presidente, pois no embate entre as forças progressistas representadas por Goulart e as forças conservadoras de grande parte do Congresso, o acordo firmado foi a mudança para um sistema parlamentarista. Um movimento²² despertado em 1962 logrou o retorno do presidencialismo em 1963 através de um plebiscito histórico realizado em 6 de janeiro do mesmo ano. Jango, então, iniciaria então uma série de políticas e reformas para se tentar garantir a estabilidade econômica, por um lado, e o desenvolvimento econômico sustentável, por outro.

Em 1963, começava-se a desenhar o que no ano seguinte seria conhecido como Reformas de Base, tendo em vista um desenvolvimento econômico que incluía transformações estruturais na indústria nacional e, para além dela, na educação, entre outros setores. A preocupação seria solucionar problemas conjunturais de curto prazo, como recuperar a estabilidade econômica e o crescimento, e ao mesmo tempo criar as bases para o desenvolvimento econômico de médio e longo prazo, tendo em vista as transformações nas

²²Conhecido como Campanha da Legalidade, o movimento foi liderado por Leonel Brizola (governador do RS) e pelo General José Machado Lopes. Tinha como objetivo a manutenção da ordem jurídica frente à ameaça de se retirar o direito presidencial garantido na lei.

diversas áreas inter-relacionadas, como, por exemplo, a educação. O quadro econômico (PIB, inflação, crescimento industrial) do país pode ser visualizado de forma resumida pela seguinte tabela:

Tabela 1 - Crescimento do PIB, da Produtividade Industrial e Inflação: Brasil, 1961-1965

Ano	Crescimento do PIB (%)	Crescimento da Produção Industrial (%)	Taxa de Inflação (IGP-DI) (%)
1961	8,6	11,1	33,2
1962	6,6	8,1	49,4
1963	0,6	-0,2	72,8
1964	3,4	5,0	91,8
1965	2,4	-4,7	65,7

Fonte: Gremaud et al (2004).

Já a delicada situação educacional pode ser percebida a partir dos seguintes dados de 1963:

[...] metade da população continuava analfabeta; somente 7% dos alunos do curso primário chegavam à quarta série; o ensino secundário acolhia apenas 14% daqueles que procuravam; somente 1% dos estudantes alcançava o ensino superior (GHIRALDELLI, 2009, p. 104).

A proposta reformista ia além da economia e da educação, propondo mudanças em todos os aspectos da nação, desde a questão agrária até regulamentação dos meios de comunicação, desde a política externa pragmática e independente até a conscientização e cultura do país. Para todas essas mudanças existia um entrave legal, político e institucional, pois a parte conservadora fazia frente à aprovação de projetos no parlamento e pressões políticas para deslegitimar ações que não estavam de acordo com seus interesses. A partir desta percepção, Jango prioriza as questões reformistas (que ocorrem paralelamente às políticas de estabilidade econômica) a reforma política e institucional.

As perguntas que se colocam agora são:

- a) as Reformas de Base foram uma projeto de desenvolvimento econômico nacional?;
- b) a “reforma institucional” nelas contida tiveram o objetivo final de desobstruir o caminho para o desenvolvimento econômico?;
- c) a “reforma educacional”, para além das necessidades da nação, era vista como um meio de garantir o desenvolvimento econômico sustentável de longo prazo?

3 AS REFORMAS DE BASE: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, EDUCAÇÃO E INSTITUIÇÕES

Este capítulo analisará as Reformas de Base propostas por João Goulart entre 1961 e 1964 no que tange o desenvolvimento econômico nacional. Pretende-se observar se as Reformas representavam um projeto de nação que visava a mudanças estruturais da economia, envolvendo também parâmetros não econômicos, especialmente a educação e as instituições, como fundamentais para o desenvolvimento econômico nacional e para a supressão das necessidades e barreiras históricas. Para tal estudo, analisaram-se documentos oficiais, as medidas políticas, as leis e os discursos oficiais do período, o que inclui principalmente três documentos que podem ser considerados fontes diretas e síntese explicativa das Reformas de Base: o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), a Mensagem da Presidência ao Congresso Nacional em 1962 e a Mensagem da Presidência ao Congresso Nacional em 1964. No complemento destes, utilizar-se-ão artigos publicados no mesmo período (entre 1962 e 1964) de autoria do ministro do planejamento, Celso Furtado.

Pode-se entender o Plano Trienal dividindo-o em duas partes: a primeira consiste na estabilização da economia, o que significa um conjunto de políticas econômicas para resolver os problemas conjunturais e garantir o equilíbrio das contas públicas; a segunda consiste em mudanças estruturais da economia com visão de médio e longo prazo, integrando-as com as diversas transformações sociais necessárias para o progresso da nação, tais como reformas tributária, universitária, educacional-pedagógica, agrário-urbana, dentre outras. O estudo deste capítulo está pautado neste segundo aspecto do Plano, o qual, na época, foi chamado de Reformas de Bases. A primeira parte, portanto, verificará a visão de desenvolvimento econômico contida nas propostas da Reforma, enquanto a segunda procura evidenciar se as variáveis “instituição” e “educação” eram vistas como fundamentais para o desenvolvimento econômico nas Reformas de Base de João Goulart. A terceira parte apontará algumas das consequências das Reformas ao processo de desenvolvimento nacional.

3.1 UM PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A intenção de desenvolvimento econômico, seu caráter distributivo e a disponibilidade do estado em se colocar a frente deste processo podem ser verificados já nos objetivos básicos do Plano Trienal e complementados pelos discursos oficiais do presidente João Goulart.

A política de desenvolvimento contida no presente Plano visa aos seguintes objetivos principais: 1. [...] uma taxa de crescimento da renda nacional [...] estimada em 7% anual [...]; [...]; 3. Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela produção, cujos salários reais deverão crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia [...]; (BRASIL, 2011, p.43).

[...] atividade pública com [...] melhor aproveitamento dos recursos disponíveis. [...] que levou o Governo, em seguida à aprovação do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, à criação de um sistema de planejamento, com estrutura adequada à ordem institucional vigente, [...] que criou a Coordenação do Planejamento Nacional. Existe, agora, um órgão aparelhado para orientar as providências governamentais e estabelecer os critérios que devem ser observados na execução de projetos prioritários, possibilitando, assim, correto desdobramento do Plano de Desenvolvimento. (BRASIL, 1964, p. XXXI-XXXII).

A expressão “desenvolvimento planejado” subentende que o planejamento e o direcionamento dos investimentos serão conduzidos de forma consciente pelo Estado, o que reafirma seu aspecto desenvolvimentista. O oitavo objetivo básico do Plano Trienal esclarece que deverá se “assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua esfera de ação [...]”, garantindo os investimentos necessários para que “a estrutura produtiva se ajuste [...] à evolução da demanda e, em particular, às necessidades de substituição de importações” (BRASIL, 2011, p. 44). Isto não significa ser contrário à iniciativa privada, pois mesmo que o Estado invista diretamente em setores estratégicos, também seria responsável pelo planejamento econômico de todos os investimentos públicos, privados, internos e vindos de fora, inclusive financiando, em muitos casos, empresas particulares²³.

Existia uma propaganda de setores conservadores que tentavam rotular o pensamento das Reformas de esquerdista, proletário, revolucionário, anticapitalista, contra iniciativa privada, entre outros rótulos. Tudo sugere, entretanto, que as forças progressistas representadas por Goulart e sintetizadas nas Reformas enxergavam a necessidade do desenvolvimento capitalista pela via reformista, um entendimento entre as classes e a melhoria da qualidade de vida ampliada à maioria em prol do progresso da nação.

A conciliação das forças do capital e do trabalho, visando ao bem-estar social, constitui finalidade que emana da própria Carta Magna. A legislação de proteção ao trabalho configura-se como um dos mais poderosos instrumentos de aplicação desses princípios, pois objetiva a composição de interesse entre empregados e empregadores.

Entre os extremos do liberalismo individualista, que desampara o economicamente fraco, o do dirigismo integral, que sufoca a liberdade da pessoa humana, colocou-se a legislação brasileira na posição intermediária de conciliação da liberdade contratual com a tutela da valorização do homem que trabalha. (BRASIL, 1962, p. 20-21).

²³ Ver Viana (apud Moreira, 2011, p.170), segundo o qual teria declarado Goulart: “[...] é preciso não perder de vista que o Estado, além de custear pessoal e máquina administrativa, se vê na contingência de investir diretamente, assim como de financiar as empresas particulares”. * VIANA, C. Reformas de base e a política nacionalista de desenvolvimento: de Getúlio a Jango. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

[...] reformas de base, [...] se realizará a substituição de estruturas e instituições inadequadas à tranquila continuidade do nosso progresso e à instauração de uma convivência democrática plena e efetiva (BRASIL, 1964, p. VI-VII).

A análise dos documentos leva a inferir que a estratégia reformista traçada pelo Governo Goulart consistia em transformações profundas, não apenas medidas conjunturais de estabilização, mas um planejamento que garantisse, para além da estabilização, o crescimento e o desenvolvimento econômico a médio e longo prazo. Eram necessárias “reformas estruturais e institucionais” (BRASIL, 1964, p. VI) para superar os atrasos econômicos enraizados no sistema vigente:

Os contrastes mais agudos que a sociedade brasileira apresenta, na fase atual do seu desenvolvimento, são de natureza estrutural, e, em virtude deles, a imensa maioria da nossa população é sacrificada, quer no relativo à justa e equânime distribuição de renda nacional, quer no referente à sua participação na vida política do País e nas oportunidades de trabalho e de educação que o desenvolvimento a todos deve e pode oferecer. Por isso, mesmo que estruturais, estas contradições só poderão ser resolvidas mediante reformas capazes de substituir as estruturas existentes por outras compatíveis com o progresso realizado e com a conquista dos novos níveis de desenvolvimento e bem-estar (BRASIL., 1964, p. VI).

O bem-estar da população era também avaliado como parte integrante do desenvolvimento econômico, de tal forma que a “um país em desenvolvimento cumpre estimular a criação de meios e oportunidades” (BRASIL, 1964, p.VIII). Esta ideia vai ao encontro de um crescimento com distribuição, entendendo que caminham juntos “[...] melhores perspectivas de justa remuneração para o [...] trabalho e possibilidade de aceleração de seu desenvolvimento econômico.” (BRASIL, 1964, p. X).

O mecanismo de salários não era visto apenas como redistributivo no sentido de justiça social, mas também necessário para garantir um poder aquisitivo e manter aquecido o mercado consumidor interno.

Impõe-se, assim, por imperativo de justiça social e de ordem econômica, o reajustamento dos salários, sempre que a perda do seu poder aquisitivo afetar sensivelmente o orçamento doméstico do trabalhador.

A fixação do salário representa, sem dúvida, elemento da maior repercussão na política social e na vida econômica do País. Se for certo que constitui parcela integrante do preço dos produtos e serviços colocados à disposição do povo, não menos certo é que corresponde, quase sempre, à única fonte de subsistência do trabalhador. Por seu turno, cumpre não esquecer que a perda do poder aquisitivo do salário, além de impossibilitar a satisfação das necessidades normais da família operário, reduz as disponibilidades reais do mercado consumidor, afetando, conseqüentemente, a economia nacional (BRASIL, 1962, p. 21).

A mesma estratégia de aquecimento do mercado interno, ou aumento do poder aquisitivo da população local, é reafirmada no terceiro objetivo básico do Plano Trienal, que previa o aumento real dos salários:

Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuam de maneira cada vez mais ampla pela população, cujos salários reais deverão crescer com taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia, demais dos ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida (BRASIL, 2011, p. 43).

Apesar do poder de consumo local ser uma estratégia de garantir a demanda frente ao crescimento ou incremento da produção nacional, o consumo também deveria ser orientado de acordo com a gama de produtos ofertados. Esta percepção é chamada de “refinada” no Plano Trienal:

O crescimento do consumo decorre, necessariamente, da elevação do nível da renda pessoal e da forma como esta se distribui. É necessário projetar o crescimento do consumo afim de que os investimentos diretamente relacionados com a satisfação desse consumo possam ser orientados, obtendo-se uma utilização ótima da capacidade produtiva. Essa análise setorial mais refinada constitui, entretanto, etapa avançada do trabalho de planejamento, que a própria execução do plano permitirá aperfeiçoar, e requer discussão direta e permanente com os dirigentes de cada ramo de atividade produtiva. (BRASIL, 2011, p. 86).

Essa visão estrutural e pragmática do desenvolvimento econômico não prescinde do crescimento e nem da estabilidade econômica de curto prazo, sendo ambos prescritos no projeto com metas claras a serem alcançadas. A alta taxa de crescimento prevista no projeto, concomitante à redução da pressão inflacionária, deveria ser compatível com a melhoria das condições de vida, como confirma o primeiro item dos objetivos básicos do Plano Trienal:

Assegurar uma taxa de crescimento da renda nacional compatível com as expectativas de melhoria de condições de vida que motivam, na época presente, o povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7 por cento anual, correspondente a 3,9 por cento de crescimento *per capita*. (BRASIL, 2011, p. 43).

As diversas questões e setores que permeiam e dão sustentabilidade ao desenvolvimento econômico estão presentes de forma detalhada nas Reformas de Base – financiamento, recursos naturais, capacitação humana e tecnologia, eficácia da administração pública, manutenção da demanda interna em médio e longo prazo, infraestrutura – os quais serão abordados nos seguintes tópicos, a iniciar pelo setor central do desenvolvimento econômico: a indústria.

3.1.1 Industrialização

O governo Goulart entendia que a industrialização não poderia ser alcançada enquanto as nações “em vias de desenvolvimento”, como o Brasil, dependessem da exportação de produtos primários. O país não mais deveria assistir de forma passiva esta dependência e se

conformar com este abismo em relação aos países industrializados, dentro da lógica econômica internacional²⁴.

O papel central da indústria para o desenvolvimento econômico nas Reformas deve ser analisado a partir da interpretação que o Governo Goulart faz das transformações do setor durante as duas décadas anteriores aos anos 1960, segundo o qual estaria o Brasil em etapa avançada da industrialização nos bens de consumo e alguns outros, porém muito aquém de alcançar um grau satisfatório de autopropulsão de progresso econômico pela dependência das importações de bens de capital, mesmo em ramos em que a qualidade da produção nacional já se observava satisfatória. A solução para isso é o papel do Estado no direcionamento dos investimentos e incentivos necessários aos setores em questão.

[...] processo de industrialização, que caracterizou a economia brasileira nos últimos 20 anos [...] ao mesmo tempo que se constitui em motivo de justificado orgulho para todo o País, implica, também, grande responsabilidade para o Governo e para a classe empresarial, dada a necessidade de se conseguir, tão rapidamente quanto possível, a consolidação da atividade industrial, de forma a situá-la no desejável grau de autopropulsão do progresso econômico e social.

[...] condições em que se processou o desenvolvimento da indústria no Brasil, frequentemente vinculada a dificuldades de importação [...] entre 1941 e 1950, inicialmente em decorrência da guerra e posteriormente do fenômeno conhecido como ‘escassez de dólares’.

[...] com um mercado interno de proporções razoáveis e em ritmo acelerado de crescimento, constitui-se em poderoso estímulo à produção nacional de bens anteriormente importados.

[...] a manutenção dessas condições peculiares por prolongado período de tempo deu margem a que se desenvolvesse um verdadeiro complexo industrial, baseado em premissas que punham ênfase antes no suprimento do que na concorrência à indústria estrangeira.

[...] em inúmeros casos, a qualidade e o preço da produção nacional são comparáveis aos dos produtos anteriormente importados (BRASIL, 1962, p. 31-32).

Diante dessa realidade, o Governo havia concordado em proteger tais indústrias através de “barreiras alfandegárias e [...] controle de câmbio”, mas acima de tudo direcionar os investimentos para a indústria de base, a fim de suprir em boa parte a dependência das importações de máquinas e equipamentos, situação na qual se encontrava o processo industrial (BRASIL, 1962, p. 32). O Plano Trienal confirma a intenção do investimento deste setor de base:

Não obstante o progresso realizado nos últimos anos, o processo de industrialização da economia brasileira ainda está longe de atingir sua plena maturidade, existindo larga margem para o prosseguimento do processo com ênfase na substituição de importações. Especialmente no que se refere às indústrias de base, metalurgia dos não-ferrosos, siderurgia, indústrias químicas, mecânicas e de material elétrico, a dependência de importação ainda é elevada e o país tem base de recursos para reduzi-la ainda mais. (BRASIL, 2011, p.390).

²⁴ Ver Mensagem da Presidência ao Congresso Nacional (BRASIL, 1964, p.IX).

Dentre as medidas de proteção à indústria nacional de bens de capital está a instrução da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que regulamenta a importação de máquinas e equipamentos através da Instrução nº 242 de julho de 1963. Esta instrução é confirmada pelos discursos e medidas tomadas posteriormente, como a Mensagem do Presidente ao Congresso de 1964, o qual aponta como fundamental os três seguintes pontos:

- a) destinarem-se as máquinas ou equipamentos à implantação ou complementação de projetos de real interesse para o processo de desenvolvimento da economia nacional, com características de absoluta inadiabilidade, sob pena de retardamento ou interrupção do referido processo;
- b) para as importações cobertas por financiamentos externos, será exigido prazo não inferior a sete anos, iniciando-se a amortização a partir do 3º ano;
- c) não serão admitidas, de forma alguma, importações de máquinas e equipamentos que possam ser supridos, satisfatoriamente, pela indústria nacional (BRASIL, 1964, p. 41).

O processo industrial de alguns setores se encontrava numa etapa já avançada, mas sua lacuna mais evidente estava nas indústrias de base, que serviam de entraves em tempos de crise e geravam um crescimento do déficit com o crescimento da indústria nacional, já que se aumentavam as importações:

As modificações estruturais implícitas na substituição de importações podem, igualmente, ser observadas de outro ângulo. Para uma economia subdesenvolvida, o aumento das exportações significa um impulso de crescimento vindo de fora. Se inexistesse esse impulso, substituí-lo por outro, interno, é particularmente difícil, pois qualquer expansão da renda monetária logo se traduzirá em maior demanda de importações, que não pode ser satisfeita (BRASIL, 2011, p.60).

Esta lacuna tem como uma das interpretações a falta de decisão política de investimento nesta área, o que por sua vez pode ser explicado por pressões de grupos econômicos de “setores tradicionalistas” que não se beneficiariam com o desenvolvimento das indústrias de base, os mesmos que outrora resistiram à indústria leve:

O Brasil superou a etapa da indústria leve, de produtos acabados e entrou decisivamente nas indústrias de base. Venceu a descrença e o pessimismo com relação às possibilidades industriais do país. Venceu a resistência dos setores tradicionalistas, interessados no comércio de importação e exportação, que sempre olharam a industrialização com certo receio. E, mais ainda, desenvolveu-se uma classe empresarial dinâmica e agressiva, com tais interesses em jogo que torna o processo irreversível (BRASIL, 2011, p. 389).

As Reformas de Base pretendiam sustentar um elevado ritmo de crescimento e, para isso, era fundamental a consolidação deste segmento e a integração da indústria nacional, a qual teria que se apoiar, substancialmente, “na produção interna de equipamentos”. Todos os ramos deveriam ser percorridos pela industrialização, inclusive os setores agrícolas, cujo

desenvolvimento através de investimentos, crédito e modernização eram aspectos explícitos nas Reformas:

A industrialização de alimentos e o fomento à atividade pesqueira são também exemplos a considerar. Esta última tem notável repercussão de âmbito regional, e vem sendo atendida através da iniciativa do Conselho de Desenvolvimento da Pesca, que procura estimular a oferta de pescado, garantindo dessa forma o suprimento de proteínas a baixo do preço.

É de justiça que se ressaltem a implantação do sistema de unidades bancárias volantes, iniciativa destinada à popularização do crédito agrícola, a ampliação dos empréstimos fundiários e o aumento da assistência de crédito às cooperativas agropecuárias. (BRASIL, 1962, p. 20-23).

Outra interpretação da estagnação em setores estratégicos e industriais da economia nacional é a “notória escassez de capital” (BRASIL, 1962, p. 32), que se torna mais aguda devido ao rápido progresso da indústria nacional. Visando a solução de tal problema referente ao financiamento a médio e longo prazo do processo industrial, são apresentadas, pelo Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito, as Instruções 215 e 216, de 25 de outubro de 1961, as quais deveriam ser ampliadas pela “participação crescente das instituições financeiras privadas” (BRASIL, 1962, p.33).

A questão da indústria, portanto, não poderia ser analisada isolada das metas de estabilidade econômica e de diversas medidas referentes, dentre outras, ao financiamento sustentável.

3.1.2 Financiamento a Médio e Longo Prazos

A sustentabilidade das metas de crescimento significava a continuidade dos investimentos nos futuros períodos, a qual dependia das fontes de financiamento de médio e longo prazo. Sobre os problemas de financiamento, o Governo Goulart entendia que dentre as causas estavam os “equívocos políticos administrativos” que colocavam ênfase “aos programas de desenvolvimento econômico, sem a observância de certos princípios” (BRASIL, 1962, p.33-34). Altos investimentos haviam sido financiados por fontes externas mediante endividamento, negligenciando a importância de fontes alternativas internas que amenizariam as dificuldades futuras:

A política cambial adotada durante um período demasiadamente longo criou incentivos a investimentos com recursos de origem externa, sem que se cuidasse, de modo adequado, da existência, ou não, de recursos complementares de origem interna. Daí resultou a formação de núcleos de pressão interna para assegurar um fluxo de recursos financeiros compatível com a magnitude de tais investimentos (BRASIL, 1962, p. 34).

O sistema bancário nacional não estava “[...] nem institucional, nem financeiramente, aparelhado para responder a tais exigências [...]”, de forma que acabou por provocar “[...] a acumulação de pesados encargos cambiais, muito acima da capacidade de geração de recursos em divisas.” (BRASIL, 1962, p. 34). Estes problemas de financiamento causados por negligência político-administrativa acabaram por influenciar também no processo inflacionário, onde déficits e emissão de papel-moeda formavam um círculo vicioso:

As causas primárias das dificuldades financeiras que assoberbam os setores privado e público, frutos de equívocos políticos-administrativos, acabam por confundir-se com o problema geral do processo inflacionário dominante, pois o Tesouro Nacional vê-se forçado a incorrer em ‘déficits’ e, conseqüentemente a socorrer-se dos recursos do sistema bancário, cuja cúpula é o Banco do Brasil. Este, por sua vez, recorre à Carteira de Redescoto e esta, inevitavelmente, às emissões de papel-moeda. Os ‘déficits’ de cada empresa, por serem função dos custos crescentes dos serviços e materiais que compram, seguem de perto o ritmo da inflação. Quando essas empresas são de propriedade do Estado, o resultado último é o aumento dos dispêndios governamentais, aos quais, na ausência da entrada de recursos da receita, fazem crescer os ‘déficits’. (BRASIL, 1962, p.35).

A questão central era que o Brasil havia alcançado um nível de desenvolvimento produtivo e econômico sem a criação de um sistema financeiro de crédito compatível, o que, além de criar uma dependência e vulnerabilidade do avanço já alcançado, acabava por inibir o empresariado e o empreendedorismo local:

A economia brasileira talvez seja a única que tenha atingido certo grau de desenvolvimento econômico sem contar com sistema de crédito adequado. [...] não subsiste no Brasil o crédito particular a médio e longo prazo, imprescindível à expansão das empresas existentes, bem como à criação de novas. [...] grande dose de favoritismo, uma vez que, nas condições inflacionárias vigentes, qualquer empréstimo, cuja taxa de juros seja inferior à taxa de desvalorização da moeda, representa, de fato, um subsídio. Isso falseia a operação do mecanismo econômico, criando vícios que tendem a estiolar a verdadeira iniciativa empresarial (BRASIL, 1962, p. 36).

Mediante tal realidade, as primeiras medidas do governo iam desde a criação de novas linhas de crédito pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) até a regularização do mercado de capitais, ainda que incipiente, no intuito de destravar os investimentos, principalmente nos setores tidos como prioritários no Plano:

A inexistência de crédito a médio e longo prazo, conjugada com a incipiência do mercado de capitais, enseja oportunidade para a formação de monopólios, através do agigantamento das empresas existentes, que prescindem, de certa maneira, do crédito em longo prazo e do mercado de capitais, pois baseiam seus investimentos na reinversão de lucros e reservas. Um bom passo, no sentido de suprir a deficiência de crédito em médio prazo foi dado quando se expediram as Instruções 215 e 216 da SUMOC. A Instrução 215 propiciou mecanismo para o financiamento das exportações de produtos industriais e a Instrução 216 instituiu o esquema para o financiamento em médio prazo das vendas, no mercado interno, de máquinas e equipamentos de produção nacional, sendo que, embora a operação do esquema

esteja a cargo do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, os recursos necessários serão levantados no mercado de capital, pagando o beneficiário do empréstimo o custo real do dinheiro (BRASIL, 1962, p. 36-37).

Na linha de estratégia do governo, essas medidas eram vistas como importantes, mas providenciais, para aliviar a situação e não corrigir o problema a fundo que estava relacionado à sustentação do financiamento à longo prazo e às contínuas depreciações da moeda em taxas elevadas. Eram necessárias reformas no sistema financeiro que permitisse a fiscalização e controle dos papéis ofertados ao público e, principalmente, que fosse capaz de sustentar os investimentos em médio e longo prazo:

Assim [...] é indispensável que o Congresso Nacional reforme, com a necessária urgência, a legislação bancária e financeira, de molde a caracterizar melhor a natureza das instituições de crédito e suas operações, e imprima racional estrutura administrativa unificada aos órgãos que, presentemente, desempenham funções de banco central, concedendo-lhes poderes de controle monetário eficazes e definindo claramente suas responsabilidades. (BRASIL, 1962, p. 37).

Deveriam, portanto, as reformas nas instituições financeiras vigentes serem realizadas concomitantemente a reformas político-institucionais e reforma tributária, para que se pudesse obter maior eficiência da máquina administrativa e para evitar evasão fiscal e desequilíbrios na arrecadação:

[...] solução definitiva dos problemas de desequilíbrio financeiro [...] é mister, [...] adoção de providências de maior alcance, implicando, mesmo em algumas reformas institucionais. [...] ‘déficit’ do orçamento federal [...] exemplo [...] através do corte de despesas ou do aumento da incidência de alguns impostos. [...] não poderá ser conseguida sem uma reforma tributária, visando a maior justiça na distribuição do ônus fiscal, e sem reforma drástica e profunda do sistema e da máquina arrecadadora, de modo a evitar a evasão fiscal, que atinge a somas fabulosas. [...] reformulação da política tributária, que ainda não acompanhou a sensível modificação da estrutura econômica do País (BRASIL, 1962, p. 33-35, grifo nosso).

Para além do financiamento, devem-se analisar outros fatores que igualmente indicam a sustentabilidade em longo prazo do crescimento, dentre os quais: infraestrutura, recursos naturais e setores estratégicos que abastecem a produção local.

3.1.3 Setores Estratégicos, recursos naturais e outros setores

O Brasil é um país conhecido pela abundância em recursos naturais e estes são vitais para a economia nacional. Sobre as reservas nacionais, o primeiro passo do governo Goulart foi identificar os setores onde sua exploração já se mostrava satisfatória nos que se necessitava identificar novas possibilidades de exploração, principalmente no que tange

minérios de ferro, carvão e outros metais não ferrosos, além de outros recursos energéticos que serão analisados na sequência:

A tarefa prioritária, no particular, a identificar, no mais curto prazo, as reais possibilidades de exploração de nossas reservas, que já se mostram satisfatórias em numerosos setores. (BRASIL, 1962, p.24).

A energia nuclear, cuja importância se mostra central nas discussões mundiais de hoje, já estava sendo pensada estrategicamente nas Reformas de Base da década de 1960, desde suas pesquisas até a busca pelo urânio:

Intensificam-se as pesquisas em torno da energia nuclear. O aproveitamento efetivo dessa fonte de energia representará um salto gigantesco par ao progresso. (...) ainda não tenham sido descobertas grandes jazidas de urânio, economicamente exploráveis, está comprovada a existência de imensas reservas de tório, o que coloca o País na posição de possuidor das maiores reservas mundiais desse minério. (BRASIL, 1962, p.25).

O petróleo como fonte de energia era estratégico para o planejamento do desenvolvimento econômico de Goulart. A Petrobras garantia maior disponibilidade de petróleo e derivados, bem como economia de divisas e desenvolvimento crescente da indústria petroquímica:

[...] a participação do petróleo nacional foi, em 1961, de 28%. O dispêndio líquido, coma importação de petróleo e derivados, foi inferior ao ano de 1960: 241 milhões de dólares em 1960, contra 219 milhões em 1961. Os trabalhos da Petrobrás, em 1961, asseguraram ao País maior disponibilidade de petróleo bruto e derivados, bem como economia de divisas, da ordem de 170 milhões de dólares. A indústria petroquímica está se expandindo rapidamente, graças, sobretudo, ao suprimento de matérias-primas que lhe é assegurado pela Petrobrás, com a ampliação da sua capacidade produtora de ases residuais, notadamente o etano e o propeno. (BRASIL, 1962, p. 26-27).

No sentido de aumentar tal economia de divisas, previa-se o monopólio da Petrobras para assegurar maior poder de negociação nas compras do mercado internacional (importação de equipamentos e outros):

[...] pela Petrobrás, do monopólio dessas importações, o que possibilitará uma economia de divisas bastante significativa, de vez que aumentará sua capacidade de negociar o mercado internacional, obtendo contratos de compra de óleo e de equipamentos a preços muito mais vantajosos. (BRASIL, 1962, p. 27).

A importância da Petrobras extrapola os cálculos do petróleo, pois saltos qualitativos em diversos outros setores são consequência direta de seu funcionamento, expansão e reinvestimento:

Os vultosos recursos indispensáveis aos programas de exploração, refinação e transporte da Petrobrás são, hoje, supridos pelos saldos de suas operações industriais, reinversão de dividendos e recursos fiscais. Por tudo isto, importa que, através de uma adequada política de preços, sejam preservados os recursos próprios, necessários ao êxito dos seus programas, possibilitando a continuidade da sua expansão, [...], a custear suas operações e seus investimentos tão-somente com os resultados de suas atividades industriais. Importa, também, que a Petrobrás se prepare para suas tarefas de distribuição, inicialmente em caráter supletivo, mas também, mediante a instalação de terminais, que em muito facilitarão os transportes e assegurarão a regularidade do abastecimento. (BRASIL, 1962, p. 27).

Esse desenvolvimento de outros setores direta ou indiretamente relacionados às ações da Petrobras geravam benefícios ao conjunto da economia e favoreciam empresas estatais e privadas:

[...] a indústria do petróleo, em seu conjunto, vem apresentando resultados bastante positivos. [...] influência altamente significativa no desenvolvimento global da economia nacional, seja pelas novas unidades industriais que ela própria vai lançando, seja por aquelas que, como satélites, vão sendo paralelamente edificadas pela iniciativa privada e que, do mesmo modo que a empresa estatal, vão criando cada vez mais oportunidades de emprego, nas mais diversas regiões, e produzindo reflexos imediatos na sua economia. (BRASIL, 1962, p. 27)

Outro setor estratégico para o funcionamento da economia é o de transporte: as vias marítimas, as rodovias, estrutura aeroportuária e portuária, além de ferrovias. Entendia-se que “no sistema de transportes situa-se um dos pontos de estrangulamento da infraestrutura econômica do País”:

Os aspectos negativos que ora apresentam esses sistemas devem servir de motivos para a coordenação e disciplina dos investimentos em todos os setores de transportes, na sua reorganização e ampliação, de maneira a obter-se a eficiência necessária (BRASIL, 1962, p. 28)

O desenvolvimento desses setores estratégicos, desde transporte até energia de diversas fontes, e dos recursos naturais, tem por objetivo a redução dos custos de transação e garantir o avanço da produtividade de forma sustentável:

Brasil iniciou a fase de reestruturação desses sistemas, com a criação do Conselho Nacional dos Transportes, que se dedicará ao trabalho de planejamento global, em função do qual serão considerados, para a adequação de cada sistema de transportes, as questões de reequipamento, critérios de prioridade, reorganização administrativa, níveis tarifários e outros de infraestrutura, os quais deverão ser solucionados concomitantemente, e com urgência, para se alcançar a redução dos custos, maior produtividade e a complementação dos sistemas, antes que o agravamento da situação provoque o total colapso dos transportes. (BRASIL, 1962, p. 30).

A precariedade da infraestrutura frente ao avanço do processo de industrialização ocorrido nos vinte anos anteriores a inseria como uma das prioridades das Reformas de Base, onde o papel do Estado seria vital e central:

O próprio avanço do processo de industrialização verificado nos dois últimos decênios evidenciou a extrema precariedade da nossa infraestrutura para suportar novo estágio do desenvolvimento brasileiro, caracterizado pela produção em larga escala e altamente diversificada, para um mercado em expansão e de âmbito nacional. Esse novo surto produtivo, por sua natureza e amplitude, exige intensa movimentação de mercadorias e pessoas, energia abundante e utilização de novos tipos de matérias primas. Atender a esses pré-requisitos da infraestrutura econômica desse novo estágio do pleno desenvolvimento brasileiro importa levar avante uma tarefa histórica, expressa em investimentos e obras de vulto inédito em nossa história. Consciente do papel que o Estado deve desempenhar nessa tarefa de significação vital para o futuro do Brasil, o Governo se propôs um conjunto de trabalhos de grande porte que visam à criação de poderosa infraestrutura, capaz de permitir a ascensão da nossa economia a novos níveis, abrindo ao Brasil as portas do pleno desenvolvimento (BRASIL, 1964, p. XLI).

Outros setores estratégicos²⁵ e complementares estavam presentes nas Reformas vinculadas ao desenvolvimento econômico, como, por exemplo, a renovação tecnológica das Forças Armadas e a Política Externa do Governo com ampliação de novos parceiros econômicos e intercâmbio científico. (BRASIL, 1964)

O progresso em todos os setores estratégicos, infraestrutura e recursos naturais objetivava não só dar impulso ao desenvolvimento econômico, mas também sanar desequilíbrios dos setores industriais já avançados e fazer com que os mesmos avançassem para todo o território nacional, buscando assim a integração econômica equilibrada. Esta integração e a solução dos desequilíbrios industriais nas regiões mais desenvolvidas do Brasil serão analisadas no tópico seguinte, juntamente sobre a importância do setor agrário para o conjunto da economia, sempre baseados na interpretação feita pelo Governo Goulart e suas propostas contidas nas Reformas de Base.

3.1.4 Integração Econômica Regional, Setor Agrário e desequilíbrios industriais

Este item, de certa forma, pode ser considerado uma continuação do item 2.1.2, *Industrialização*. Porém, aqui abordaremos aspectos específicos e fundamentais, como a industrialização agrária, a integração econômica regional e os desequilíbrios industriais das regiões desenvolvidas do país. No que tange à modernização da estrutura agrária (também a pecuária), vista como necessária pelas Reformas, seu objetivo principal é o aumento da produtividade mediante a situação atrasada, conforme a análise:

O desenvolvimento da produção agropecuária processa-se em ritmo lento. A estrutura agrária do País, aliada ao primitivismo dos métodos de produção, tem determinado a subutilização dos fatores de produção disponíveis. Os aumentos da área cultivada e do volume da produção não correspondem a uma efetiva melhoria

²⁵ Tais como: ELETROBRAS; Hidrelétrica da Sete Quedas; Plano Nacional de Telecomunicações; Complexo de São Félix; Expansão da Petrobrás; Reparcelhamento de Portos; Renovação Tecnológica das Forças Armadas; Campanha Vale do Paraopeba; (BRASIL, 1964, p. XL-XLVIII).

da produtividade, que continua a traduzir-se por baixos índices. O uso ainda muito restrito de máquinas e implementos agrícolas, o emprego de adubos em quantidades inexpressivas e a observância de práticas rotineiras são características gerais da agricultura no Brasil (BRASIL, 1962, p.22).

A questão agrária certamente não passava apenas pela modernização, senão que a estrutura deveria sofrer mudanças significativas. Agravantes desta estrutura eram evidenciados na gritante diferença entre o campo e a cidade:

A situação configura um verdadeiro monopólio institucional, que dificulta e até impede a substituição da empresa agrícola pré-capitalista e rotineira pela empresa progressista, a exemplo do que ocorre no setor da indústria. A modificação da estrutura agrária é essencial pra atenuar os enormes desníveis econômicos e sociais entre a cidade e o campo e eliminar a contradição entre o crescimento das forças produtivas e o atraso das relações sociais imperantes na agricultura (BRASIL, 1962, p.23-24).

Para que a melhoria da produção agrícola e os avanços no campo tivessem êxito substancial a médio e longo prazo, a modernização da agricultura deveria ser acompanhada por reformas estruturais dentro da concepção “moderna e democrática”, visando à ampliação da renda agrícola e à justiça social, ou seja, o desenvolvimento econômico deveria alcançar o campo dentro da perspectiva global e estrutural das Reformas de Base:

A Reforma Agrária, de acordo com a conceituação moderna e democrática, implica na revisão, por processos diversos, das relações jurídicas e econômicas entre os que trabalham e os que detêm a propriedade rural, visando a disciplinar o domínio e o uso da terra. Se, de um lado, pretende-se atender a um imperativo de justiça social, com elevação de quota-parte da renda agrícola que toca aos setores menos favorecidos da coletividade rural – pequenos proprietários, rendeiros, parceiros e assalariados -, de outro lado, e com o mesmo empenho, procura-se a criação de condições que permitam o incremento do produto agrícola, com a libertação de forças produtivas latentes, até agora reprimidas por efeito de uma estrutura agrária rígida e defeituosa. A reforma agrária, com sentido de multiplicar o número de pessoas diretamente interessadas no maior rendimento da exploração agrícola, e de possibilitar a acumulação de poupanças por parte daquela categoria social que, no regime de terras ora vigente, vive abaixo do limite mínimo de subsistência, dará grande impulso à implantação de uma agricultura moderna, em bases racionais. Permitirá, como consequência, o oferecimento de maior quantidade de produtos da terra e maior consumo dos produtos das indústrias brasileiras. Dessa forma, através de processos legais e legítimos, será possível alcançar o equilíbrio socioeconômico necessário ao desenvolvimento harmônico do País e proporcionar às populações do campo o nível de dignidade que dá conteúdo ao princípio da igualdade nas democracias. (BRASIL, 1962, p.24).

Outro aspecto fundamental do desenvolvimento econômico nacional é a integração econômica regional. Nas palavras de Furtado (2006, p.58-59), o Brasil é “descontínuo e heterogêneo do ponto de vista econômico” e, complementa, “duas terças partes do território nacional constituem imenso vazio demográfico e econômico”.

Na terça parte restante do território podem-se encontrar duas regiões econômicas distintas: uma que se estende da Bahia ao Ceará e outra de Minas Gerais ao Rio Grande do Sul. O Nordeste é uma região de renda per capita baixa²⁶ e não possui expressivo grau de integração econômica, portanto não se pode considerá-la um sistema econômico, mas “manchas de atividades econômicas sem articulação umas com as outras”. As correntes de comércio que atravessam essa região quase nunca conseguem penetrá-la e o dever do Governo em facilitar a quebra desta distância vem da percepção de que é a falta de estímulo externo à região que dificulta a possibilidade de maior integração e crescimento espontâneo, sem o qual “[...] dificilmente poderia alcançar uma taxa de crescimento que possa ser considerada satisfatória” (FURTADO, 2006, p.60).

A situação da Região Sul é completamente diferente, constituindo um sistema econômico relativamente integrado e possuindo uma alta renda per capita²⁷. Este sistema econômico recebe seu dinamismo de dois núcleos de atividade: o primeiro é o setor ligado ao comércio internacional, e o segundo é o setor industrial.

Quando atividades industriais altamente dinâmicas na economia chegam a uma etapa avançada, a produção de bens de capital se faz necessária e a alta quantidade de lucro deve ser reinvestida neste ramo da indústria, proliferando outros ramos do mesmo setor:

A partir do momento em que as atividades industriais chegam a ocupar posição significativa e a produção de bens de capital, dentro das atividades industriais, alcança importância relativa, o sistema econômico passa a crescer por conta própria. Isto resulta da observação geral de que o sistema industrial, operando em condições normais, gera importante massa de lucros, que anualmente alcança dez, vinte ou mais por cento do total do capital aplicado nas indústrias. O grau de concentração desses lucros, além de outros fatores, faz com que grande parte deles tenha que ser reinvestida. Ora, essa reinversão cria automaticamente procura para as indústrias de bens de capital, as quais tendem a expandir-se e ampliar o mercado das outras indústrias. (FURTADO, 2006, p. 61).

Quando esse reinvestimento não ocorre de forma adequada na indústria de bens de capital, o processo de industrialização nesta etapa avançada acaba por suprir esta necessidade (demanda) através da importação, o que pode gerar desequilíbrios no setor da indústria. Este era o cenário no início da década de 1960 na região Sul do Brasil.

Na etapa de desenvolvimento em que se encontra a economia do Sul do Brasil – dando os primeiros passos de crescimento autônomo – tendem a agravar-se as tendências aos desequilíbrios internos e externos. A falta de experiência, de capacidade técnica e financeira, ou o simples temor à concorrência de poderosas organizações, entorpecem os investimentos em importantes setores, que continuam a ser atendidos com importações. Retardam-se, em consequência, as modificações no sistema produtivo que deveriam possibilitar a substituição de importações requerida

²⁶ Segundo Furtado (2006, p. 60), a renda per capita da região era de 110 dólares.

²⁷ Segundo Furtado (2006, p.60), a renda média por habitante na região era de 340 dólares.

pela relação entre o ritmo de desenvolvimento e a taxa de aumento da capacidade de importar. (FURTADO, 2006, p. 62).

Difícilmente se manteria o alto ritmo de crescimento durante longo período sem que houvesse orientação dos investimentos que pudesse corrigir estas falhas estruturais e retomar a capacidade de produzir os bens de capital demandados pelas indústrias:

[...] o crescimento de uma economia depende principalmente da expansão de sua capacidade produtiva e da eficiência com que se utilizava essa capacidade. A expansão da capacidade [...] consiste, basicamente, em retirar uma parcela da renda corrente e transformá-la em capital reproduzível. [...] A eficiência na utilização da capacidade [...] depende de uma série de fatores. Conforme seja essa eficiência, com a mesma capacidade produtiva se obtém um produtivo cinco, dez ou mesmo vinte por cento maior, ou menor (FURTADO, 2006, p. 63).

A questão central do planejamento presente nas Reformas é criar as bases para a continuidade do desenvolvimento econômico de longo prazo através de reformas estruturais, concomitantes à solução dos desajustes industriais e à solução dos desequilíbrios macroeconômicos através de políticas de estabilização e medidas conjunturais. Em outras palavras, que a economia “[...] mantenha um ritmo de desenvolvimento estável pelo menos tão intenso quanto o que é capaz de alcançar espontaneamente quando se beneficia de condições muito favoráveis” (FURTADO, 2006, p. 63). O Ministro do Planejamento, Celso Furtado, entendia que os desequilíbrios eram fruto da ausência ou de inadequação deste planejamento ou da orientação dos investimentos:

A incapacidade de certas economias, como a brasileira, de manter espontaneamente uma taxa ótima de crescimento se explica pelo fato de que o próprio crescimento cria toda uma série de desequilíbrios. Defeituosa orientação dos investimentos, características da etapa de desenvolvimento em que se encontra o Brasil, provoca permanentemente desgaste de recursos. [...] os investimentos, inadequadamente orientados, cria excesso de capacidade em alguns setores e insuficiência em outros. (FURTADO, 2006, p.64).

Para exemplificar como os desequilíbrios podem gerar novos desequilíbrios a partir de medidas equivocadas, Furtado explica a partir de uma situação de prosperidade econômica momentânea, um clima de euforia seguido por um período de redução na produção. Ou seja: políticas econômicas equivocadas podem fazer do próprio crescimento motivo de desequilíbrios:

Quando esses desequilíbrios são compensados pela liquidação de reservas de câmbios e métodos semelhantes, o sistema opera com plena capacidade, a taxa de lucros é elevada e a taxa da poupança alcança níveis altos. Essas fases de euforia são quase sempre seguidas de períodos de contração das importações, seja mediante a elevação da taxa de câmbio, seja por meio de controles diretos. Como reflexo dessa situação, alguns ramos da produção reduzem seu ritmo de atividade por escassez de matérias-primas ou de outros produtos importados. Em consequência, contraem-se os lucros e a taxa de poupança. Dessa forma, o próprio desenvolvimento cria desequilíbrios. Compreende-se assim que, mesmo em condições muito favoráveis,

como as que prevaleceram no último decênio, a taxa de crescimento espontâneo só ocasionalmente alcance seu nível ótimo. (FURTADO, 2006, p.64).

Seguindo o raciocínio de que o desequilíbrio, principalmente quando crônico, “impede de alcançar um grau elevado de eficiência na utilização dos recursos” mediante o crescimento econômico, o governo deveria realinhar as forças que estavam irregulares, remanejar os objetivos para o desenvolvimento econômico sustentável e reorientar os investimentos para os setores estratégicos. Dentre estes, principalmente a produção de bens de capital, quando a industrialização está em etapa avançada, substituindo em alguma medida a capacidade de importação pela capacidade de produção destes mesmos bens.

[...] mesmo com capacidade para importar estacionária ou crescendo lentamente, a economia brasileira pode desenvolver-se, desde que siga uma política adequada de orientação dos investimentos. A razão disso é o que o núcleo industrial e dentro dele a produção de bens de capital – já alcançou importância relativamente grande neste país. Partindo de uma taxa de crescimento admitida como equivalente à utilização razoável da capacidade produtiva e ao esforço também razoável de poupança, e aceita algumas hipóteses com respeito ao desenvolvimento da capacidade para importar, a primeira tarefa da programação deverá ser a de definir uma política de orientação dos investimentos no setor industrial e nos serviços básicos. O objetivo dessa política seria evitar que surjam aqueles desequilíbrios que tendem a fazer pressão sobre a capacidade para importar, a criar capacidade ociosa e a reduzir a produtividade média do capital. Conhecido o crescimento provável da atividade industrial e dos serviços conexos, já seria possível deduzir o acréscimo da procura de alimentos nas zonas urbanas. O segundo objetivo da programação deveria ser, portanto, orientar recursos e assistência técnica para o campo a fim de estimular a oferta de alimentos e matérias-primas agrícolas. Evitar-se-ia, assim, que surgisse o outro desequilíbrio fundamental que engendra o desenvolvimento: a inelasticidade da oferta de alimentos (FURTADO, 2006, p. 66-67).

Torna-se, portanto, necessário examinar as reformas institucionais propostas pelas Reformas de Base, principalmente a político-institucional ou administrativa, que permitiria ao Governo realizar seu projeto nacional de desenvolvimento econômico dentro do vigente sistema de formulação e execução das leis e políticas.

3.2 INSTITUIÇÕES E EDUCAÇÃO NAS REFORMAS DE BASE: FATORES FUNDAMENTAIS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

As Reformas de Base propunham mudanças estruturais através de reformas institucionais de longo prazo, a exemplo da reforma tributária, do sistema financeiro e bancário, da estrutura agrária, judiciária, política, administrativa, entre outras. O intuito era de solucionar o atraso destas instituições em relação ao nível de desenvolvimento em que se encontrava o Brasil no período e às metas de crescimento colocadas pelo Plano Trienal.

As instituições, conforme visto no primeiro capítulo, podem assumir dois distintos significados que se inter-relacionam: estruturas/organizações/normas formais políticas, sociais, econômicas; hábitos/cultura/normas informais presentes nos indivíduos de uma sociedade. Particularmente neste item, analisar-se-ão as instituições dentro do primeiro significado, enquanto estruturas organizacionais, de modo a verificar de que forma aparecem nas Reformas de Base relacionadas ao projeto de desenvolvimento econômico.

O Governo entendia que, para realizar o projeto de desenvolvimento econômico, amplas reformas nas estruturas institucionais - tais como bancária, fiscal, urbana, rural, administrativa, financeira, educacional, universitária e política – deveriam estar na pauta das Reformas. Nos objetivos básicos do Plano Trienal, identifica-se esta intenção de reforma institucional visando ao desenvolvimento produtivo, industrial e tecnológico:

Eliminar progressivamente os entraves de ordem institucional, responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos. Dentre esses obstáculos de ordem institucional, destaca-se a atual estrutura agrária brasileira, cuja transformação deverá ser promovida com eficiência e rapidez (BRASIL, 2011, p. 52).

Diversas eram as instituições previstas na pauta de reformas – bancária, agrária, universitária, entre outras -, porém uma delas se apresentava como prioritária para facilitar as demais: a reforma política²⁸. Medidas de reorganização das estruturas administrativas e jurídicas foram tomadas pelo governo para garantir o contínuo processo de desenvolvimento econômico, a exemplo da criação da Coordenação do Planejamento Nacional em 11 de julho de 1963²⁹. Tais medidas faziam parte de reformas institucionais que eram atribuídas à necessidade de modernização da infraestrutura política (jurídica, administrativa, eleitora) frente ao novo estágio de desenvolvimento econômico nacional.

A ideia é que o Congresso servia de escudo conservador às reformas que a população de forma geral ansiava. Assim, as mudanças na estrutura eleitoral ampliariam o número de participantes do poder decisório através da democratização do sistema político que se concentrava nos congressistas. Não se podia, por exemplo, aprovar reformas nas áreas agrária, bancária ou midiática se boa parte do Congresso estava vinculado às grandes propriedades rurais, imprensa de massa e bancos. O próprio planejamento econômico pelo Estado, essencial para o desenvolvimento econômico sustentável, era visto como ameaça pela ala conservadora³⁰.

²⁸ Ver Cosbisier (1968), *Reforma ou Revolução?*.

²⁹ Criada a partir do decreto de número 52.256.

³⁰ Ver Bandeira 2001, *O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)*.

Goulart relacionava a falta de democracia com atrasos institucionais, e sua estratégia política era respaldar as reformas de base nas camadas sociais que lhe apoiavam, chegando a afirmar que estas reformas seriam o início de um processo de independência política e econômica nacional, já que os grupos conservadores também mantinham presentes os interesses políticos estrangeiros no país por conta de suas relações econômicas com o capital externo. Estes aspectos da reforma institucional-política nas Reformas serão mais bem analisadas no tópico seguinte³¹.

Outra variável vista como fundamental para o desenvolvimento econômico sustentável de longo prazo era a educação, tanto no que se refere à qualidade de vida, desenvolvimento das capacidades humanas e o nível de participação dos cidadãos nas instituições nacionais, principalmente no que se refere ao processo direto de desenvolvimento produtivo através da mão de obra qualificada e do progresso tecnológico e científico. Este aspecto referente ao papel direto da educação no desenvolvimento econômico está presente nas Reformas de Base e será o tema abordado no tópico subsequente³².

Este duplo sentido da educação - motor do desenvolvimento econômico e fator de ampliação das capacidades humanas individuais inclusive da participação democrática -, está evidente no discurso de Goulart ao Congresso em 1964:

O propósito de integrar na comunidade brasileira largas faixas marginais de nossa população é um movimento hoje irreversível, no sentido da democratização do ensino e da adequação de nosso sistema educacional às exigências do desenvolvimento do País. (BRASIL, 1964, p.XXI).

A intenção de Goulart para a educação estava voltada ao desenvolvimento das habilidades individuais e, conseqüentemente, ao trabalho, os quais deveriam ser despertados e estimulados desde o ensino médio:

Extenso programa para a democratização da escola de grau médio e sua adaptação às necessidades de habilitação da juventude para as tarefas do desenvolvimento, foi elaborado pelo Ministério da Educação e encontra-se em fase executiva. Seu objetivo inicial é possibilitar a instalação, em todos os municípios brasileiros, de escolas de ensino de grau médio, voltadas todas no sentido da educação para o trabalho. (BRASIL, 1964, p.XXII).

A educação deveria servir à produtividade do desenvolvimento econômico e à supressão das necessidades democráticas e sociais propostas pelas Reformas. Sua disseminação à maioria da população era tão urgente quanto a elevação do nível qualitativo do ensino, sendo, para isso, iniciadas políticas como reformulações pedagógicas, valorização

³¹ No tópico 3.2.1.

³² No tópico 3.2.2.

e qualificação do professor e fixação de metas a serem cumpridas. Para alcançar tais objetivos, deveria haver desde a ampliação e melhoramento das infraestruturas até programas especiais de treinamento a professores por meio do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e do Departamento Nacional de Educação³³.

3.2.1 Reforma institucional-política: aprofundamento da democracia rumo ao desenvolvimento econômico

João Goulart mostrava um pensamento tipicamente reformista, pois acreditava nas transformações profundas da sociedade através das vias legais e democráticas estabelecidas pelo *status quo*, comprometendo-se integralmente com a legalidade. Sua mensagem de 1964 ao Congresso esclarece as tentativas de solucionar os problemas nacionais, indicando que, por vezes, o comprometimento legal implicava a dependência com relação à decisão do Legislativo:

Em 1963, o Poder Executivo preocupou-se intensamente com alguns problemas básicos, oferecendo-lhes as soluções que, dentro do quadro geral das graves dificuldades nacionais, se lhe afiguraram as melhores, e procurando, para esse efeito, utilizar todas as suas atribuições legais, ainda quando providências definitivas ou mais eficazes ficassem a depender de cooperação do poder Legislativo. (BRASIL, 1964, p.XXXI).

Diante dessa dependência do Legislativo e da necessidade de se permitir a coordenação do governo ao planejamento econômico de acordo com os objetivos básicos do Plano Trienal³⁴, reformas básicas eram condições para superar os entraves institucionais e a ineficiência política-administrativa:

Deve-se ter em conta que a eficácia do planejamento é função de certo número de condições institucionais básicas. As autênticas modificações qualitativas nos processos econômicos pressupõem reformas que podem ser preparadas pelo planejamento, mas que estão acima de seu alcance direto. Essas reformas são principalmente de dois tipos: a) as que dizem respeito à racionalização da ação do governo; e b) as que se referem à eliminação dos entraves institucionais à utilização ótima dos fatores de produção. (BRASIL, 2011, p.424).

Desta forma, diversas reformas medidas ao encontro das reformas institucionais - políticas, administrativas e jurídicas - foram encaminhadas ao Congresso:

Assim, uma série de procedimentos, cujo efeito se fará sentir de modo sensível em várias esferas da vida nacional, marcou o esforço do Governo para assegurar a

³³ Para verificar as metas na educação, ver *Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social* (BRASIL, 2011, p. 166-181).

³⁴ Dos objetivos básicos do Plano Trienal: “[...] assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que compõem às diretrizes de um plano que vise à consecução simultânea dos objetivos anteriormente indicados” (BRASIL, 2011, p. 43).

continuidade do desenvolvimento sócio político e econômico do País. Entre elas, cito as relacionadas com a reformulação da ordem jurídica e os estudos consubstanciados nas mensagens encaminhadas ao Congresso, com o intuito de promover a reorganização do sistema administrativo federal. (BRASIL, 1964, p. XXXI).

A presença de forças econômicas privadas - ligadas ao latifúndio, aos meios de comunicação, aos bancos e outras instituições – no Congresso, produzia um “anacronismo” no sistema que dificultava a aprovação das providências do Executivo, e reformas constitucionais no sentido de democratizar o sistema eram vistas como um caminho a ser traçado que permitiria a execução das medidas de desenvolvimento econômico propostas:

[...] a nossa atual estrutura econômica e política reduz, quando não anula, a eficácia das providências, pois o anacronismo dos padrões que a sustentam e a constelação de poderes em que ela se apoia [...]. (BRASIL, 1964, p.VII-VIII).

Assim é que, mais uma vez, me sinto no dever de expressar meu pensamento, num ato de colaboração com o Congresso Nacional, chamado ao cumprimento de sua mais nobre tarefa, que é a adoção de uma reforma constitucional capaz de superar os óbices ao pleno desenvolvimento de nossa Pátria, à democratização o de nossa sociedade e à felicidade de nosso povo. (BRASIL, 1964, p. L).

A questão central era ampliar o poder decisório do Executivo através de plebiscitos e consultas populares, ou seja, destravando a lentidão ou a oposição do Congresso em aprovar os projetos propostos pelo Governo. Goulart argumentava que estes poderes reivindicados faziam parte da proposta de um Estado moderno que se mostrava atuante no desenvolvimento econômico e nas atividades sociais, contrapondo-se ao sistema atrasado que vigorava, aos vícios e à falta de agilidade nas soluções dos anseios nacionais.

Ainda que as reformas institucionais de longo prazo fossem a solução sustentável ao desenvolvimento da nação, medidas provisórias de mudança político-administrativa também estavam em pauta para correção de problemas pontuais. Uma dessas medidas consistia em reformas eleitorais que permitiriam maior participação popular, tanto para a elaboração das listas de candidatos quanto com relação ao universo de votantes, ampliando assim o sistema de poder no sentido democrático, o que incluía a permissão a sargentos de se elegerem, direito de voto a soldados e analfabetos, entre outras que limitava a concentração de poder:

O amadurecimento da democracia brasileira está a exigir que as nossas instituições políticas se fundam na maioria do povo e que o corpo eleitoral, raiz da legitimidade de todos os mandatos, seja a própria Nação. A Constituição de 1946, entre outros privilégios, consagrou, no campo eleitoral, normas discriminatórias que já não podem ser mantidas, em razão da justa revolta que provocam e da limitação numérica dos quadros eleitorais, que vem estimulando as atividades de órgãos de corrupção, os quais, por força do poderio econômico, procuram degradar a mais nobre das instituições democráticas: a representação popular. São inadmissíveis, na composição do corpo eleitoral, discriminações contra os militares, como as praças e os sargentos, chamados ao dever essencial de defender a Pátria e assegurar a ordem constitucional, mas privados, uns, do elementar direito do voto, outros da

elegibilidade para qualquer mandato. Outra discriminação inaceitável atinge milhões de cidadãos que, embora investidos de todas as responsabilidades civis, obrigados, portanto, a conhecer e a cumprir a lei e integrados na força de trabalho com seu contingente mais numeroso, são impedidos de votar, por serem analfabetos. Considerando-se que mais da metade da população brasileira é constituída de iletrados [...]. (BRASIL, 1964, p. LIV-LV).

A ideia da reforma política não só permitiria o avanço do projeto de desenvolvimento econômico, mas era ampla no sentido democrático ao permitir aos brasileiros em geral, sem discriminação, influir no destino do país. Na visão do governo, fazia-se prevalecer o progresso socioeconômico da nação a partir da vontade da maioria e do desenvolvimento de suas capacidades. A própria concepção de desenvolvimento econômico abarcaria a questão da democracia prevista na reforma política, ou seja, ampliar à sociedade como um todo a possibilidade de exercer o papel decisório. A mesma concepção incluiria também a felicidade, o bem-estar, o desenvolvimento das capacidades e a ampliação das oportunidades como variáveis interdependentes ao desenvolvimento econômico e à democratização³⁵ do sistema político. Sobre esta inter-relação, afirma o presidente Goulart que:

Momentos há do desenvolvimento histórico de um povo em que sua própria sobrevivência e a autonomia no comando do seu destino se podem pôr em risco, caso se deixe abrir uma brecha entre as aspirações populares e as instituições responsáveis pela ordenação da vida nacional. Para fazer face a esse risco, permito-me sugerir a Vossas Excelências, Senhores Congressistas, se julgado necessário para a aprovação das Reformas de Base indispensáveis ao nosso desenvolvimento, a utilização de um instrumento da vida democrática, jurídico e eficaz, que torne possível salvaguardá-la mediante consulta à fonte mesma de todo poder legítimo que é a vontade popular. (BRASIL, 1964, p. LVII).

A reforma institucional político-administrativa teria por objetivo adicional maior “racionalização dos gastos públicos” (BRASIL, 1964, p. XXXII), já que reduziria a concentração de poderes e, portanto, as possibilidades de desvios de verba e os custos de transação. Portanto, a reforma institucional-política era prioritária e primordial para que se pudesse aprovar e executar com eficiência o projeto de desenvolvimento nacional e as demais reformas de base.

3.2.2 Educação geradora e mantenedora do desenvolvimento

A educação nas Reformas de Base ganhava um peso especialmente econômico, além de social, remetendo-se como propulsora em longo prazo do desenvolvimento econômico,

³⁵ O processo democrático, para Goulart, estava pautado na liberdade e independência da nação, e só se concretizaria quando estivesse “[...] integrado por todos os brasileiros e aberto a todas as correntes de pensamento político, sem quaisquer discriminações ideológicas, filosóficas ou religiosas [...]” (BRASIL, 1964, p. LV-LVI).

principalmente no que se refere ao papel que desempenha na formação de quadros técnicos qualificados e progresso científico-tecnológico. A importância da educação enquanto desenvolvimento econômico nas Reformas de Base pode ser evidenciado no Plano Trienal, o qual afirma que a educação primária, “[...] por sua importância para o desenvolvimento econômico e social, deve pesar sobre o conjunto da economia nacional”. (BRASIL, 2011, p.150).

O planejamento estatal voltado a fomentar a indústria de base dependia da oferta de profissionais qualificados, e esta oferta só poderia ser suprida com um sistema educacional que possibilitasse o aprendizado necessário. Esta ideia estava presente nas Reformas, as quais previam uma mudança na educação desde o ensino básico até o universitário.

Quanto ao ensino superior, o esforço governamental destina-se a transformá-lo, efetivamente, em meio para a formação de técnicos de alto nível e que atendam às necessidades do progresso industrial. [...] reformulação dos currículos universitários e pela duplicação de matrículas no primeiro ano dos cursos de nível superior, estamos dando os primeiros passos para, efetivamente, integrar a Universidade no processo nacional de emancipação econômica e cultural e para abrir-lhe mais largamente as portas ao maior número de jovens aptos a receber preparo científico e treinamento técnico moderno. (BRASIL, 1964, p.XXII).

A quantidade de escolas superiores era representável, mas o rendimento dos universitários não era satisfatório, fazendo com que o número de especialistas capacitados para a demanda econômica nacional não fosse suficiente. Além dos quadros econômicos, outras especialidades que contribuíam para as demandas sociais também se faziam insuficientes, como o número de médicos anualmente formados, que não alcançava 3 mil, e o de agrônomos trezentos. Tornava-se cada vez mais necessário criar condições para a “ampliação do corpo discente das escolas, sob pena de agravar-se a já sensível escassez de técnicos para as atividades ligadas diretamente ao desenvolvimento”. Não só as escolas e universidades públicas e particulares deveriam ser responsáveis pela formação profissional, mas Goulart reforçava a intenção de fazer cumprir o dispositivo constitucional³⁶ que “[...] obriga as empresas comerciais e industriais a ministrarem aprendizagem a seus empregados [...]”. (BRASIL, 1962, p.19-20):

A formação de pessoa qualificada para pesquisa, fomento e extensão não atende às necessidades mínimas. As escolas de agronomia e de veterinária, por outro lado, estão desaparelhadas, de modo geral, para aumentar a eficiência dos seus cursos. Os institutos de pesquisas e experimentação sofrem, também, da falta de condições para o melhor rendimento dos seus trabalhos. (BRASIL, 1962, p. 22).

³⁶ Decreto nº 53.453 normatizava a execução do dispositivo constitucional do art. 168, item III, o qual estabelecia a obrigatoriedade por parte das empresas que empregavam em seus locais mais de 100 pessoas, de manutenção do ensino primário gratuito para seus empregados filhos. (BRASIL, 1964).

A formação de mão de obra qualificada em nível técnico e universitário era fundamental para o desenvolvimento econômico nacional e as Reformas previam a realização de cursos de curta duração em diferentes níveis e a democratização do acesso aos altos graus de formação profissional³⁷. A política educacional estava, nas Reformas de Base, diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico, como afirma Goulart em 1962 e reafirma em 1964:

A política educacional, de sentido eminentemente técnico e profissional, em todos os seus níveis, é indispensável objetivo para que se possa contar com a formação de técnicos e mão-de-obra qualificada, tão necessários ao desenvolvimento nacional. (BRASIL, 1962, p. 18).

[...] a formação e o aperfeiçoamento educacional e técnico e a assistência mais completa à força de trabalho de uma nação, sobretudo quando ela empreende a luta pelo seu desenvolvimento [...], força de trabalho altamente qualificada é fator elementar da autodeterminação, da segurança e da consolidação da soberania nacional. (BRASIL, 1964, p. VIII-IX).

A ciência e a tecnologia estão relacionadas às inovações em métodos de trabalho e equipamentos, sendo decisivas para alterar a produtividade das atividades industriais – principalmente de bens de capital -, agrícolas e outros setores. Através do Decreto de número 53.642, 28 de fevereiro de 1964, o governo destinava ao ensino superior também o papel de formação de técnicos altamente qualificados para atender às demandas científicas e industriais. Goulart colocava no mesmo patamar de relevância a questão do investimento e da qualificação técnica-científica para o desenvolvimento econômico nacional, citando o exemplo do Japão ao colocar a pesquisa científica como prioridade:

[...] são necessárias duas condições básicas: habilitação técnico-científica e capital para investimento. A pesquisa científica tornou-se questão de alta prioridade no País, em virtude da própria transformação por que está passando a sua economia. Não poderemos conquistar a plena emancipação econômica sem resolver, preliminarmente, os problemas tecnológicos que se nos apresentam e que têm aspectos peculiares. O exemplo de outros países, entre os quais o Japão, demonstra que uma indústria nacional poderosa só poderá ser implantada se tiver condições de criar equipamentos e técnicas que utilizem a matéria-prima nacional e se adaptem às circunstâncias características da vida econômico-social. (BRASIL, 1964, p. 175).

Dentro da concepção pragmática do desenvolvimento econômico, este deve ser responsável também pela valorização do ser humano, pela melhoria das condições básicas da população e pelo progresso social e cultural, portanto indo além do estritamente econômico. Certamente a educação tem um papel central nestas questões valorativas e qualitativas socioeconômicas. Nesta visão, contemplada nas Reformas - como se percebe nas palavras de

³⁷ Ver Mensagem da Presidência da República, 1962, página 19.

Goulart a seguir -, o papel do governo deveria ser ativo no campo educacional, como explicitado em um dos objetivos básicos do Plano Trienal citado abaixo:

A experiência tem mostrado que não é justo apenas fixar metas físicas ao desenvolvimento, sem, ao mesmo tempo, estabelecer objetivos intimamente ligados à valorização da pessoa humana. O progresso social e o econômico são partes de um só contexto. As prioridades a fixar para a expansão da capacidade produtiva devem associar-se à melhoria das condições de saúde pública, habitação, educação, dieta alimentar e condições de trabalho. (BRASIL, 1962, p. 17).

Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural. (BRASIL, 2011, p. 43).

A questão qualitativa envolvia reforma curricular nos cursos de Ensino Médio e Superior, a fim de agregar, às matérias obrigatórias, o incentivo didático e pedagógico para que cada aluno pudesse desenvolver suas potencialidades e aptidões, dando novas perspectivas à educação nacional:

Até recentemente, a submissão dos alunos a normas gerais, sem nenhuma flexibilidade de currículo, que permitisse o melhor desenvolvimento das aptidões de cada um, era um grande mal. O sucesso da iniciativa da criação de classes experimentais e, agora, a promulgação da Lei de Diretrizes de Bases da Educação e o aparecimento dos ginásios industriais, oferecendo novas perspectivas para o ensino médio, trazem fundadas esperanças de solução de problemas que afligem os educadores (BRASIL, 1962, p. 19).

O entendimento central é que o desenvolvimento econômico não é possível sem o desenvolvimento do ser humano, suas capacidades e potencialidades inovadoras, intelectuais e de habilidade. Ao se analisar estas demandas técnicas e tecnológicas supridas por um planejamento educacional, não se deve deixar de lado outras consequências indiretas da educação para o desenvolvimento econômico, as quais se relacionam à influência destas na qualidade das instituições.

3.2.3 Educação e Instituições: círculo virtuoso do desenvolvimento econômico

O subcapítulo 2.2 se dedicou, até aqui, a analisar de que forma estavam previstas nas Reformas de Base as transformações educacionais e institucionais como variáveis que influenciam diretamente o desenvolvimento econômico. Deve-se atentar igualmente à influência indireta de ambas variáveis, principalmente no que diz respeito à melhoria institucional proveniente das mudanças educacionais e às transformações educacionais

provenientes das mudanças institucionais, formando assim um círculo virtuoso na geração do desenvolvimento econômico, como se pode observar na figura abaixo:

Figura 1- Desenvolvimento econômico e interação entre educação e instituições



Fonte: elaboração do autor (2013)

As transformações institucionais (organização e estruturas), principalmente as políticas, possibilitam a aprovação das reformas educacionais necessárias ao desenvolvimento econômico de longo prazo, enquanto as reformas na educação contribuem para uma maior qualidade, qualificação e capacitação dos indivíduos que formam as estruturas e organizações (instituições) políticas, sociais e econômicas, possibilitando que as mesmas aprovelem e executem as reformas econômicas necessárias.

Outros impactos indiretos da educação estão relacionados igualmente a sua influência nas instituições ao analisar estas em seu segundo significado, ou seja, enquanto cultura e hábitos enraizados nos indivíduos de uma sociedade, cuja transformação pode ocasionar maior consciência política nas decisões que impulsionam o desenvolvimento econômico, melhores hábitos comportamentais que reduzem os custos sociais, além de favorecer o espírito empreendedor e possibilitar melhor administração dos gastos das famílias que controlariam melhor seu consumo via crédito e contrairiam menos dívidas.

Como instrumento para possibilitar maior conscientização da população, as políticas educacionais devem ser complementadas com outras medidas que se relacionem ao acesso à informação e ao saber, principalmente relacionadas aos meios de comunicação de massa. Portanto, era de fundamental importância que a democratização do sistema político viesse juntamente com esta nova perspectiva midiática, que possibilitaria maior oportunidade aos cidadãos de estarem a par da realidade onde estão inseridos e por dentro dos acontecimentos e projetos políticos discutidos nos períodos eleitorais. As Reformas de Base, neste sentido,

propunham também reformas nos meios de comunicação, que implicavam menor controle e monopólio da mídia nas mãos de grupos econômicos de poder.

No conjunto das reformas, a educacional era central e se relacionava tanto de forma direta nos quadros de avanços técnicos como de forma a democratizar a cultura e a ciência na formação de uma consciência nacional que permitia a implementação das reformas de base no sistema político democrático:

[...] a democratização do ensino é condição básica para a continuidade do desenvolvimento econômico e o próprio funcionamento do regime democrático. [...] A incapacidade do nosso sistema educacional para atender às solicitações do desenvolvimento e do processo de democratização da sociedade brasileira, há muito evidente, obrigou este governo a um esforço extraordinário de revisão de objetivos, fundamentos e métodos da política nacional de educação. [...] Orientando-se pela compreensão desses aspectos essenciais do problema educacional brasileiro, o governo empenha-se em proceder, nessa área, a uma das mais profundas reformas de base, a fim de que os benefícios da educação deixem de constituir privilégio de grupos sociais e mesmo de regiões do próprio País. (BRASIL, 1964, p. 161-162).

A educação trazia não só melhor qualidade de vida em si, mas através da conscientização da população, os gastos sociais com saúde, segurança e outros setores se tornariam menores, portanto fazendo da prevenção e da informação disseminada através de programas educacionais uma forma de bem-estar e menos despesas aos cofres públicos.

A subnutrição que atinge grande parte da população brasileira, inferiorizando-a e tornando-a mais vulnerável às enfermidades, constitui problema não só de saúde, como também político-social, cuja importância está na consciência de todos aqueles que têm responsabilidades na vida pública. Além da educação formal, proporcionada em estabelecimentos de ensino, merece destaque o processo educativo específico desenvolvido, direta e permanentemente, junto às populações rurais, através do trabalho de extensão, que orienta e dá assistência ao agricultor e à sua família, objetivando a racionalização dos empreendimentos agrícolas e a melhoria de hábitos alimentares e de higiene (BRASIL, 1962, p. 20).

O tipo de educação desejável parecia se basear na ampla formação do ser humano. Faziam parte desta força-tarefa professores, estudantes e diversas pessoas e entidades que se dispunham a participar desde a alfabetização de adultos até programas específicos de treinamento. Esta campanha era baseada no método Paulo Freire e incluía projetos com os pais, os meios de comunicação e a participação dos cidadãos brasileiros na formação e produção política e cultural³⁸.

No Ensino Superior, o projeto tinha o mesmo sentido dedicando o ensino para além da técnica, ciência e conhecimento, pois propunha uma reforma universitária que se baseava também nas transformações sociopolíticas e culturais. O modelo de universidade deveria ser a Universidade de Brasília que se colocava como um projeto-piloto:

³⁸ Ver Mensagem ao Congresso Nacional da Presidência da República de 1964 (BRASIL, p. XXII).

É justo pôr em relevo o papel pioneiro da Universidade de Brasília, novo modelo de universidade, inspirado não só na experiência das mais avançadas organizações mundiais de ensino superior, como também nos reclamos da sociedade brasileira nessa fase decisiva de transformação sócio cultural. (BRASIL, 1964, p. XXII).

Os benefícios das transformações econômicas e institucionais eram vistos, nas Reformas de Base, como complementares e dentro de um círculo virtuoso, que gerava desenvolvimento econômico de forma direta, como visto nos dois tópicos anteriores, e indireta, já que a educação gerava melhoria nas instituições e as mudanças institucionais facilitavam a realização das reformas educacionais.

3.3 AS CONSEQUÊNCIAS QUE NÃO OCORRERAM: MOTIVOS DE UM SONHO FURTADO EM 1964

Os resultados das Reformas de Base ao desenvolvimento econômico nacional deveria ser o tema analisado neste tópico. No entanto, sua interrupção em 1964 pelo golpe militar impossibilita tal análise, tornando relevante apontar algumas considerações sobre as causas e os efeitos deste abrupto deslocamento institucional e política.

Sobre as causas do golpe, em primeiro lugar, devemos voltar às suas raízes, para que leituras simplórias não sejam cometidas. Inicialmente, o governo de Jango não caiu por falhas em sua gestão que colocaram a vontade popular contra ele, mas foi um movimento elitista e contrário ao projeto soberano de desenvolvimento econômico e social que orquestrou sua queda.

Se, por um lado, as propostas de João Goulart sintetizavam as necessidades da nação, dando um ar de esperança ao futuro do Brasil e ganhando o apoio popular e dos movimentos e partidos progressistas, por outro desafiava o poder da oligarquia brasileira e os interesses do capital externo. A série de reformas que propunha mudança estrutural na economia, educação, cultura e instituições, parecia unir todas as forças de reação, dissolvendo suas diferenças na finalidade de manter a velha ordem a qualquer preço. Dois projetos político-econômicos estavam em questão: o nacional-desenvolvimentista e o que podemos chamar de adoção do “novo padrão econômico internacional”, o qual paradoxalmente significava a manutenção do havia de mais conservador e antigo no poder.

O Golpe, portanto, não foi consequência das Reformas de Base, como alegaram na época seus autores, mas dos interesses ultraconservadores de uma parte da elite que não se permitiu, historicamente e naquele momento em especial, enxergar o Brasil enquanto nação, e, portanto, sem conceber a alternativa de um projeto nacional de desenvolvimento econômico

e, tampouco, entendendo o significado de defender, em sua atuação política, os interesses nacionais. Nas palavras de Darcy Ribeiro (2006, p. 210), “[...] foi derrubado em razão de suas altas qualidades, como o responsável pelo maior esforço que se fez entre nós para passar o Brasil a limpo, criando aqui uma sociedade mais livre e mais justa”.

Duas dentre as reformas foram centrais para esta união conspiratória da extrema direita contra o governo: a Lei de Remessa de Lucros e a Reforma Agrária. Através da Lei de Remessa de Lucros “as empresas estrangeiras teriam direito de remeter, para fora, dividendos de até 10% do capital que introduzissem no Brasil [...] mas eram forçadas a deixar aqui os capitais ganhos no País, que viveriam o destino dos capitais nacionais”. Não havia desapropriação ou estatização: definia-se o que era capital estrangeiro e o que era capital nacional. No entanto, foi mais do que suficiente para que os defensores do capital estrangeiro se alvorçassem (RIBEIRO, 2006, p. 207).

A Reforma Agrária então proposta consistia em “[...] introduzir na Constituição o princípio de que a ninguém é lícito manter a terra improdutiva por força de direito de propriedade [...] princípio do qual a norma de uso lícito da terra, que seria o equivalente a quatro vezes a área efetivamente utilizada”. Devolveria ao Estado centenas de milhões de hectares de terra apropriados de forma abusiva através de expropriações forçadas e esquema de grilagens por grandes latifundiários que as tinham com objetivo especulativo, redistribuindo-as a dez milhões de famílias, da mesma forma que a lei americana fizera em 1860, responsável pela criação do mercado interno fundamental para a prosperidade daquela nação (RIBEIRO, 2006, p. 207).

O golpe, então, começa a ser construído de forma deliberada pelas forças políticas e militares que se opõem às mudanças, as quais não só se uniram com forças políticas externas, como contaram com sua atuação direta nesta conspiração, um tipo de ingerência nos assuntos políticos da nação que rompeu com a tradição história do Brasil na defesa da autonomia e autodeterminação (RIBEIRO, 2006). Em discurso ao Congresso, Goulart afirma que o Brasil deve permanecer no caminho da autodeterminação e permitir o mesmo aos os demais países através da “[...] não intervenção no processo político das demais nações” (BRASIL, 1964, p. X).

As ações golpistas consistiam desde a mobilização da mídia para uma campanha sistemática de desaprovação pública ao governo Jango, até os “incentivos” a deputados e senadores, perpassando também em infiltrados nas forças armadas e uma forte propaganda para rotular João Goulart de comunista, golpista e subversivo (na leitura dos reacionários era sinônimo de revolucionário). De fato, o presidente se encaixava neste perfil? O que significavam estas três características apontadas e qual sua veracidade?

A propaganda em cima desses pontos era massiva, tendo o Instituto de Pesquisa Econômica e Sociais (IPES) e o Instituto de Ação Democrática (IBAD) como centrais nesta tarefa³⁹. A formação doutrinária das Forças Armadas, apoiada pelos agentes de inteligência estadunidenses, especialmente neste período, realizava sua tarefa de acusação ao regime, “legitimando” a propaganda.

Caracterizar Jango como comunista era a propaganda que parecia mais ter campo de influência, mas carecia de sentido na medida em que o próprio pretendia desenvolver o capitalismo no Brasil. A simples posição política reformista e nacionalista, a preocupação com expandir as oportunidades para toda a população e aprofundar a democracia, eram motivos suficientes para a insistência neste rótulo.

No início da década de 1960 o cenário internacional alimentava uma esperança adicional em um capitalismo humano, algo que alguns chamaram de “terceira via”. A ascensão de John Kennedy nos Estados Unidos da América e a mobilização do Papa João XXIII pela responsabilidade social sustentavam este sentimento de que era possível algo além do extremismo de ambos os lados da Guerra Fria. O Papa morreu em 3 de junho de 1963 e neste momento histórico, segundo Ribeiro (2006, p. 205), “Jango percebeu que Kennedy não se sentia animado a apoiar reformas na América Latina”.

Nesta conjuntura internacional de acontecimentos dinâmicos é que se iniciaram as Reformas de Base. O “capitalismo humano” não foi aceito pelos extremistas do próprio capitalismo e o medo de Kennedy pareceu se tornar realidade com seu assassinato em 22 de novembro de 1963. Em discurso no comício da Central do Brasil em 13 de março de 1964, o presidente João Goulart reafirma sua postura ideológica e chama a atenção do povo às tentativas difamatórias:

A ameaça à democracia não é [...] explorar seus⁴⁰ sentimentos cristãos na mistificação de anticomunismos, insurgindo o povo até contra as mais expressivas figuras do quadro nacional, dos grandes pronunciamentos do Santo Papa. O inolvidável Papa João XXIII disse que a dignidade da pessoa humana exige normalmente, como fundamental, o direito do uso da terra, e a obrigação de conceber propriedades para todos. (BRASIL, 2006, p. 38).

A acusação de subversivo, adjetivo utilizado pelos conservadores aos revolucionários – aqueles que não acreditavam no caminho reformista, apenas na tomada de poder para as mudanças estruturais do sistema -, não possuía muita aceitação, porque Jango era um político atuante no sistema desde Vargas, JK e Quadros, jamais pregando uma revolução e sempre

³⁹ Ver tese de doutorado de Hermán Ramiro Ramirez de 2005, *Os institutos de estudos econômicos de organizações empresariais e sua relação com o estado em perspectiva comparada: Argentina e Brasil, 1961-1996*.

⁴⁰ A expressão “seus” se refere a “do povo”, de acordo com a parte do discurso que ficou suprimida nesta citação.

acreditando possível, que através de reformas no sistema político vigente, pudesse se aprofundar a democracia e se aprovar projetos em prol do desenvolvimento da nação.

Oficialmente, o PTB assume em 1957, na convenção do partido, seu projeto estritamente reformista. Este projeto nacionalista poderia ser um tanto revolucionário se pensado no termo não relacionado à tomada do poder, mas à disposição de realizar mudanças e inovações de pensamento elevado, futurista, de longo prazo, dinâmico e a favor de um salto progressista qualitativamente largo. Em outras palavras, o projeto tratava de incorporar algo até então não verificado no desenvolvimentismo brasileiro: o crescimento econômico acompanhado da redistribuição de renda e da ampliação de oportunidades.

A afirmação de que o que Jango estava fazendo ou pretendendo era um golpe chega a ser calúnia, pois como os golpistas poderiam chamar alguém que defendeu acima de tudo a legalidade e a democracia? A única explicação era que a democracia na forma mais plena era um duro golpe para os que se apoiavam em uma democracia falha que não estava condicionada à vontade da maioria.

O plebiscito foi utilizado como instrumento democrático para garantir o retorno do presidencialismo em 1963⁴¹, e parecia estar no horizonte do presidente para legitimar as Reformas de Base. Serviria talvez como última estratégia para a aprovação das reformas, mas no pensamento democrático a mais elevada legitimação. Enquanto colocava em marcha parte das reformas já aprovadas pelo Congresso, pré-anunciava a possibilidade da consulta popular direta mediante o acirramento das posições políticas no parlamento:

Na satisfação dos reclamos populares e na defesa dos interesses do País, não me limitei a esperar as medidas legislativas necessárias à implantação das reformas estruturais com a profundidade que a Nação exige. (BRASIL, 1964, p. XI).

É, pois, com mais alto apreço que me dirijo ao Congresso Nacional a fim de pedir-lhe o exame desapassionado das diretrizes aqui formuladas para as modificações do texto constitucional, visando à consecução pacífica e democrática das Reformas de Base. (BRASIL, 1964, p. LIX).

Assim, peço a Vossas Excelências que também estudem a conveniência de realizar-se essa consulta popular para a apuração da vontade nacional, mediante o voto de todos os brasileiros maiores de 18 anos para o pronunciamento majoritário a respeito das Reformas de Base. (BRASIL, 1964, p. LVIII-LIX).

O apoio político de Goulart às Reformas não vinha somente da população, mas também de parlamentares da Frente Parlamentar Nacionalista e de movimentos sociais organizados, como a União Nacional dos Estudantes, os sindicatos, a Liga Camponesa, entre outros. Mas, nesta correlação de força, o apoio popular e dos movimentos e partidos não

⁴¹ Por 9 milhões de votos a favor do presidencialismo e 1 milhão contra.

foram suficientes para evitar o desmanche institucional causado pelo golpe do poderoso conluio entre as forças extremistas da direita interna e internacional. Revertendo o caminho pacífico e natural do desenvolvimento econômico, político e social rumo à soberania, elevação cultural, autodeterminação e o avanço de um país que a muito custo tenta ser nação, o Brasil.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo verificar se as Reformas de Base constituíam-se em um projeto nacional de desenvolvimento econômico que incluíam a educação e as instituições. Para tanto, apresentou-se na primeira parte o que significa o desenvolvimento econômico e como esteve inserido historicamente no Brasil, revelando as especificidades do nacional-desenvolvimentismo. Na segunda parte, analisaram-se as Reformas de Base a partir dos documentos oficiais e discursos do Presidente João Goulart, no intuito de verificar de que forma o desenvolvimento econômico estava inserido e como a educação e as instituições eram vistas favorecendo o mesmo processo.

A hipótese que sustentou esta pesquisa, de que a educação e as instituições estavam inseridas nas Reformas de Base como estratégia de desenvolvimento econômico, se mostrou plausível. A educação favorecia de forma direta com o aperfeiçoamento da mão de obra, a maior oferta de especialistas e o progresso técnico e científico e de forma indireta a formação de um novo homem cidadão inserido nas transformações econômicas e políticas, seja enquanto empreendedor e consumidor responsável ou como agente político capaz de influenciar nos rumos do desenvolvimento econômico e de aprimorar sua percepção sobre a defesa dos interesses nacionais.

Chegou-se à conclusão de que as Reformas de Base não eram simples medidas conjunturais, mas um projeto de desenvolvimento econômico nacional-desenvolvimentista, pois: continham as variáveis em longo prazo que dariam sustentabilidade (financiamento, reformas estruturais, direcionamento dos investimentos, infraestrutura e recursos); previam a participação direta e protagonista do Estado; e propunham um projeto de industrialização de forma integralizante para a nação.

A respeito das instituições, a leitura dos documentos indica que as Reformas de Base previam transformações estruturais (institucionais, organizacionais) da economia para possibilitar a sustentabilidade do desenvolvimento econômico, enquanto a reforma institucional-política era também uma necessidade para a realização do projeto nação pelas vias legais do sistema, tendo em vista as barreiras vigentes que permitiam a atuação majoritária dos setores conservadores nas decisões políticas do país.

A inter-relação que as Reformas de Base propunham entre reformas institucionais político-administrativas e o desenvolvimento econômico permite se antever no próprio golpe de 1964, pois o rumo do projeto nação, que tinha no progresso econômico e social suas metas, não mais seria o mesmo a partir desta quebra institucional. Sobre o golpe, infere-se que não fora consequência de uma proposta falida do governo Goulart, mas tiveram suas causas

centradas nas forças opositoras às propostas nacional-desenvolvimentistas contidas nas Reformas de Base.

Ao se lançar à análise de documentos que sintetizam um projeto de nação, dever-se-ia também avaliar as consequências das Reformas de Base: quais os efeitos diretos para o desenvolvimento econômico nacional; quais instrumentos de fato foram utilizados; até que ponto foram cumpridas as metas; qual balanço entre pontos positivos e negativos; se a educação e as reformas institucionais de fato foram responsáveis pelo desenvolvimento da economia. A limitação, porém, se encontra não no trabalho em si, mas na não continuidade deste projeto de longo prazo que foi interrompido de forma abrupta em 1964.

Poder-se-ia utilizar resultados breves como aumento do PIB ou do nível de matriculados nas escolas para se tentar concluir algo sobre os efeitos positivos, no entanto estar-se-ia cometendo um equívoco metodológico ao se tentar analisar as consequências de um projeto de longo prazo com resultados de curto prazo que podem ser simplesmente frutos de fatores conjunturais, ou seja, não necessariamente relacionados ao projeto estrutural em questão.

Considerações sobre a atualidade do tema na academia nacional são importantes para a reflexão e devem ser norteadas a partir de um dos objetivos dos cientistas sociais: analisar a realidade que os cercam para que possam inferir de forma positiva sobre ela – através de fórmulas, sugestões, projetos de desenvolvimento e melhorias aos aspectos econômicos, políticos, sociais, espirituais e culturais. Dentro desta perspectiva que torna o pensamento parte da prática, para além da teoria, observa-se que a educação deve estar presente na pauta das discussões acadêmicas sobre um novo projeto nacional de desenvolvimento econômico, assim como as instituições.

Faz-se necessário que esta perspectiva ganhe novamente os debates nas esferas políticas, trazendo o desenvolvimento econômico da nação ao centro da discussão e à construção de um planejamento consistente que inclua a educação e as instituições. O Brasil dos abundantes recursos naturais e elevado potencial humano ainda não conquistou seus avanços básicos e estruturais na educação, na economia e nas instituições, os quais permitiriam a implementação de um projeto consistente e contínuo de longo prazo, sem a atual vulnerabilidade que faz com que cada mudança de governo, a cada eleição, signifique mudanças no rumo do que se iniciou no governo anterior.

O curioso é que o fim do período militar, que se iniciou com o golpe de 1964 interrompendo das Reformas de Base, não significou a retomada de um projeto de desenvolvimento econômico nacional. Mais alarmante ainda é que nem o fato de a redemocratização da década de 1980 e os governos da década de 1990 terem retomado este

projeto e nem a chegada da “esquerda” ao poder em 2004 com o presidente Luís Inácio da Silva foi capaz de levantar a bandeira das necessárias reformas estruturais de base que o país ainda carece.

Seria o pensamento político de Vargas, Jango e Brizola e o projeto que traria o desenvolvimento econômico, a prosperidade e o progresso de um Brasil Nação renegados ao esquecimento político e/ou restritos ao ensinamento histórico acadêmico? Seria o ideal de Freire, Florestan, Ribeiro e Furtado um projeto frustrado para todo o sempre? Seriam as reformas de base e o projeto de justiça e desenvolvimento econômico um sonho furtado em 1964 e jamais devolvido a nossas memórias e lutas? Simplesmente um Sonho Furtado?

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **O governo João Goulart: as lutas sociais no Brasil (1961-1964)**. Brasília: UNB, 2001.

BRASIL. Presidente (1961-1964: João Goulart). **Mensagem ao Congresso Nacional: remetida na abertura da sessão legislativa de 1962**. Brasília, 1962.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional: remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1964**. Presidência da República. Brasília, 1964.

_____. Comício da Central do Brasil 1964. In: MUNTEAL, Oswaldo; VENTAPANE, Jacqueline; FREIXO, Adriano de. **O Brasil de João Goulart: um projeto de nação**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965. In: FURTADO, Rosa Freire d'Aguilar. **O plano trienal e o Ministério do Planejamento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011. p. 35-444.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. Educação e planejamento. In: BASTOS, Humberto (Coord.). **Educação para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Reper, 1972. p. 17-25

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

CORBISIER, Roland. **Reforma ou Revolução?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. Desenvolvimento econômico e educação: perspectivas. In: PEREIRA, Luiz (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 64-79

ECHEVARRIA, José Medina. Funções da educação no desenvolvimento. In: ECHEVARRIA, José Medina; PEREIRA, Luiz (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 17-29

ECONOMIST INTELLIGENT UNIT. **Ranking global de qualidade de educação**. 2012. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/11/121127_educacao_ranking_eiu_jp.shtml >. Acesso em: 2 dez. 2012.

FERREIRA, Jorge. **O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Vargas: o capitalismo em construção**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

_____. Sobre a intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 133-148, jan./mar.2003.

_____. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate**, São Paulo, v.15, p.225-256, 2004.

_____. A Política e seu Lugar no Estruturalismo: Celso Furtado e o Impacto da Grande Depressão no Brasil. **Revista EconomiA**, Porto Alegre, v.10, p.867-885, dez. 2009.

_____. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. Porto Alegre: UFRGS, 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional, 1973.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. Conferências (1957): I-Grau de integração da economia brasileira; II-Os desequilíbrios fundamentais. In: MUNTEAL, Oswaldo. VENTAPANE, Jacqueline. FREIXO, Adriano de. **O Brasil de João Goulart: um projeto de nação**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. **Historia da educação brasileira**. São Paulo: Cortez, 2009.

HAGEN, Everett. O processo de mudança. In: DURAND, José Carlos Garcia (Org.). **Sociologia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p.27-40

HARBISON, Ferderick; MYERS, Charles A. **Educação, mão-de-obra e crescimento econômico**: Estratégia do desenvolvimento dos recursos humanos. Rio de Janeiro: São Paulo: Lisboa: Fundo de Cultura, 1965.

HODGSON, Geoffrey M. From micro to macro: the concept of emergence and the role of institutions. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema nacional de economia política**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1986. (Os economistas).

MOREIRA, Cassio Silva. **O projeto de nação do governo João Goulart: o plano trienal e as reformas de base (1961-1964)**. 2011. 404 p. Tese (Doutorado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MYINT, Hla. Educação e desenvolvimento: um balanço teórico. In: ECHEVARRIA, José Medina; PEREIRA, Luiz (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 130-147.

OLIVEIRA, F. D. **A Economia brasileira: crítica à razão dualista**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1972.

PERROUX, François. O desenvolvimento. In: DURAND, José Carlos Garcia (Org.). **Sociologia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 17-25

RAMÍREZ, Hernán Ramiro. **Os institutos de estudos econômicos de organizações empresariais e sua relação com o estado em perspectiva comparada: Argentina e Brasil, 1961-1996**. 2005. 709 p. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

RIBEIRO, Darcy. Nossa herança política. In: MUNTEAL, Oswaldo; VENTAPANE, Jacqueline; FREIXO, Adriano de. **O Brasil de João Goulart: um projeto de nação**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. **História da educação no Brasil: (1930/1973)**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SIMONSEN, Mario Henrique. A tarefa do economista. In: BASTOS, Humberto (Coord.). **Educação para o desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Reper, 1972. p. 105-111.

TAVARES, Maria da Conceição. **A acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 1986.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Ranking educação**. 2011/2012. Disponível em: <<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/reports/2011-conflict/>>. Acesso em: 02 dez. 2012.