

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

MARCIA SANOCKI STORMOWSKI

**INTERPRETAÇÕES SOBRE A POBREZA NA ÉPOCA DO  
DESENVOLVIMENTISMO: ANÁLISE DOS DISCURSOS DE VARGAS E JK**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

MARCIA SANOCKI STORMOWSKI

**INTERPRETAÇÕES SOBRE A POBREZA NA ÉPOCA DO  
DESENVOLVIMENTISMO: ANÁLISE DOS DISCURSOS DE VARGAS E JK**

Tese de Doutorado em História apresentada  
como requisito para a obtenção do título de  
Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em  
História da Universidade Federal do Rio Grande  
do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

Porto Alegre  
2011

Dedico este estudo a Vandoir, pelo carinho e apoio irrestrito e incondicional, em todos os sentidos e em todos os momentos.

## AGRADECIMENTOS

Não é possível expressar completamente o que algumas pessoas significam no nosso caminho de estudo, pois nos engrandecem com a troca de ideias, as críticas construtivas e a confiança sempre transmitida.

Em primeiro lugar, agradeço ao meu orientador, prof. Dr. Pedro Fonseca, pela disponibilidade em me atender e pelo esmero nas explicações sobre temas de economia nem sempre fáceis para uma historiadora. A orientação poderia se restringir simplesmente a auxiliar o orientando na construção de conhecimentos específicos, mas o convívio com o orientador também me inspirou um exemplo de didática e de dedicação à atividade intelectual.

Aos professores Claudia Wasserman e Cesar Augusto Barcellos Guazzelli, pela leitura atenta e pelas observações e sugestões valiosas que fizeram no exame de qualificação desse estudo.

Tantos amigos perguntaram “como vai a tese?” e me incentivaram quando percebiam cansaço ou dificuldades. Participaram da trajetória desse estudo com palavras de incentivo e também, às vezes, compartilhando reflexões. Deixo aqui o registro da gratidão por esses momentos.

Trago um sentimento de gratidão especial pelo meu marido Vandoir, simplesmente por tudo. Sem seu apoio esse trabalho não teria se concretizado.

*O Bicho*

*Vi ontem um bicho  
Na imundice do pátio  
Catando comida entre os detritos.*

*Quando achava alguma coisa;  
Não examinava nem cheirava:  
Engolia com voracidade.*

*O bicho não era um cão,  
Não era um gato,  
Não era um rato.*

*O bicho, meu Deus, era um homem.*

*Manuel Bandeira, 1947*

## RESUMO

Os presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek marcaram a década de 1950 pelo desenvolvimentismo e pela confiança nas transformações que a industrialização e a modernização causariam na sociedade brasileira. Este estudo analisa a construção discursiva acerca da pobreza no Brasil num período caracterizado pelo desenvolvimento econômico.

As fontes são os discursos de ambos presidentes, estudadas com o auxílio da metodologia da Análise de Discurso Crítica (ADC), que percebe o discurso como uma prática social. O ideal desenvolvimentista foi articulado às definições de pobreza e a distribuição de renda era vista basicamente como resultado das políticas econômicas. Os pressupostos teóricos presentes nos discursos presidenciais são preponderantemente cepalinos, mas contam com a presença de ideias liberais e também marxistas.

Os presidentes avaliavam as causas da pobreza, tornando vários temas relevantes no conjunto dos discursos: inflação, educação, êxodo rural, colonização, imigração, excedente de mão-de-obra, especulação e mercados monopolizados. Analisa-se também a visão sobre os problemas vinculados à pobreza a partir das reflexões relacionadas à alimentação, saúde, justiça social, à previdência, às leis trabalhistas, à proteção social e à força política do “povo”. Esses temas são muito mais presentes nos discursos de Vargas, o qual tinha uma percepção mais complexa do que JK sobre o fenômeno da pobreza. JK tratou do problema da pobreza principalmente ao defender a Operação Pan-Americana. Os riscos sociais associados à pobreza também são observados nos discursos de ambos presidentes, assunto eminente em tempos de Guerra Fria.

Percebe-se coerência interna nos discursos quanto às interpretações sobre a pobreza. A originalidade de cada presidente é revelada pelas diferenças entre ambos. Como marca desse período, pode-se destacar que o enfrentamento à pobreza justificou e atribuiu sentido ao desenvolvimento, de modo que também foi assumida como responsabilidade do governo durante a década de 1950.

## **ABSTRACT**

The Presidents Getulio Vargas and Juscelino Kubitschek marked the 1950s by developmental and confidence in the changes that industrialization and modernization cause in Brazilian society. This study examines the discursive construction about poverty in Brazil in a period characterized by economic development.

The sources are the speeches of both presidents, studied with the aid of the methodology of Critical Discourse Analysis (CDA), which sees the speech as a social practice. The ideal was articulated developmental definitions of poverty and income distribution was seen primarily as a result of economic policies. The theoretical assumptions present in presidential speeches are predominantly of Cepal, but rely on the presence of liberal ideas and also Marxists.

The presidents assessed the causes of poverty, making several important issues in all the speeches, inflation, education, rural migration, colonization, immigration, surplus manpower, speculation and monopolized markets. It also examines the view of the problems associated with poverty from the reflections related to food, health, social justice, social security, labor laws, social protection and political force of "people". These themes are more present in the speeches of Vargas, who had a sense more complex than JK on the phenomenon of poverty. JK addressed the problem of poverty principally in defending the Pan-American Operation. Social risks associated with poverty are also seen in the speeches of both presidents, eminent issue in times of Cold War.

It is observed internal consistency in the interpretations and discourses on poverty. The originality of each president is revealed by the differences between them. As a mark of that period can be noted that combating poverty justified and attributed to the development effect, so that was also assumed the responsibility of the government during the 1950s.

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>10</b>
<b>2. A década de 1950.....</b>	<b>21</b>
2.1 <i>Os governos de Vargas e JK.....</i>	22
2.1.1 Governo Vargas.....	22
2.1.2 Governo JK.....	30
2.1.3 Nacionalismo em Vargas e JK.....	34
2.1.4 Aumento populacional, migração, urbanização e industrialização.....	40
2.2 <i>Pensamento econômico.....</i>	45
2.2.1 A Cepal e o desenvolvimentismo.....	45
2.2.2 Liberalismo.....	52
2.2.3 Socialismo e questão agrária.....	54
<b>3. Definições de pobreza e análise de discursos.....</b>	<b>59</b>
3.1 <i>Diferentes interpretações da pobreza.....</i>	59
3.1.1 Uma visão de elites.....	63
3.1.2 Insuficiência de renda.....	68
3.1.3 Restrição de capacidades e liberdades.....	73
3.2 <i>Análise de Discursos.....</i>	78
<b>4. Desenvolvimento, subdesenvolvimento e distribuição a partir dos discursos.....</b>	<b>88</b>
4.1 <i>Desenvolvimento e subdesenvolvimento em Vargas.....</i>	89
4.1.1 Modernização.....	89
4.1.2 Mineração, energia e transporte.....	91
4.1.3 Desenvolvimento social.....	95
4.1.4 Desenvolvimento rural.....	99
4.1.5 Desenvolvimento regional e integração nacional.....	101
4.1.6 Nacionalismo, capital externo e autonomia.....	104
4.1.7 Democracia.....	109
4.2 <i>Desenvolvimento e subdesenvolvimento em JK.....</i>	111
4.2.1 Modernização.....	112
4.2.2 Mineração, energia e transporte.....	114
4.2.3 Desenvolvimento social.....	116
4.2.4 Desenvolvimento regional e integração nacional.....	118
4.2.5 Crescimento autônomo e induzido.....	121
4.2.6 Nacionalismo, capital externo e autonomia.....	123
4.3 <i>Dilema crescimento e distribuição em Vargas e JK.....</i>	135
<b>5. Pobreza nos discursos de Vargas.....</b>	<b>143</b>
5.1 <i>Causas e soluções para a pobreza segundo Vargas.....</i>	144
5.1.1 Inflação.....	144
5.1.2 Educação.....	146
5.1.3 Êxodo rural e reforma agrária.....	147
5.1.4 Colonização e imigração.....	152
5.1.5 Excedente de mão-de-obra.....	158
5.1.6 Especulação e mercados monopolizados.....	159
5.2 <i>Aspectos sociais da pobreza.....</i>	161
5.2.1 Alimentação.....	161
5.2.2 Saúde.....	170



5.2.3 Justiça social .....	175
5.2.4 Previdência, leis trabalhistas e proteção social .....	180
5.2.5 Força política e riscos sociais associados à pobreza .....	188
<b>6. Pobreza nos discursos de JK.....</b>	<b>193</b>
6.1 <i>Causas e soluções para a pobreza segundo JK</i> .....	193
6.1.1 Inflação .....	195
6.1.2 Êxodo rural .....	197
6.2 <i>Aspectos sociais da pobreza</i> .....	201
6.2.1 Saúde.....	202
6.2.2 A Operação Pan-Americana e os riscos sociais da pobreza .....	203
<b>7. Convergências e divergências entre Vargas e JK .....</b>	<b>212</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>224</b>

## 1. INTRODUÇÃO

*A desigualdade tornada uma experiência natural não se apresenta aos olhos da nossa sociedade como um artifício. No entanto, trata-se de um artifício, de uma máquina, de um produto de cultura que resulta de um acordo social excludente, que não reconhece a cidadania para todos, onde a cidadania dos incluídos é distinta da dos excluídos e, em decorrência, também são distintos os direitos, as oportunidades e os horizontes (HENRIQUES, 2000, p. 2-3).*

A vivência de carências e privações decorrentes de miséria e pobreza acompanha a história humana. Seria razoável considerar a pobreza com certa naturalidade se a capacidade de produção fosse bastante limitada, mas não é o caso. A sociedade contemporânea desenvolveu técnicas capazes de produzir mais do que o necessário para suprir as necessidades de consumo básicas de toda a população. Produz uma diversidade enorme de bens, em escala nunca vista antes e sempre crescente. No entanto, a incapacidade distributiva persiste, motivo pelo qual milhões de pessoas sofrem privações em suas necessidades básicas, e outras inúmeras vivem carências de bens necessários ao seu bem-estar como alimentação de qualidade, roupas, moradia, educação e saúde.

O Brasil é um país importante nesse debate por concentrar em seu território a contradição social contemporânea expressa pela enorme desigualdade, além da variedade de características e origens históricas da pobreza – rural, urbana, originária nas relações sociais do período colonial, surgida com a urbanização típica dos países em desenvolvimento, marcada por discriminação racial. O Brasil condensa a complexidade do problema da pobreza contemporânea.

Na década de 1950, a questão da pobreza fez-se presente na política brasileira, de forma menos institucionalizada que atualmente, mas inextricavelmente atrelada à questão do desenvolvimento econômico. Os presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek marcaram a década de 1950 pelo desenvolvimentismo e pela confiança nas transformações que a industrialização e a modernização causariam na sociedade brasileira. Este estudo analisa a construção discursiva sobre a pobreza no Brasil num período caracterizado pelo

desenvolvimento econômico, se propondo a contribuir com os estudos sobre a pobreza a partir de um enfoque histórico.

Pela escassez de abordagens na área da História, vários aspectos teóricos se amparam principalmente nas áreas da economia e da sociologia. Sem a pretensão de abarcar todos os estudos que tratam da pobreza, foi feita uma análise ampla da bibliografia e foram utilizadas as obras que se mostraram pertinentes ao estudo das interpretações sobre a pobreza na época do desenvolvimentismo. O recorte da bibliografia sobre o desenvolvimento, assim como sobre os governos Vargas e JK, obedece ao critério de contribuir com o foco deste estudo. Assim, duas análises se cruzam ao longo do trabalho: a relação estabelecida nos discursos entre desenvolvimento e pobreza e a comparação entre Vargas e JK.

As fontes de pesquisa são os discursos dos presidentes Getúlio Dornelles Vargas (1951 a 1954) e Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956 a 1960).<sup>1</sup> Algumas questões norteiam o trabalho. A pobreza foi apresentada no discurso de forma puramente demagógica e oportunista ou pode ser entendida de forma coerente com os objetivos desenvolvimentistas do governo? É possível identificar uma definição central e coerente de pobreza que perpassa os discursos? Ou a noção de pobreza estava sendo construída, com influências de diferentes pontos de vista ou ainda, a pobreza é simplesmente mencionada de forma demagógica e oportunista? Há mudanças nas interpretações da pobreza ao longo da década de 50, ou de JK em relação a Vargas? Essas são as principais questões deste trabalho.

A ideia inicial era estudar as diversas condições de pobreza no Brasil durante os chamados anos dourados, período em que a economia se modificou rapidamente. Além da escassez de fontes quantitativas, outro problema pareceu ainda mais difícil de contornar: a definição de pobreza. Afinal, o objeto de estudo seria simplesmente a baixa renda, ou a falta de estudo ou de capacitação para o trabalho, ou a falta de oportunidades, ou as situações de exploração do trabalho pelo capital? Essa questão não é secundária, pois sendo a pobreza um fenômeno complexo, suas definições partem de pressupostos teóricos diferentes que determinam o que passa a ser considerado relevante. Diante dessa dificuldade de alcançar uma análise objetiva sem reduzir o foco sobre um ou outro aspecto da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, frente ao dilema pobreza versus desenvolvimento, revelou-se mais apropriado conhecer como a pobreza era interpretada pelos principais representantes políticos, sob enfoques diversos. Nos discursos aparecem indicações sobre a diversidade de situações de

---

<sup>1</sup> Vargas e JK são os dois presidentes eleitos e os mais representativos da política da década de 1950. Em 1954, após a morte de Getúlio Vargas, assumiram três presidentes: Café Filho (24.08.1954 a 08.11.1955), Carlos Luz (08.11.1955 a 11.11.1955) e Nereu Ramos (11.11.1955 a 31.01.1956) que não serão objeto desse estudo pelo pouco tempo de cada governo e pelo caráter transitório de seus mandatos.

pobreza existentes no país, mas os discursos mostram sobretudo uma fase da história do reconhecimento da pobreza no âmbito político, numa época em que os discursos integram o tema da pobreza e construindo seus conceitos.

A hipótese é de que a pobreza foi definitivamente incorporada aos discursos e assumida como responsabilidade de governo na década de 1950 por contingências políticas: pela necessidade de conquistar o apoio político popular, pela pressão do avanço do comunismo, pela contradição entre a situação social nos países subdesenvolvidos e o ideal de bem-estar social, entre outros diversos assuntos. Essa diversidade de interesses em torno do tema teria gerado interpretações diversas e até contraditórias. Também se pode supor que no governo JK, o tema da pobreza teria importância relativa inferior e menos articulada ao desenvolvimento econômico, mas ainda presente como um oportuno tema discursivo herdado do governo Vargas. Essas ideias iniciais se modificaram em alguns aspectos ao longo da pesquisa.

O tema da pobreza é um complexo problema histórico e também está cercado por variadas interpretações. Na Idade Média a pobreza era interpretada como natural e a humildade enaltecida como um valor cristão. As situações de mendicância, abandono de incapazes ou invalidez eram contornadas pela assistência social praticada principalmente pela igreja. As explicações de fundo religioso para a estrutura social não inspiravam quaisquer ideais de um amplo igualitarismo social. Com o humanismo renascentista e o antropocentrismo descortina-se um novo mundo de possibilidades para a realização humana. Antes, se constrói a perspectiva de que o ser humano pode ser feliz neste mundo, e não apenas depois da morte. A sociedade burguesa inaugura novas bases para as relações sociais baseadas no mercado, ou seja, na transformação de bens em mercadorias, inclusive o próprio trabalho humano. A libertação da servidão não soluciona o problema dos pobres, pois, livres das relações feudais, necessitam vender sua produção ou seu trabalho. Apesar da importância da igreja nas ações assistenciais, ela já não consegue amenizar os amplos efeitos das transformações sociais e econômicas.

À medida que a razão se liberta das questões de fé e questiona o mundo físico e a realidade social, as profundas desigualdades tornam-se tema de reflexões críticas. Desde a Utopia de Thomas More, passando por Saint-Simon, François Fourier e Pierre Proudhon, até Jean-Jacques Rousseau e Karl Marx, as reflexões em torno da igualdade amadureceram por cerca de quatro séculos até que o Estado começasse a assumir, aos poucos, a responsabilidade de organizar sistemas de proteção e assistência social.

As revoltas sociais mostraram a premência de enfrentar o problema da pobreza e das desigualdades sociais, como atesta a história ímpar da Revolução Francesa. As populações pobres, convivendo com um nível de vida precário e aceleradas mudanças, tanto no meio rural quanto nas cidades, se vêem na contingência de migrar para outras regiões e mesmo outros continentes a fim de buscar recursos para a sobrevivência. Durante o século XIX até o início do XX, a pobreza expulsou milhões de pessoas da Europa, a despeito do potencial transformador dos ideais sociais propagados. O imperialismo e o colonialismo europeu mantiveram a maior parte dos continentes à sombra das possibilidades vislumbradas pelos pensadores sociais europeus a partir século das luzes. Cada país que conseguiu emergir das relações colonialistas teve de encontrar formas distintas e originais de reconhecer, interpretar e enfrentar, em alguma medida, o histórico problema da pobreza e das desigualdades.

No Brasil, até o final do século XIX, pode-se considerar que a escravidão era a questão social premente. Com o fim da escravidão, a teorias racistas de Sílvio Romero, Nina Rodrigues e Oliveira Viana, para citar alguns autores, continuavam a nortear as dúvidas acerca da viabilidade do Brasil como nação. Até a década de 1920, pobreza era tratada como questão de polícia. Tal concepção não se modificou mesmo com a organização de operários nas greves da época. Em outras palavras, não havia reconhecimento da necessidade do governo promover a melhoria das condições de vida da população e enfrentar a pobreza.

No final do século XIX e na primeira metade do século XX, os governos locais e a igreja assumiam a responsabilidade de prestar assistência à pobreza através de obras de caridade, asilos, albergues, orfanatos, etc. Eram os governos locais, sobretudo os municípios, que despendiam auxílio a essas instituições assistenciais e cuidavam da “administração da pobreza”, para usar a expressão de José Roberto do Amaral Lapa, que realizou um estudo sobre a pobreza na cidade de Campinas de 1850 a 1930. Na Campinas dos primeiro anos do século XX, por exemplo, havia regulamentação da atividade de mendicância, com registro e autorização para mendigar em dias da semana determinados. O direito à mendicância e outras formas de assistência era concedido a quem não tivesse condições de trabalhar (LAPA, 2008, p. 89). Lapa observou que, na segunda metade do século XX, “não é mais possível manter o exército da caridade da forma que prevaleceu na fase anterior de assistencialismo filantrópico”. Assim, nas primeiras décadas do século XX, a esmola e as ações de caridade supriam a “carência momentânea e imediata que exige prontidão, sem delongas e burocracia, resolvendo a questão de maneira pulverizada e, na verdade, impedindo que se tornasse um problema social” (LAPA, 2008, p. 48).

Este estudo analisa o reconhecimento, ocorrido durante a década de 1950, de que a pobreza era um problema social a ser assumido como responsabilidade do governo. Tal percepção encadeava-se com uma nova interpretação da realidade social brasileira: a de que ela fora construída historicamente, sem determinismos e, portanto, poderia ser modificada. Isso foi repetido e reafirmado incansavelmente pelos discursos presidenciais. Por isso, trata-se de um período rico para compreender a constituição dos fundamentos das interpretações sobre pobreza no Brasil.

Nessa época, em vários momentos, as diversas formas de interpretação da pobreza verificadas nos discursos dos presidentes, muitas vezes perfeitamente adaptadas aos objetivos do contexto discursivo, acabam por gerar novas interpretações que se perpetuam e passam a constituir o conceito de pobreza. Algumas delas definem a pobreza pelo aspecto afirmativo (como a afirmação de que pobreza é a falta de recursos, ou que é causa e também consequência de problemas relacionados à democracia brasileira). Muitas vezes, o conceito é definido negativamente, pelo que não é – por exemplo, pobreza é o não-desenvolvimento, ou seja, o discurso afirma que a pobreza não persiste em economias desenvolvidas.

A relação entre as noções de desenvolvimento e pobreza é profunda e histórica. A pobreza foi, de muitas formas desviada os temas de relevância social sob diferentes argumentos. Bernardo Kliksberg<sup>2</sup> (Apud WERTHEIN e NOLEDO, 2004) define as falácias implícitas no atual desenvolvimento econômico e social. Algumas delas já têm uma história longa, como a *negação ou minimização da pobreza*, cujo argumento implícito é: “se existem pobres em todos os lados e eles sempre existiram, por que dar prioridade à pobreza?” (WERTHEIN e NOLEDO, 2004, p. 20). Contudo, cabe a crítica de que a sociedade nunca produziu tanto excedente quanto na época contemporânea, e assim não mais se justificam as privações decorrentes da pobreza - já se ressaltava isso na década de 1950.

Outras falácias presentes naquele período são a *falácia da paciência*: ainda não é possível acabar com a pobreza: a população deve contribuir com as políticas necessárias para fazer os ajustes e assim, só depois, combater a pobreza. Outro argumento, o de que a *desigualdade é um dado da natureza e não impede o desenvolvimento*, serve inclusive para justificar o acúmulo de recursos em poucas mãos para aumentar a capacidade de investimento. Essa visão vem sendo combatida recentemente com estudos e dados que apontam que a desigualdade reduz oportunidades e afeta a otimização nos processos econômicos. A *falácia do crescimento econômico* se baseia numa concepção amplamente

---

<sup>2</sup> KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2001.

difundida de desenvolvimento na década de 1950 e afirma que a pobreza desaparecerá quando o país alcançar o pleno desenvolvimento.

O pensamento desenvolvimentista cuidou de aumentar a produção e a produtividade, essenciais para incrementar a riqueza nacional; contudo, não enfrentou as relações sociais que favorecem a desigualdade social e a reprodução da pobreza. Constatando os limites dos resultados sociais alcançados pelo modelo de modernização adotado na década de 1950, voltado para a substituição de importações, a ênfase das análises foi transposta da falta de crescimento para a má distribuição de renda e riqueza. Entendida dessa forma, no início da década de 1960 a pobreza deixa de ser considerada resultado da escassez nacional de recursos e passa a refletir um conflito distributivo. Com isso, a questão da distribuição dos benefícios do crescimento não encontrou subsídio teórico que justificasse medidas políticas capazes de garantir uma distribuição mais equitativa dos recursos.

O debate sobre as desigualdades no Brasil, portanto, já têm uma história respeitável de cerca de cinco décadas. Inaugurado nos anos de 1960, marcou profundas discussões na década de 1970<sup>3</sup>. De forma genérica, identificam-se pontos de vista frontalmente opostos. Sob a ótica de inspiração neoclássica, cada um tende a receber uma renda de acordo com sua participação relativa na composição do produto, em outros termos, quem é especializado ou mais produtivo naturalmente tende a perceber maior renda, e vice-versa. Sob esse ponto de vista, a pobreza é um resultado do despreparo das pessoas para integrarem-se ao mercado. Ao contrário, a partir de um enfoque marxista, a própria natureza cumulativa e concentradora do sistema capitalista explica a tendência ao aumento da desigualdade, ou seja, os detentores do capital exploram a mais-valia gerada pelo trabalhador. Marx observara também que há uma tendência declinante, no longo prazo, da participação do trabalho na renda total. Essa tendência leva a aumentar as desigualdades sociais, mas não é central ao tratar da pobreza, pois os salários podem ter um aumento real em termos absolutos numa economia em crescimento (BELLUZZO, 1975, p. 28). Ou seja, ainda que a tendência seja aumentar a desigualdade, o crescimento econômico pode favorecer a redução da pobreza absoluta se os ganhos de rendimento se distribuírem por todos os estratos sociais.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Os principais textos envolvidos no debate do início dos anos 70 foram reunidos e reeditados por Tolipan e Tinelli, 1975.

<sup>4</sup> No caso do Brasil, uma solução radical (no sentido de ir à raiz) seria promover algum grau de distribuição da riqueza. Alguns pesquisadores apontam para a superficialidade da preocupação exclusiva com a distribuição de renda e lembram que o principal fator de concentração não se encontra nas disparidades de salários – que são a fonte de dados comum ao tratar de distribuição de renda – e sim na concentração da riqueza. Reinaldo Gonçalves defende que, ao analisar os fluxos de renda na forma de remuneração do trabalho, a remuneração do capital fica subestimada, sendo esta a maior responsável pela profunda desigualdade. GONÇALVES, Reinaldo. A quadratura do círculo. **Revista Teoria e Debate** n° 14. São Paulo: Perseu Abramo, 1991.

O argumento de que o crescimento é a principal ferramenta para a redução da pobreza se difundiu com a máxima de que o “bolo” deveria crescer antes de ser distribuído, expressa pelo ex-ministro Delfim Netto no Prefácio da obra de Langoni,<sup>5</sup> publicada em 1973, no final do Milagre Econômico. No entanto, um ano depois, em 1974, o texto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) afirmava a necessidade de medidas distributivas “o crescimento não pode resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado [...] a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais tempo do que a consciência social admite (II PND, 1974, p. 61).

Em síntese, o debate do início dos anos de 1960 abalou a vigorosa confiança no crescimento e na modernização que embalou a década anterior, pois os estudiosos concluíram não ser possível afirmar que altos índices de crescimento econômico resultem sempre em redução da pobreza. Os efeitos do crescimento sobre a pobreza evidentemente dependem de distribuição dos recursos gerados com o crescimento.<sup>6</sup>

A leitura dos discursos mostra que Vargas e JK assumiram a intenção de incentivar o crescimento e Vargas chegou a tangenciar, em alguns momentos, a questão da distribuição. A principal mudança propiciada pelos dois presidentes eleitos na década de 1950, sobre questões sociais, foi a incorporação da preocupação social na pauta política, seja através dos discursos, seja por meio de políticas que favoreciam os trabalhadores. Ainda que distantes das políticas assistenciais do governo brasileiro do século XXI, ocorreram iniciativas dos governos no âmbito social e os discursos mostram elaboração teórica sobre a pobreza, reconhecida como problema social.

Cada corpo teórico influente na sociedade da época, nas diferentes áreas do conhecimento, explicava o fenômeno da pobreza a partir de seus conceitos e sua própria

---

<sup>5</sup> LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1973. Esta obra motivou bastante o debate do início dos anos 70. Langoni criou uma explicação otimista para o aumento da desigualdade constatado no censo de 1970. Argumentou que num processo de desenvolvimento acelerado como havia ocorrido no Brasil durante o milagre econômico, inicialmente a concentração de renda tende a aumentar por causa dos desequilíbrios de oferta de trabalho qualificado, resultando em aumento da sua remuneração. O aumento da desigualdade dessa forma não refletiria uma tendência de empobrecimento das frações inferiores do estrato social, mas o enriquecimento “temporário” do estrato superior. A solução estaria na ampliação da educação superior, de modo que a evolução da desigualdade se comportaria como um “U” invertido: inicialmente tende a aumentar e depois a reduzir. A tese foi ampla e enfaticamente criticada, e é tomada como exemplo de interpretação conservadora sobre os problemas sociais.

<sup>6</sup> A história do Brasil tem mostrado que o crescimento pode ser basicamente concentrador de renda, e pode até resultar em aumento da pobreza absoluta caso seja baseado numa política de compressão dos salários associada à inflação alta, ou ainda se favorecer a valorização exacerbada da mão-de-obra mais qualificada no mercado de trabalho por desequilíbrios entre oferta e demanda. Por outro lado, o crescimento pode contribuir para reduzir a pobreza, se combinado com a redução do custo de vida (inflação baixa, alimentação barata), ampliação dos níveis de emprego para as tarefas que exigem menor qualificação ou se os recursos advindos do crescimento servirem para financiar políticas sociais.



concepção do social e do econômico. Mais importante do que simplesmente concordar ou discordar, é compreendê-las de modo a analisar as implicações das diferentes concepções do social na forma como o problema da pobreza é interpretado e como se vislumbram soluções. Essas diferentes explicações partem de concepções completamente díspares das relações sociais, e também são distintas as interpretações e soluções propostas.

As teorias e debates sobre pobreza e desenvolvimento fornecem ferramentas para analisar as noções de pobreza expressas pelos Presidentes da República no Brasil nesse período. O pensamento econômico da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) da década de 1950 além de embasar um projeto de desenvolvimento, também tenta explicar as causas da pobreza e apontar os caminhos para sua superação. Os pressupostos teóricos presentes nos discursos presidenciais são preponderantemente cepalinos, mas contam com a presença de ideias liberais e também marxistas.

O período estudado não foi escolhido aleatoriamente. A década de 1950 foi um período de profundas mudanças. Depois da destruição da Europa na Segunda Guerra Mundial e do esforço de reconstrução, dois grandes paradigmas se contrapuseram, de um lado o socialismo e o ideal de igualdade e, de outro, o capitalismo e a exaltação da liberdade. Não só a Europa, os Estados Unidos e a União Soviética enfrentaram esses dilemas, mas surgia um outro mundo, literalmente, nascia o conceito de Terceiro Mundo, constituído pelos países que haviam sido colônias de nações europeias e que alcançaram independência política, mas não a emancipação econômica. Assim como a América Latina, a África e a Ásia não seriam mais colônias do velho continente destruído pela guerra, mas esses continentes lutariam pela liberdade de formar países independentes, buscando relações internacionais não mais de colônia para metrópole, mas de nação para nação. A América Latina tomava consciência de que, apesar do desenvolvimento alcançado, ainda era subdesenvolvida. O reconhecimento de que os países formados a partir de ex-colônias padecem de problemas específicos a serem resolvidos de forma peculiar representava uma tomada de consciência identitária datada. Aos países subdesenvolvidos, portanto, cabia a construção do seu futuro e entrava em cena o ideal de vir a integrar o grupo dos países desenvolvidos.

Setores industriais e trabalhadores urbanos recrudescem nas possibilidades de influência política de forma inédita durante o período democrático. Após um golpe em 1930, e depois de uma ditadura interna concomitante com a Segunda Guerra, os anos de 1950 pareciam ter consolidado definitivamente a democracia.

O Brasil também se reelaborou através do projeto desenvolvimentista. Não seria mais um país atrasado, com amarras de ex-colônia, mas se tornaria uma nação emancipada,

moderna, industrial. Internamente, percebeu-se que o desenvolvimento industrial traria riqueza e emancipação econômica, assim como melhoria dos níveis de vida da população: “A julgar pela literatura econômica, o período 1944-47 pode ser considerado um ‘ponto crítico’ na evolução do desenvolvimentismo: o do início de seu amadurecimento [...] esse amadurecimento seguiu com rapidez até meados dos anos 50” (BIELSCHOWSKY, 1996, p. 316). Na segunda metade dos 50 o desenvolvimentismo alcançava o auge, consolidando ideais que se explicitaram em objetivos de governo.

Os ideais de desenvolvimento, no entanto, estavam perpassados de certa noção de carência, de escassez, ou seja, o sonho da riqueza nacional trazia subjacente a percepção recorrente da pobreza. Noções de pobreza se fazem presentes nos discursos de Vargas e JK quando abordam subdesenvolvimento, emancipação, relações de trabalho, atraso técnico, entre outros. A pobreza é associada, de forma politicamente hábil, aos assuntos eminentes do momento. Foi nesse contexto histórico que a pobreza foi reconhecida como questão relevante, quando foram elaboradas interpretações sobre suas causas e consequências relacionadas aos temas considerados de interesse nacional.

Ainda que as origens do pensamento desenvolvimentista remontem aos precursores do nacionalismo no período colonial e aos defensores da indústria no final do século XIX (FONSECA, 2004b), não foi uma tarefa simples a defesa e a justificativa da escolha do desenvolvimento como prioridade para a nação. Essa decisão exigiu argumentações e justificativas em termos econômicos e também sociais. O desenvolvimentismo foi interpretado como solução tanto para as questões econômicas quanto as sociais. Os líderes políticos da nação tiveram que explicar a persistente pobreza de modo coerente com a construção otimista da realidade, por meio da prática social que é o discurso, como veremos adiante.

Os mecanismos de reprodução da pobreza são essenciais para a compreensão de sua persistência. Um dos aspectos que contribuem para a perpetuidade da pobreza é a continuidade de visões da sociedade que admitem, com certa “naturalidade”, carências e privações vivenciadas por boa parcela da população, dentro de um sistema de pensamento lógico e coerente. Essa falta de “consciência” foi combatida na década de 1950 pelos discursos presidenciais. Percebe-se nos discursos presidenciais desse período a definição da pobreza como responsabilidade de governo, o reconhecimento da necessidade de enfrentamento desse problema social e a construção das ideias definidoras das suas causas e efeitos. Assim, esse trabalho voltado ao complexo fenômeno social chamado pobreza abarca uma diversidade de temas capazes de cercar o objeto.

Os assuntos abordados se inter-relacionam, mas, para fins de apresentação, foram abordados separadamente em sete capítulos contando a introdução. Tomado a Introdução como primeiro capítulo, no capítulo 2 são apresentados, ainda que de forma sucinta, os governos Vargas e JK, incluindo observações sobre o nacionalismo e dados sobre as mudanças sociais e econômicas da década de 1950. São apresentadas ainda, de forma resumida, as principais correntes teóricas influentes no pensamento econômico da época, o pensamento da Cepal, o liberalismo e o socialismo. O terceiro capítulo é pouco extenso mas não menos relevante, pois apresenta os debates sobre a definição de pobreza, as quais são parâmetros para a análise de discursos. Neste também se define a metodologia de análise adotada, a ADC, Análise de Discurso Crítica, a qual se mostrou apropriada por entender o discurso como uma forma de prática social que leva em conta o contexto social e as disputas de poder, estruturantes do discurso.

O quarto capítulo inicia a análise de discursos propriamente dita, detendo-se sobre o conceito de desenvolvimento expresso nos discursos, com ênfase na compreensão de sua relação com as questões sociais e as expectativas sobre o futuro. O objetivo foi analisar a interpretação de cada presidente sobre os assuntos mais assíduos relacionados ao desenvolvimento, os quais foram agrupados em subtítulos. A análise desse tema se tornou necessária devido às concepções de pobreza identificadas nos discursos, ou seja, as causas da pobreza muitas vezes eram relacionadas ao que se chamava subdesenvolvimento. As próprias interpretações acerca do subdesenvolvimento estavam delimitadas pelos problemas sociais que, acreditava-se, seriam superados quando o país alcançasse o estágio de desenvolvimento pleno. Assim, pobreza e subdesenvolvimento são dois conceitos que se inter-relacionam e se complementam em vários aspectos. Quando foi possível fazer correlação entre os temas mais presentes nos discursos, foram escolhidos subtítulos semelhantes nas partes referentes a Vargas e a JK, mas essa correlação de títulos somente foi realizada quando refletia os próprios discursos. Quando um assunto relevante para um presidente não se mostrava com tal importância para o outro, a análise aparece agrupada em subtítulos específicos. Ainda no capítulo 4, há observações sobre a relação entre crescimento econômico e distribuição de renda nos discursos.

Os capítulos 5 e 6 focalizam diversas causas para a pobreza expressas nos discursos de Vargas e JK, respectivamente. Nessa parte, consideram-se as definições de pobreza e a interpretação sobre as possíveis formas de enfrentamento do problema, com peculiaridades orientadas pela influência de diferentes concepções teóricas e momentos políticos.

Anteriormente, no capítulo 4, a análise de discursos mostrou a afirmação da capacidade do desenvolvimento de suplantarem os problemas relacionados à pobreza; no capítulo 5, são mostrados aspectos que fogem a esse ideal na medida em que as situações de pobreza e suas causas são analisadas tomando em consideração aspectos sociais. É relevante, na construção discursiva em torno da compreensão e superação da pobreza, por exemplo, a relação entre a pobreza e a inflação, o êxodo rural, a alimentação, a saúde, as políticas de bem-estar social, as relações internacionais e o perigo do comunismo, entre outros. A abordagem de Vargas sobre esses temas, além de revelar sua persistente preocupação com os problemas associados à pobreza, mostra uma construção conceitual complexa que estende a noção de pobreza para além da simples ideia de escassez de renda..

O capítulo 6 analisa as interpretações sobre a pobreza nos discursos de JK. O otimismo relativamente maior desse presidente sobre o desenvolvimento acelerado explica a menor diversidade de temas relacionados à pobreza, em comparação a Vargas. Uma peculiaridade de JK são as bem elaboradas passagens sobre a pobreza ao tratar da Operação Pan-Americana, quando o tema embasava argumentos que, direta ou indiretamente, requisitavam recursos externos para a realização do Plano de Metas e a construção de Brasília. Chama a atenção a relevância que o tema adquire na construção do ideal de desenvolvimento, pois invariavelmente a pobreza subsidia o próprio sentido do desenvolvimento. Em outras palavras, ele só se justificava pelas melhorias sociais que desencadearia.

Por fim, o capítulo 7 destaca algumas observações sobre as convergências e divergências entre o pensamento social de Vargas e JK, sem a obrigação de fazer uma revisão de todos os aspectos, mas com o compromisso de pontuar o que se apresentou como central. Evitando fazer um julgamento posterior da História, que em nada contribui para o conhecimento, esse estudo analisa a delicada construção das definições e interpretações sobre a pobreza, elaboradas num período de acelerado desenvolvimento econômico.

## 2. A DÉCADA DE 1950

*“a era de ouro foi um fenômeno mundial, embora a riqueza geral jamais chegasse à vista da maioria da população” (HOBSBAWM, 2008, p. 255).*

Mudanças no mundo influenciaram lideranças políticas e intelectuais do Brasil, consolidando-se a consciência do subdesenvolvimento e da necessidade dos direitos sociais. O Brasil não fazia parte do mundo capitalista desenvolvido nem do novo mundo socialista; o Brasil pertencia ao Terceiro Mundo e se reconhecia como um país subdesenvolvido. As políticas de bem-estar social no Primeiro Mundo no pós Segunda Guerra Mundial fortaleciam a defesa dos direitos sociais.

Os problemas nacionais vinham sendo analisados de forma mais ampla, compreendidos a partir da origem colonial, e não a partir das teorias de influência eurocentrista trazidas no início do século XX ou mesmo final do XIX, que partiam da constituição racial do país para avaliar os problemas sociais. O ideal de superação da chamada “herança colonial” e de todas as suas consequências tomou fôlego nas propostas de modernização econômica.

A visão progressista dos anos de 1950 se fundamenta em uma articulação entre o social e o econômico. Sendo assim, como os líderes políticos interpretavam a persistente contradição da pobreza em uma sociedade que enriquecia? Esse é o problema que atravessa essa pesquisa, e isso explica a escolha metodológica de privilegiar os aspectos discursivos que sinalizam a polifonia de diferentes interpretações, assim como as mudanças ao longo do tempo. A particularidade do período está na tensão de ideias que acompanhou o desenvolvimentismo e a consciência do subdesenvolvimento e de tudo o que se convencionava chamar de “atraso”. Essa tensão tornava-se especialmente relevante num período em que se depositavam todas as expectativas sociais em uma nação futura desenvolvida e integrada nos aspectos cultural, social e econômico.

Inicia-se com uma apresentação dos governos e das políticas econômicas, complementando com observações especificamente sobre o nacionalismo. Em seguida, alguns dados ilustram a sociedade e a economia brasileira na época, ajudando a compreender os desafios encampados por Vargas e JK. Na segunda parte deste capítulo, diferenciam-se as características mais marcantes do pensamento econômico dos anos de 1950. Ao estudar a

teoria da Cepal, analisa-se o conceito de desenvolvimento econômico. Desenvolvimento é sinônimo de crescimento? Talvez atualmente, dependendo da interpretação teórica, se poderia responder de modo afirmativo, mas essa mesma pergunta na década de 1950 receberia resposta negativa. O conceito de desenvolvimento cunhado na época baseava-se no crescimento econômico e previa, como resultado, melhorias nas condições sociais. Essa característica é fundamental para compreender os sentidos expressos nos discursos e evitar interpretações apressadas.

## **2.1 Os governos de Vargas e JK**

É necessário conhecer os dois governos que atravessaram a década de 1950, assim como apresentar brevemente seus principais representantes políticos. Longe de abordar os muitos debates e controvérsias em torno de Vargas e JK, a apresentação a seguir destaca aspectos centrais de sua política econômica, assim como analisa os aspectos essenciais que diferenciam o nacionalismo de cada um. Esses temas perpassam a análise dos discursos.

Também são apresentadas informações referentes à demografia, migração, industrialização e urbanização. As mudanças aceleradas vivenciadas na metade do século XX suscitaram reflexões e análises inovadoras sobre a sociedade brasileira.

### **2.1.1 Governo Vargas**

Getúlio Dornelles Vargas já era um dos políticos de maior influência na história do Brasil quando retornou à presidência pelas eleições de 1950 “nos braços do povo”, como afirmou em sua própria carta-testamento. Descendente de proeminente família de fazendeiros de São Borja – RS, formado pela Faculdade de Direito de Porto Alegre, Vargas foi deputado estadual, deputado federal, ministro da fazenda do presidente Washington Luís e Presidente do Estado do Rio Grande do Sul. Em 1930, candidatou-se à Presidência do Brasil pela Aliança Liberal, em oposição ao candidato paulista Júlio Prestes, o qual fora indicado pelo presidente Washington Luís e recebia apoio de quase todos os estados brasileiros, à exceção do Rio Grande do sul, Minas Gerais e Paraíba.

A derrota de Vargas nas urnas em março de 1930 não foi aceita pela Aliança Liberal. Apoiado por militares e políticos, liderou um movimento golpista consolidado em 29 de outubro de 1930 – duas semanas antes da posse do candidato eleito Julio Prestes. O que poderia parecer um simples golpe político, passou a ser denominado pelo próprio presidente como “Revolução de 30” – expressão incorporada pela historiografia, considerando as transformações políticas, sociais e econômicas promovidas durante os quinze anos seguintes. Do Governo Provisório em 1930 à Ditadura a partir de 1937, o governo Vargas marcou o fim do chamado Estado Oligárquico e do predomínio dos estados de São Paulo e Minas Gerais no governo federal.

Vargas passou a incentivar o processo de industrialização, o que mudou os rumos da política econômica do país e, depois de duas décadas, tal política contribuiu para abalar a defesa udenista de que o país teria uma “vocação agrária”. Durante a ditadura do Estado Novo, foi feita a primeira perfura o bem sucedida de um poço de petróleo no Brasil em 1939; o novo Código de Minas de 1940, que proibia aos estrangeiros a explora o dos recursos naturais de minera o (o controle sobre o refino fora nacionalizado por um decreto-lei de 1938); criaram-se a Fábrica Nacional de Motores em 1940, a Comissão do Vale do Rio Doce em 1942, a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda e a Companhia Nacional de álcalis em 1943, para citar as maiores empresas. Já no segundo governo Vargas, em outubro de 1953, foi criada a Petrobrás (Petróleo Brasileiro S/A). A Eletrobrás, defendida por Vargas, só foi autorizada em 1961 e se implementou efetivamente no ano seguinte.

Para dar uma dimensão das mudanças em curso, Fonseca (1999) utilizou os termos “corporativismo e industrializa o” ao estudar o período do Estado Novo, pois além de empresas estatais, em seu governo foram criados vários órgãos de administra o e política econômica, dentre os quais o Conselho Nacional do Petróleo e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 1938; Conselho Nacional de águas e Energia Elétrica em 1939; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) em 1942; o Serviço Social da Indústria (SESI) e a Comissão de Planejamento Econômico em 1944, a Superintendência da Moeda e Crédito (SUMOC) em 1945 (FONSECA, 1999, p. 259). A SUMOC era o órgão responsável controle monetário e política cambial, exercendo parcialmente o papel de Banco Central. Nas palavras de Vargas, a SUMOC foi “criada como embrião do Banco Central” (VARGAS, 1969a, p. 365). Essa institui o funcionou até 1965, quando foi criado o Banco Central.

Segundo Fonseca (2003), a política de Vargas era intencionalmente industrializante, haja vista tais mudanças efetivamente implementadas, ao lado de acordos comerciais,

políticas de crédito e discursos em tom afirmativo da relevância da industrialização e da regulamentação do mercado de trabalho para o desenvolvimento nacional.

Entre 1930 e 1945, também ocorreram mudanças nas políticas sociais. O governo Vargas criou a Carteira de Trabalho, regulamentou o trabalho de menores de idade e as condições de trabalho feminino em 1932 e em 1939 surge a Justiça do Trabalho. O salário mínimo foi regulamentado em 1940 e a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), de 1943, garantia a estabilidade no emprego depois de dez anos de serviço além de descanso semanal remunerado, entre outros. Tiveram início diversos Institutos de Aposentadoria e Pensões, separados por categorias profissionais, resultantes da reestruturação e substituição das antigas Caixas de Aposentadoria e Pensões. Em 1945 foi constituída uma comissão preparatória do ISSB (Instituto de Serviços Sociais do Brasil), o qual foi antecedente do INPS (1960) e sucedido pelo atual INSS (1990). O ISSB unificou os sistemas previdenciários do setor público federal, representando um primeiro passo para a futura formação da previdência social geral.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a Ditadura do Estado Novo não se justificava mais e foram marcadas eleições para o final de 1945. Diante da crise política, Vargas acabou renunciando antes, no final de outubro, quando assumiu interinamente José Linhares, Presidente do STF. O candidato vitorioso, Eurico Gaspar Dutra, representava a aliança PTB/PSD, os dois partidos criados por Vargas, numa visão política estratégica para ampliar sua base de apoio. O PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) fora criado para congregiar as classes operárias, enquanto o PSD (Partido Social Democrático) abarcava grandes proprietários rurais e oligarquias.

Como político hábil, Vargas deixou a presidência, mas não o governo, pois em 1946 assumiu como Senador com notória votação. O seu sucessor no Palácio do Catete, o presidente Dutra, criou o Plano SALTE, nome formado pelas iniciais dos setores que se propunha desenvolver: saúde, alimentação, transporte e energia. Apesar de ter cortado gastos, a implementação do plano viu-se comprometida pelo agravamento da inflação. Dutra foi criticado por Vargas principalmente pela condução da política de importações, que facilitou a entrada de produtos supérfluos, ocasionando grande redução das reservas cambiais e não aproveitando a capacidade de importar para promover o desenvolvimento.<sup>7</sup>

No início de 1949, Vargas concedeu uma entrevista ao repórter Samuel Wainer na qual afirmou: “Sim, eu voltarei, não como líder político, mas como líder das massas”.

---

<sup>7</sup> Sobre o desenvolvimento econômico nos anos de 1950, ver: Baer (2003), Lafer (1975), Serra (1982), Orentein e Sochaczewski (1995) e Vianna (1995).



(FAUSTO, 2006, p. 165). Vargas já previa qual seria sua principal base de sustentação política. Em meados de 1950, em entrevista à *Folha da Manhã*, suas palavras foram “tão melodramáticas quanto premonitórias”, nos termos de Fausto. Vargas havia dito:

Conheço meu povo e tenho confiança nele. Tenho a plena certeza de que serei eleito, mas sei também que, pela segunda vez, não chegarei ao fim do governo. Terei de lutar. Até onde resistirei? Se não me matarem, até que ponto meus nervos poderão aguentar? Uma coisa lhes digo: não poderei tolerar humilhações (VARGAS apud FAUSTO, 2006, p. 164).

Depois dos quatro anos do governo Dutra, Vargas se candidatou novamente, ao lado do candidato a vice Café Filho, pela coligação PTB/PSP, e venceu a campanha eleitoral de 1950 com 49% dos votos. A UDN tentou barrar a posse de Vargas alegando que o presidente eleito não havia alcançado a maioria absoluta dos votos, mas perdeu ao entrar com recurso no TSE.

Logo no primeiro ano do segundo governo Vargas, o Ministro da Fazenda Horácio Lafer anuncia o Plano de Reparcelamento Econômico, projetado para os 5 anos seguintes. Os objetivos eram enfrentar os problemas de infra-estrutura, promover o desenvolvimento industrial e a modernização da agricultura. Dentre os problemas de base estavam a necessidade de construir ferrovias, portos e rodovias, aumentar a exploração de petróleo e a produção de energia elétrica. Contaria com capitais públicos e privados, mas sem jamais abrir mão da determinação do governo sobre os recursos naturais e sobre setores estratégicos. Com a responsabilidade de administrar os recursos do Fundo de Reparcelamento Econômico, foi criado em 1952 o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, atualmente chamado BNDES, tendo incluído o termo “Social”).

Vargas não se limitou às palavras na relação com os trabalhadores. Em dezembro de 1951, elevou substancialmente o salário mínimo. Em 1952 aboliu o atestado de ideologia, que restringia os candidatos à representação sindical. Mas as demandas populares não estavam resolvidas. No início de 1953, greves agitaram as grandes cidades, principalmente São Paulo, onde ocorreu a chamada Greve dos 300 mil. Tais movimentos dos trabalhadores e sindicatos ajudam a explicar a escolha de João Goulart para o Ministério do Trabalho na reforma ministerial de junho daquele ano. Jango tinha alguma influência nos sindicatos e era considerado um conciliador nas questões trabalhistas.

Thomas Skidmore afirma que Vargas teria adotado inicialmente políticas de estabilização e teria dado uma guinada à heterodoxia econômica em 1953, junto com a reforma ministerial, passando a privilegiar o desenvolvimento em detrimento da estabilidade

econômica. Outro argumento a favor dessa interpretação é que o discurso de Vargas tornou-se mais crítico em relação ao imperialismo e ao capital internacional. A escolha de Jango seria emblemática nesse sentido. No entanto, a interpretação de Fonseca parece mais apropriada ao entender que o governo Vargas sempre buscou privilegiar, dentro do possível, o desenvolvimento, sem abandonar os cuidados com a inflação.

Do ponto de vista metodológico, Nacional-Desenvolvimentismo e políticas de estabilização possuem diferentes escopos; como categorias, expressam fenômenos que não se excluem nem a priori nem historicamente: o primeiro aponta para um projeto de longo prazo (muito além de um “plano de governo” ou de execução de metas planejadas pelos policymakers), enquanto as segundas dizem respeito ao manejo das políticas econômicas instrumentais (monetárias, cambiais e fiscais) (FONSECA, 2010, p. 54).

Ambos presidentes, Vargas e JK, eram francamente desenvolvimentistas, de modo que as questões pertinentes ao desenvolvimentismo sempre se fizeram presentes nos discursos e guiaram as ações de governo. A nomeação de Jango para a pasta do Trabalho de Vargas ajusta-se perfeitamente ao momento político, que exigia boa capacidade de negociação com os sindicatos. Isso não significa, no entanto, uma tendência unilateral do governo Vargas. Por outro lado, na mesma reforma ministerial, Osvaldo Aranha, orador hábil e respeitado nos meios internacionais, foi nomeado Ministro da Fazenda. Fonseca (1999, p. 393) observa que “com a decisão esperava-se bom impacto nos Estados Unidos, onde Aranha possuía reconhecimento, desde a época de Ministro do Exterior”. Com sua escolha, Vargas estava tomando em consideração as relações internacionais e a intenção de aumentar os investimentos externos na industrialização no Brasil.

O governo Vargas mudou os critérios de importação. Desde o final do governo Dutra, as importações que antes estavam liberadas passaram a depender de licenciamentos emitidos pelo governo, com critérios de concessão. Vargas criticava a liberalidade das importações do governo Dutra e o fracasso da tentativa de limitar as importações no final desse governo. Ainda em 1951, no início de seu mandato, afirmava o propósito de “pôr ordem nas finanças e aproveitar bem os nossos recursos – eis a base sem a qual nada se poderá fazer no futuro”, com vistas “ao progresso do país e à melhoria dos níveis de vida” (VARGAS, 1952, p. 363). Em fins de 1952, o governo enfrentava uma crise de divisas. Assim, foi aprovada a Lei 1.807 de janeiro de 1953, também chamada Lei do Mercado Livre ou Lei do Câmbio Livre, que reintroduziu o regime de taxas de câmbio múltiplas, algumas flutuantes, alterando a política de câmbio fixo vigente desde 1939. Essa política foi adotada “visando,

além de facilitar o escoamento de nossos produtos gravosos, a incentivar a entrada de capitais estrangeiros” (VARGAS, 1969a, p. 353).

Em outubro de 1953, novas alterações nas taxas múltiplas de câmbio ocorreram com a Instrução 70 da SUMOC. O objetivo era favorecer a importação de produtos essenciais para a indústria e garantir taxas especiais para incentivar as exportações, a fim de aumentar a entrada de divisas. Vargas implantou o confisco: parte das divisas obtidas através de exportação era destinada pelo governo ao financiamento de projetos em outros setores. O mecanismo estava na taxa cambial mais baixa para as operações de exportação, e assim o governo conseguia reter uma parte dos dólares. Assim Vargas promovia uma transferência de recursos do setor exportador para outros setores ligados ao processo de industrialização.

Uma das medidas mais populares de Vargas, em plena crise política, foi o aumento de 100% no salário mínimo em 1º de maio de 1954. Em fevereiro do mesmo ano, o Ministro João Goulart havia proposto tal aumento, mas foi imediatamente destituído do seu cargo. Seu governo alcançou um crescimento médio do PIB de 5,2%.

Apesar da popularidade entre a maioria dos trabalhadores, Surgiram descontentamentos contra Vargas em diferentes setores da sociedade. O Manifesto do Coronéis, no mesmo mês que João Goulart propusera dobrar o salário mínimo, expressava o desacordo do exército com a deterioração sofrida em termos de equipamentos e salários. Havia ainda uma oposição ferrenha e arraigada contra Vargas, a chamada “banda da música” da UDN, a qual se articulava politicamente para derrubá-lo. Somaram-se as acusações feitas pelo jornalista Carlos Lacerda (do jornal *Tribuna da Imprensa*, pertencente ao influente Assis Chateaubriand) de que Vargas pretendia se aproximar da Argentina e do Chile para formarem três “ditaduras sindicalistas”. Com essas acusações, a UDN encaminhou pedido de *impeachment* do presidente.

A pressão política provavelmente tenha pesado na decisão surpreendente de Vargas de anunciar ele próprio, no tradicional discurso de 1º de maio, o aumento de 100% no salário mínimo, mesmo depois de ter demitido o Ministro João Goulart. Tal medida, anunciada ao lado de outras que Vargas não teria tempo de implementar, alcançou imenso apoio popular e desagradou profundamente a amplos setores industriais, comerciais e políticos.

Tanto a aproximação de Vargas do queremismo, no final do Estado Novo, quanto a inclinação a atrair a confiança dos trabalhadores durante a crise ao final do segundo governo, “eram um erro estratégico e resultaram em fracasso. O comportamento de Getúlio nesses momentos cruciais desmente, assim, um dos estereótipos mais duradouros sobre a sua

personalidade: a capacidade de manobrar e de mediar conflitos, em quaisquer circunstâncias” (FAUSTO, 2006, p. 186).

Sobre os esforços de articulação política empreendidos no segundo governo Vargas, Fonseca observa:

A criação de partidos e a busca de seu enraizamento social, como é o caso do PTB nos sindicatos, querem-nos parecer não se tratar de uma simplista relação de favores com “pelegos”, mas o reconhecimento da nova institucionalidade e de suas regras – ao invés de negá-las, suprimindo-as e manipulando-as, como se esperaria do protótipo do “imaginário do populismo”. E o reconhecimento de instâncias intermediárias, como as arenas partidárias e legislativas, faz parte do “varguismo” do pós-guerra; e daí o sentido da ampla articulação política responsável por agregar desde os velhos caciques pessedistas até a esquerda nacionalista (FONSECA, 2010, p. 41).

Definia-se a situação de crise do segundo governo Vargas, agravada pela atuação da forte imprensa de oposição e finalmente pelo atentado da Rua Toneleros, no qual Carlos Lacerda escapou a uma tentativa de assassinato. Vargas se defendeu das acusações afirmando não saber nada sobre o ataque. A crise política se encerraria quinze dias depois, com o suicídio do presidente em 20 de agosto de 1954.

A Carta-Testamento de Vargas é um texto de grande intensidade emocional, impossível não lê-lo na íntegra:

Mais uma vez, a forças e os interesses contra o povo coordenaram-se e novamente se desencadeiam sobre mim. Não me acusam, insultam; não me combatem, caluniam, e não me dão o direito de defesa. Precisam sufocar a minha voz e impedir a minha ação, para que eu não continue a defender, como sempre defendi, o povo e principalmente os humildes.

Sigo o destino que me é imposto. Depois de decênios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais, fiz-me chefe de uma revolução e venci. Iniciei o trabalho de libertação e instaurei o regime de liberdade social. Tive de renunciar. Voltei ao governo nos braços do povo. A campanha subterrânea dos grupos internacionais aliou-se à dos grupos nacionais revoltados contra o regime de garantia do trabalho. A lei de lucros extraordinários foi detida no Congresso. Contra a justiça da revisão do salário mínimo se desencadearam os ódios. Quis criar liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás e, mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma. A Eletrobrás foi obstaculada até o desespero. Não querem que o trabalhador seja livre.

Não querem que o povo seja independente. Assumi o Governo dentro da espiral inflacionária que destruía os valores do trabalho. Os lucros das empresas estrangeiras alcançavam até 500% ao ano. Nas declarações de valores do que importávamos existiam fraudes constatadas de mais de 100 milhões de dólares por ano. Veio a crise do café, valorizou-se o nosso principal produto. Tentamos defender seu preço e a resposta foi uma violenta pressão sobre a nossa economia, a ponto de sermos obrigados a ceder.

Tenho lutado mês a mês, dia a dia, hora a hora, resistindo a uma pressão constante, incessante, tudo suportando em silêncio, tudo esquecendo, renunciando a mim mesmo, para defender o povo, que agora se queda desamparado. Nada mais vos posso dar, a não ser meu sangue. Se as aves de rapina querem o sangue de alguém, querem continuar sugando o povo brasileiro, eu ofereço em holocausto a minha vida.

Escolho este meio de estar sempre convosco. Quando vos humilharem, sentireis minha alma sofrendo ao vosso lado. Quando a fome bater à vossa porta, sentireis em vosso peito a energia para a luta por vós e vossos filhos. Quando vos vilipendiarem, sentireis no pensamento a força para a reação. Meu sacrifício vos manterá unidos e meu nome será a vossa bandeira de luta. Cada gota de meu sangue será uma chama imortal na vossa consciência e manterá a vibração sagrada para a resistência. Ao ódio respondo com o perdão.

E aos que pensam que me derrotaram respondo com a minha vitória. Era escravo do povo e hoje me liberto para a vida eterna. Mas esse povo de quem fui escravo não mais será escravo de ninguém. Meu sacrifício ficará para sempre em sua alma e meu sangue será o preço do seu resgate. Lutei contra a espoliação do Brasil. Lutei contra a espoliação do povo. Tenho lutado de peito aberto. O ódio, as infâmias, a calúnia não abateram meu ânimo. Eu vos dei a minha vida. Agora vos ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na História.

Getúlio Vargas

A comoção nacional que se seguiu ao suicídio de Vargas demonstra a admiração popular conquistada. O presidente que criou a Carteira de Trabalho, a estabilidade no emprego e o salário mínimo, e ainda dobrou o seu valor três meses antes de se suicidar, não sairia facilmente da memória popular. Como se não bastassem essas medidas, que influenciam diretamente a vida dos trabalhadores, seus discursos sempre continham certo teor poético, emotivo ou mesmo dramático, sobretudo ao referir-se aos trabalhadores, aos pobres e aos miseráveis.

Isso não significa que se tratasse de um governo primordialmente popular; se fosse possível sintetizar em uma palavra, seria desenvolvimentista. No entanto, o presidente efetivamente adotara medidas que favoreceram a condição social dos trabalhadores pobres e reforçava persistentemente nos discursos a responsabilidade do governo – além do seu comprometimento pessoal – com as questões sociais. Depois de Vargas, não seria mais possível governar sem reconhecer a pobreza como um problema nacional, de cuja responsabilidade o governo não poderia se isentar.

Cabe ressaltar ainda que não apenas as realizações na área social e econômica permitiram nova configuração à economia e à sociedade brasileira, como também as instituições criadas em seu governo moldaram novas possibilidades de desenvolvimento nacional. A Assessoria Econômica do governo Vargas também é exemplo de uma criação original.

Frente ao Parlamento e ao Ministério, ela ocupa formalmente um lugar secundário, mas nem por isso de importância reduzida. Agindo fora das vistas publicitárias e com independência em relação aos interesses político-partidários, esse órgão consegue levar a cabo um trabalho permanente que acaba por conferir ao Governo uma orientação administrativa que não poderia ser obtida através de composições partidárias (D'ARAÚJO, 1992, p. 152).

A Assessoria elaborou, entre outros, os projetos de criação e estudou formas de financiamento da Petrobrás e da Eletrobrás. Além do chefe Rômulo Almeida, os demais membros da assessoria básica (os que tinham acesso à íntegra dos projetos) eram Jesus Soares Pereira, Ignácio Rangel e Cleanto Leite, João Neiva Figueiredo, Ottolmy Strauch, Tomás Pompeu Accioly Borges e Saldanha da Gama (SANTOS, 2006, p. 13). Rômulo Almeida chegou a afirmar que “o governo Juscelino nasceu no segundo governo Vargas” (ALMEIDA, 2004, p. 139). Para citar um exemplo, durante os trabalhos da Comissão de Desenvolvimento Industrial, ligada ao Ministério da Fazenda, surgiram as bases do GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística) criado no governo JK.

Com o suicídio de Vargas e a assunção do vice Café Filho, o governo adotou nova configuração, talvez a alteração mais significativa tenha sido a saída de Osvaldo Aranha do Ministério da Fazenda e sua substituição por Eugênio Gudin. Coerente com o pensamento liberal, como ministro, Gudin privilegiou o combate à inflação com contenção de gastos e de crédito. Sua medida mais importante foi a Instrução 113 da SUMOC, que estabelecia cinco categorias de tarifas de importação pelas quais favorecia a importação de equipamentos industriais e dava tratamento privilegiado ao capital financeiro. As empresas estrangeiras podiam fazer investimentos no Brasil sem cobertura cambial, ou seja, sem depósito de dólares no Banco do Brasil, evitando dessa forma desequilíbrios na balança de pagamentos pela grande quantidade de importações. Essa medida atraiu investimentos de indústria de bens de consumo duráveis (setor siderúrgico e metalúrgico, incluindo indústria de eletrodomésticos e automóveis), química e farmacêutica. Os investimentos de multinacionais continuaram sendo incentivados durante o governo JK.

### 2.1.2 Governo JK

Juscelino Kubitschek de Oliveira nasceu em família humilde de Diamantina, Minas Gerais. O pai era caixeiro-viajante e a mãe, professora. As dificuldades econômicas foram decorrência principalmente da morte do pai quando Juscelino tinha apenas 3 anos. Ele e a irmã mais nova foram criados pela mãe, que os incentivou a prosseguir nos estudos. Aproveitou uma das únicas oportunidades de estudo acessíveis às famílias pobres: foi para o seminário. Aprovado em um concurso público para telegrafista em Belo Horizonte, conseguiu custear a faculdade de medicina. Nessa cidade conheceu sua esposa, cujo pai tinha influência

na política mineira. Depois de formado, fez uma especialização e estagiou na Europa. No retorno, atuou na Revolução Constitucionalista como médico e, depois do conflito, se candidatou a deputado federal, vencendo com ampla margem de votos. Contudo, foi cassado por Getúlio Vargas em 1937, logo no início do Estado Novo.

Depois de cassado, JK volta à política em 1940 como prefeito de Belo Horizonte e ascende rapidamente na carreira política: assume como governador de Minas Gerais em 1951 e finalmente, como presidente da República em 1956. JK se elegeu presidente com 36% dos votos válidos, superando os demais candidatos Juarez Távora (UDN), que obteve 30%, Ademar de Barros (PSP) com 26% e Plínio Salgado (PRP), 8%. Depois da eleição, a UDN alegava que JK não havia alcançado a maioria absoluta e armou um golpe para impedir a posse do presidente eleito. JK teve a posse garantida por um contra-golpe liderado pelo general Henrique Teixeira Lott, ministro da Guerra.

Passado o mandato de presidente da República, JK se elegeu senador, mas foi cassado em 1964 pelo golpe militar e não retornaria mais à vida política. Exilou-se por dois anos e, retornando ao país, tentou articular uma frente de oposição à ditadura militar juntamente com João Goulart e Carlos Lacerda, enfrentando a censura e as acusações de corrupção que os militares lhe dirigiam. Faleceu em um acidente automobilístico na Rodovia Presidente Dutra em Resende – RJ, em 1976.

Desde que fora prefeito da capital mineira, JK se destacou pela política desenvolvimentista e modernizante. O Plano de Metas representou o esforço do governo pela industrialização no Brasil. JK percebeu a possibilidade de continuar o desenvolvimento do país iniciado nos governos anteriores e, apesar da instabilidade política e crise do setor externo presentes quando assumiu, a opção do governo não foi pela estabilização, mas pela promoção do crescimento acelerado. Diante do estágio avançado do processo de substituição de importações, além de continuar investindo na indústria de bens de capital e em infraestrutura, JK conduziu uma política econômica extremamente favorável às indústrias de bens de consumo duráveis. Ainda que esses setores tenham sido centrais, o Plano de Metas também previa medidas nas áreas energética, de transporte, alimentação e educação. Pela primeira vez um candidato elegia-se com um programa de governo pré-definido, coerente e amplo, abrangendo quase todos os setores da economia.

De 1956 a 61, o crescimento econômico alcançou boa parte dos objetivos do Plano de Metas. Foram contemplados 76% dos objetivos no setor de produção de petróleo; 78% na produção de carros e caminhões; 82% em energia elétrica e 138% na construção de rodovias. Outros setores, porém, ficaram para trás: a construção de ferrovias bateu somente 32% das

metas; o refino de petróleo 26% e a produção de carvão 23% (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1995, p. 180). Mas as desigualdades sociais se aprofundaram com a piora na distribuição dos recursos advindos do rápido crescimento (LESSA, 1982).

Outro tema central no governo JK era a integração nacional e a interiorização do Brasil, materializada na construção de Brasília. A criação da Sudene (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste), em 1959, fazia parte dos projetos de integração nacional. O objetivo era realizar estudos e promover o desenvolvimento econômico das áreas atingidas pela seca.

O plano bem elaborado carecia, porém, de um projeto de financiamento. Os instrumentos de política econômica e de crédito do período restringiam-se ao Bando do Brasil, o BNDE e a SUMOC. O aumento dos gastos públicos necessários para as grandes obras do governo JK foi financiado principalmente por meio de emissões de moeda, que geravam inflação não prevista, portanto sem o componente inercial, e assim ajudavam a reduzir os custos do governo. Também era possível para as empresas nacionais e multinacionais obterem empréstimo diretamente de empresas estrangeiras, no entanto, havia a exigência de um prazo mínimo de cinco anos para começar a amortizar, o que reduziu o interesse das multinacionais em conceder os empréstimos.

As taxas de câmbio vigentes desde 1953 haviam sido alteradas pela Instrução 113 da SUMOC, em 1955, por Eugênio Gudim, Ministro da Fazenda do presidente Café Filho. Em 1957, a Lei das Tarifas reduziu as cinco categorias anteriores para duas, a Geral e a Especial. Logo foi criada uma terceira tarifa, a Preferencial, que taxava os produtos cujo suprimento pelo mercado interno fosse satisfatório e favorecia a importação de insumos necessários à indústria, tais como papel, trigo, petróleo, fertilizantes, entre outros. Assim, houve entrada maciça de capitais externos, principalmente de multinacionais que instalaram filiais no Brasil, com destaque para a produção de bens de consumo como automóveis e eletrodomésticos. Mais de 40% das entradas de capital externo foram investimentos em multinacionais no Brasil. Mas outros cerca de 40% consolidaram investimentos externos em estatais, visando sobretudo a ampliação do capital fixo.

Para a iniciativa privada, o aumento inflacionário (na ordem de 7% em 1957 e 30% em 1960) também favoreceu indiretamente o investimento, pelo efeito de forçar a poupança. O aumento dos investimentos reforçava a tendência de aumentar a produtividade do capital. Assim, mesmo com aumentos, o valor real dos salários não acompanhava o aumento dos lucros do setor industrial. Ainda assim, “a renda real do trabalhador urbano não decaiu e no cômputo final nenhum setor perdeu posição em termos absolutos” (LESSA, 1982, p. 76). O



Plano de Metas atingiu boa parte das metas e fomentou um crescimento médio do PIB de 7,9% ao ano durante o governo JK.

Em 1956, o presidente criou o GEIA (Grupo Executivo da Indústria Automobilística), responsável por estudar formas de atrair e viabilizar esse setor no Brasil. Com incentivos fiscais às empresas automobilísticas multinacionais, a indústria iniciou a produção de carros no Brasil em 1956, concentrando essa indústria em São Paulo.

O foco do governo na indústria e na infraestrutura não impediu os repasses para a agricultura e para os setores não-dinamizados da economia, ou para regiões fora dos núcleos de industrialização. Para os trabalhadores, adotou políticas de subsídios no transporte e esforços de controle dos preços dos alimentos. Mesmo que nenhum setor tenha perdido em termos absolutos, os ganhos relativos desiguais propiciaram concentração de renda e riqueza. Além disso, o superaquecimento da economia e o aumento inflacionário deixaram muitas empresas endividadas e transferiram problemas de pagamento para o futuro.

JK tentou usar o contexto de Guerra Fria para conquistar o apoio externo, como seu antecessor também havia feito, no entanto Vargas não tinha sem a mesma obstinação nesse tema. A Operação Pan-Americana foi um esforço de JK de unir os países latino-americanos no objetivo de promover o desenvolvimento e conseguir os recursos necessários por meio do crédito externo. JK almejava maior atenção dos países ricos para suprir as necessidades de financiamento do desenvolvimento.

Os demais países da América Latina seguiam a orientação do FMI (Fundo Monetário Internacional) e adotavam política econômica de estabilização. Mas JK ignorou o aumento da inflação ao final do governo Vargas e orientou seu governo totalmente para o desenvolvimento. Um dos motivos para essa escolha era a pressão da não-complementaridade da indústria existente, os chamados pontos de estrangulamento, o que era prejudicial aos empresários e ao governo por gerar escassez de determinados produtos e pressão inflacionária. A possibilidade de empresas nacionais e estrangeiras obterem crédito externo também favoreceu o surto de crescimento.

A maior obra de seu governo foi Brasília. O local que já fora vislumbrado, ainda no final do século XIX, como possível capital futura, viu erguerem-se em apenas 3 anos e meio grandes prédios e obras de imenso valor arquitetônico, ligados por largas avenidas. Brasília não seria apenas uma capital funcional, seria o marco de um novo Brasil, moderno, arrojado, voltado para o futuro.

O tema da consciência do desenvolvimento é menos recorrente na bibliografia do que o crescimento em si, mas nos discursos, JK reiterou diversas vezes que essa consciência nacional na verdade é essencial para superar o atraso. No plano subjetivo já havia:

Conscientização do problema econômico brasileiro em termos de desenvolvimento industrial, tanto ao nível das empresas privadas quanto na órbita governamental, o que impermeabilizava a economia à hipótese contracionista. Esta conscientização fazia apelo aos setores mais organizados da opinião pública, mobilizados para o tema, principalmente sob a bandeira do nacionalismo (LESSA, 1982, p. 30).

A característica mais marcante do presidente que construiu Brasília, na época da bossa nova, da Copa do Mundo de 1958 e do fusca, era um otimismo ímpar no desenvolvimento econômico, sua grande meta.

### 2.1.3 Nacionalismo em Vargas e JK

Nas primeiras décadas do século XX, temas em torno da “raça” e da “natureza” do brasileiro norteavam as discussões sobre a constituição da nação brasileira. Na década de 1950, porém, foi o desenvolvimento que fundamentou o debate nacional.

O nacionalismo brasileiro no século XX deve muito aos governos de Vargas. Em seu estudo sobre o nacionalismo no México, Argentina e Brasil, Wasserman observou que neste, somente depois de Vargas assumir o poder em 1930 “é que se pode pensar em algo parecido com um Estado de bem-estar social e uma sociedade integrada nacionalmente, onde o uso da força já não constitui o único instrumento para manter integrado o território nacional e as populações que viviam dentro dele” (WASSERMAN, 2002, p. 168). A autora percebeu semelhanças no processo de construção nacional dos três países analisados, resultantes do confronto ao poderio absoluto das oligarquias regionais. Alguns dos aspectos constituintes do nacionalismo nos países citados são os discursos presidenciais capazes de reconhecer as demandas populares, a percepção do momento presente, contemporâneo aos discursos, como fundamental para o futuro promissor desejado e o desenvolvimento nacional.

Nesse sentido, pode-se retrospectivamente afirmar que a nação, entendida como uma comunidade imaginada pelos indivíduos e que lhes confere coerência e unidade nacional, surgiu na América Latina como um projeto dos setores que lideraram o fim da hegemonia política oligárquica. [...] o que ficou definitivamente gravado no imaginário coletivo foram os processos através dos quais o “povo” foi ouvido, atendido e quando suas condições de homem

formalmente livre e participante de uma comunidade mais ampla que a comunidade local surgiram como direitos legitimamente adquiridos (WASSERMAN, 2002, p. 175).

O projeto de desenvolvimento do segundo governo Vargas foi pró-desenvolvimento. De acordo com Fonseca (1999, p. 354-376), Vargas primava pela industrialização e pela modernização agrícola.

A Cepal e vários pesquisadores do ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) também defendiam que houve um projeto de desenvolvimento nacional autônomo no segundo governo Vargas, mas iam além: além de favorecer vários grupos sociais, englobando os industriais, parte dos segmentos médios urbanos e os trabalhadores, tal projeto seria contrário aos interesses do capital internacional. O governo JK, ao contrário, foi criticado por ser excessivamente aberto ao capital estrangeiro.

Na área da economia houve debates em torno do crescimento e da distribuição de renda e, ao lado desse tema, ainda nos anos de 1960, surgiu na área da sociologia a Teoria da Dependência, formulada por intelectuais marxistas, dentre os quais se destacaram Cardoso e Faletto. A Teoria da Dependência percebia que a industrialização e o desenvolvimento econômico dos países “periféricos” e subdesenvolvidos não seriam suficientes para superar a sua condição de subordinação aos países “centrais” e desenvolvidos. As críticas apresentavam dúvidas sobre as condições históricas para a efetivação do projeto nacional-desenvolvimentista.

Mas essas teses, em geral, não chegavam a negar a existência do “nacional-desenvolvimentismo” enquanto projeto, ou mesmo enquanto ideologia: por conseguinte, centravam-se nas razões de sua falência, vencido que fora pela internacionalização da economia nos anos JK e pela crise do populismo no início dos anos 60 (FONSECA, 1999, p. 356).

Contestando as críticas inauguradas por FHC, Fonseca se aproxima da interpretação de Sônia Draibe, que reconhece que o segundo governo Vargas trouxe de volta a aspiração de uma industrialização acelerada, dentro de um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, pois:

Havia um plano de governo delineado, perceptível nos documentos da época, havia um conjunto de propostas coerentes e concatenadas; havia, pois, objetivos a alcançar, os quais geraram expectativas na sociedade – para usar as palavras de Vianna – mas também a mais aguerrida oposição (FONSECA, 1999, p. 360).

Nas questões sociais, Vargas usou de “retórica distributivista”, mas repulsava o socialismo e nem se considerava seu herdeiro, afastando-se, também, de mera adaptação local da social-democracia europeia. Havia, contudo, a influência do positivismo, que defendia a integração do proletariado à sociedade moderna. Portanto, o trabalhismo pode ser definido como uma terceira via, com características muito peculiares e enraizadas na formação histórica do Brasil e nas influências intelectuais de Vargas e de outros políticos de sua geração.

Em largos traços, o trabalhismo, tal qual apareceu nos discursos de Vargas, recebeu influência de três correntes de idéias: o positivismo, a Doutrina Social Cristã e o socialismo, principalmente através de sua vertente social-democrata. A mescla de três ethos conflitantes pode, à primeira vista, sugerir pobreza ideológica, ou mesmo um ecletismo sem sentido mais profundo; todavia, também, sob outro ângulo, reafirma a autenticidade e a criatividade, associadas à busca de procurar um modelo próprio, adaptado à realidade do país, como já estava na base do pensamento autoritário da década de 1930. Esta proposta materializava-se, no discurso de Vargas, em um certo nacionalismo, pois negava a cópia de ideologias estrangeiras (FONSECA, 2001, p. 115-16).

Na política salarial Vargas cumpriu suas promessas, aumentando significativamente o salário mínimo, o qual fora congelado pelo presidente Dutra durante o seu mandato. Em 1954, no último 1º de maio de seu governo, em plena crise política, Vargas concedeu aumento salarial de 100%, acompanhado de outras medidas populares (FONSECA, 1999, p. 428-454).

No discurso de Vargas, a criação de expectativas, algumas maiores do que as reais possibilidades de uma proposta desenvolvimentista poderiam cumprir em curto prazo, vinha acompanhada de um apelo para que a população não seguisse os “agitadores” e “perturbadores da ordem” e deixasse seus problemas a cargo do governo, que estava encaminhando as soluções “através de órgãos competentes criados por lei e dentro de um rígido critério de equidade e justiça” (VARGAS, apud FONSECA, 1999, p. 442).

O capital estrangeiro é o ponto nevrálgico do nacionalismo. O discurso crítico de Vargas ao capital estrangeiro muitas vezes não significava oposição, mas sinalizava barganha política para alcançar seus objetivos nas relações exteriores:

Mas a expressão máxima do trabalhismo ocorreu no segundo governo de Vargas (1951-54). As dificuldades do balanço de pagamentos, com a escassez de moedas conversíveis, aguçavam as críticas aos Estados Unidos, principalmente após a vitória do republicano Eisenhower, ao final de 1953. Ao contrário do democrata Truman, seu antecessor, Eisenhower defendia uma política de “linha dura” aos governos não alinhados com a política norte-americana, radicalizada com a Guerra Fria. Este contexto não favorecia a política de barganha que acompanhara Vargas desde 1930, que propunha aproveitar as brechas e fricções entre os países dominantes para conquistar seu espaço, como no caso do financiamento a Volta Redonda (FONSECA, 2001, p. 110).

Assim, também Vargas não era contrário ao capital estrangeiro – ao contrário, se esforçou para atrair recursos do exterior. “Nacionalismo não significava construir Volta Redonda com exclusividade de capitais nacionais, mas *construir Volta Redonda*” (FONSECA, 1999, p. 425). O discurso crítico ao capital internacional pode ter tido relação com a necessidade de obter a simpatia das esquerdas alcançando o imaginário nacionalista das mesmas, num embate dentro da política nacional.

Em síntese, o nacionalismo de Vargas ficou associado, no senso comum, a uma postura de “esquerda”, enquanto o de JK, de “direita”. Essa diferenciação, cunhada com base nas divisões ideológicas dos anos de 1950 e 60, não dá conta dos meandros políticos que explicam em grande parte as medidas econômicas implementadas e o tom dos discursos. JK também recorria a apelos nacionalistas, embora não avesso ao capital estrangeiro:

JK adotava postura mais explícita quanto ao capital externo. Afirmava claramente que o capital estrangeiro era benéfico ao Brasil, mas somente dentro de determinadas condições: desde que viesse contribuir com o desenvolvimento, fosse um capital produtivo e não especulativo. O nacionalismo também é um conceito a que Juscelino recorre com muita frequência em seus discursos, de forma profundamente atrelada a sua retórica desenvolvimentista, no sentido de que ser nacionalista é buscar o desenvolvimento do país pela via da industrialização, independentemente que para isso seja necessário o forte aporte de capitais estrangeiros. A menção do termo nacionalismo ao defender sua política econômica é bastante utilizada por Juscelino também por ser uma forma de responder aos segmentos da sociedade que estivessem insatisfeitos, por considerar que a política de Kubitschek era “entreguista”; ora, ao justificar a abertura ao capital externo justamente com argumentos nacionalistas, o presidente busca esvaziar – mas de forma amena, dentro do seu espírito conciliatório – o discurso de quem criticava a internacionalização da economia brasileira que estaria ocorrendo naquele momento (CAMPOS, 2007, p. 107).

Kubitschek, por considerar que a agricultura não significava um ponto de estrangulamento na economia brasileira (COHN, 1976; LESSA, 1982), ou por manter sua coerência com a ideologia desenvolvimentista cujo epicentro era a indústria (MELO, 1979), incluiu minimamente a agricultura no Plano de Metas (CAMPOS, 2007, p. 140). Os investimentos em mecanização agrícola, fertilizantes, transporte e estocagem de produtos agrícolas tinham como objetivo garantir o suprimento de matérias-primas à indústria e ao abastecimento da população urbana (CAMPOS, 2007, p. 144). A questão a ser resolvida era o grau e a forma de relação com o capital estrangeiro, sem nenhuma oposição à associação em si.

Um aspecto central é o tipo de capital estrangeiro considerado bem-vindo ou tido como prejudicial aos interesses nacionais. Vargas apresentava ressalvas ao capital estrangeiro colonizador, lembrando a exploração que o Brasil sofrera historicamente e enfatizando a política desenvolvimentista. JK, por sua vez, chegou a afirmar que não existia mais debate

sobre a necessidade da industrialização, tomando por certo esse rumo para o Brasil. Buscava atrair o capital estrangeiro *desde que* fosse compatível com os interesses do desenvolvimento nacional: capital produtivo, que trouxesse tecnologia e favorecesse a formação dos trabalhadores no uso das tecnologias modernas.

Assim, não parecem tão distantes as abordagens de Vargas e JK, considerando que nenhum dos dois se opunha ao capital produtivo, mas ambos apresentavam reservas ao capital especulativo – Vargas mais do que JK, por tomar como válido o conceito de exploração. A diferença marcante nos discursos é o esforço de Vargas nas análises e argumentações sobre a necessidade das políticas modernizantes da sociedade em vários aspectos, não só o econômico. A elaborada construção argumentativa de Vargas difere da persistente e direta afirmação de JK de que só há um caminho para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, ou seja, a industrialização acelerada. As diferenças na abordagem do capital externo parecem ser mais de grau do que de conteúdo, relacionadas à situação política e também à convicção maior ou menor acerca do desenvolvimento.

Outra questão comumente abordada ao tratar da década de 1950 é o populismo. O teor popular e por vezes paternalista dos discursos rendeu críticas à forma de interação com as camadas populares chamada de populista, porém essa crítica política foi menos elaborada teoricamente do que a relação entre crescimento e distribuição.

Octavio Ianni ressaltou os vícios da democracia brasileira marcada pelo populismo, pelo qual as massas urbanas, passíveis de manipulação, apoiavam um líder carismático – o chefe de governo. Tal visão acerca da relação entre estado e trabalhadores foi criticada por ser “destituída de interação e interlocução entre as partes” (FERREIRA, 2001, p. 94). Ângela de Castro Gomes também resalta que, a partir da influência da obra de E. P. Thompson,<sup>8</sup> “é significativo o abalo sofrido por orientações marxistas de cunho teleológico que postulavam um certo modelo de consciência de classe revolucionária para o proletariado” (GOMES, 1996, p. 51). Fonseca também abordou o tema, analisando os pressupostos teóricos de concepções opostas e mostrando a superficialidade do conceito de populismo, o qual foi utilizado tanto por intelectuais de esquerda, quanto pela oposição política de direita da década de 1950.

No caso do Brasil, desde as décadas de 1950 e 1960 houve certa convicção compartilhada tanto por políticos conservadores, como da União Democrática Nacional (UDN), principal partido de oposição aos governos de Vargas e Goulart, e boa parte de intelectuais principalmente do curso de Sociologia da USP, de que estes eram governos “populistas”. O

---

<sup>8</sup> THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

fenômeno do trabalhismo brasileiro foi desqualificado, e suas propostas distributivas ora concebidas como modestas (“superficiais”, “demagógicas”, “reformistas”), ora como arrojadas (“inviáveis”, “irresponsáveis”). Nota-se que os adjetivos, neste caso, superaram em muito a pretensão de análises mais rigorosas e acabaram, no mundo acadêmico, contribuindo para generalizações apressadas e preconceituosas, como se as personagens históricas estivessem num tribunal para serem julgadas, e coubesse ao intelectual analista o papel de juiz. No limite, atribuiu-se o golpe de 1964 ao populismo dos governos anteriores, deixando em dúvida quem seria a vítima e o algoz. A versão udenista foi a compartilhada por civis e militares que estiveram à frente do golpe e lhe deram sustentação; a versão intelectual, embora crítica, inexplicavelmente soma-se a ela ao atribuí-lo às contradições, ambiguidades, manipulações e hesitações do “populismo” (FONSECA, 2008, p. 24).

Assim, é no mínimo superficial considerar as políticas trabalhistas e sociais dos anos de 1950 simplesmente como fruto do populismo de alguns governos (como se estes, inclusive, fossem homogêneos). Essas políticas favoreceram a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, ainda que atingissem somente uma parte da população pobre.

Em outro trabalho, Fonseca aponta como exemplo bem sucedido as políticas de bem-estar social adotadas na Europa e nos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra. Analisando por todos os ângulos, uma contra-argumentação a esta interpretação ressalta o contexto específico em que essas políticas ocorreram, na história de luta do capitalismo contra o socialismo. Vencido o inimigo “vermelho”, essas políticas no mundo capitalista tenderiam a ser gradativamente abandonadas. Também se poderia argumentar que estas nações são mais ricas por causa do imperialismo, que as beneficiou historicamente, mas como observou Fonseca, isso vale apenas parcialmente, pois não explica a melhor distribuição de renda relativa interna desses países, conquistada através da organização dos trabalhadores. O autor lembra que assumir a tese de que o movimento do capital determina de forma irredutível a situação de pobreza da população significa conceber a história de forma simplista, como se o seu curso decorresse da lógica do capital sem qualquer mediação da dialética e independente da ação social e política dos movimentos sociais (FONSECA, 2004a).

Os discursos presidenciais dos anos de 1950, sobretudo no governo Vargas, revelam preocupação com a necessidade de proteção ao trabalho, mas raramente se propõe estender a legislação ao trabalhador rural. Além da necessidade de integração social e econômica da população saída dos campos, na década de 50 a democracia representativa estava em processo de consolidação. O crescimento do eleitorado urbano tornava a conquista do apoio desses eleitores uma questão de sobrevivência política. Portanto, a pobreza também aparece nos temas de interesse político, tanto por parte da parcela da sociedade preocupada com a crescente população urbana e as agitações, quanto pelos próprios trabalhadores que migravam

para as cidades. Os discursos direcionam-se principalmente para esses dois públicos, e precisam se equilibrar entre estes dois opostos.

#### 2.1.4 Aumento populacional, migração, urbanização e industrialização

A população brasileira somava 51 milhões e 900 mil pessoas em 1950; em 1960 havia aproximadamente 8 milhões de brasileiros a mais: 70 milhões e 70 mil. Em 1950, de acordo com a divisão administrativa dos municípios, as cidades concentravam 36% da população brasileira. Dez anos depois, em 1960, a população urbana chegava 45%. O crescimento urbano dessa década tem relação com as migrações, o crescimento vegetativo e as mudanças nas classificações das áreas consideradas urbanas, com o surgimento de novas cidades. A concentração urbana se acelerou na década de 50 em relação à de 40, permanecendo estável durante os anos de 1960 (GONÇALVES, 1974, p. 35).

O crescimento da população urbana foi puxado principalmente pelas médias e grandes cidades, pois houve tendência de concentração em centros maiores (em 1940, 1950 e 1960, respectivamente, 16, 21 e quase 29% moravam em cidades com mais de 20.000 habitantes) (KATZMAN, 1986, p.179).

Apesar do acelerado crescimento urbano, a agropecuária era a principal fonte de renda e de trabalho da população: as ocupações ligadas à agropecuária e à extração chegavam a 67% em 1940, decaindo para quase 60% do total de ocupações em 1950. Esse percentual caiu para 54% em 1960 (GOODMAN, 1986, p. 113). Apenas na década de 70 os setores secundário e terciário ultrapassaram o primário em porcentagem da ocupação da população economicamente ativa, de dez anos ou mais. Em 1950, a PEA (População Economicamente Ativa) ultrapassava 17,1 milhões e, em 1960, mais de 22,7 milhões de pessoas estavam trabalhando ou procurando emprego (FARIA, 1986, p. 85).

Houve acelerada concentração urbana nas décadas de 1950 e 1960 decorrente das migrações internas, mesmo com o crescimento vegetativo maior no meio rural (MADEIRA, 1977, p. 155). O ritmo de crescimento populacional alcançou seu pico na década de 1950, com uma taxa média de crescimento anual da população urbana de 5,47%, muito superior ao crescimento da população rural, de 1,63%. A velocidade do aumento da população urbana dos anos 50 supera inclusive a década de 1940 (3,84%) e 1960 (5,15%) (GONÇALVES, 1974, p. 35). A estimativa os componentes do aumento da população urbana brasileira é de que 50% se



deve ao movimento migratório, principalmente do nordeste, 37% ao crescimento vegetativo e 13% ao surgimento de novas cidades (MADEIRA, 1977, p. 155).

Dos 11 milhões de migrantes rurais brasileiros dos anos 50, quase metade (46,3%) vinha do Nordeste. Isto não é surpresa pois a década é conhecida como o período de maior migração inter-regional: a construção da estrada Belém-Brasília, da nova capital federal, as grandes migrações para as áreas metropolitanas e mesmo as migrações para o trabalho na colheita de café em São Paulo e no norte do Paraná, além de grandes secas no Nordeste brasileiro, estão entre as principais explicações do fenômeno<sup>9</sup> (CAMARANO e ABRAMOVAY, 1999 p. 311).

A década de 1950 viveu o crescimento urbano mais acelerado da história do Brasil, mas os dados nem sempre revelam as profundas disparidades entre as regiões. Enquanto em algumas zonas ocorria um surto de urbanização e industrialização, as frentes pioneiras estavam sendo rapidamente povoadas no espaço rural.

Em todas as regiões, de 1940 a 1970, as populações urbanas crescem muito mais rapidamente do que as rurais. No total, enquanto a população urbana quase quintuplica (373% nos trinta anos), rural não chega a crescer 50 por cento. Esta transformação demográfica é, deve-se frisar, a que se esperaria de uma economia em rápida industrialização.

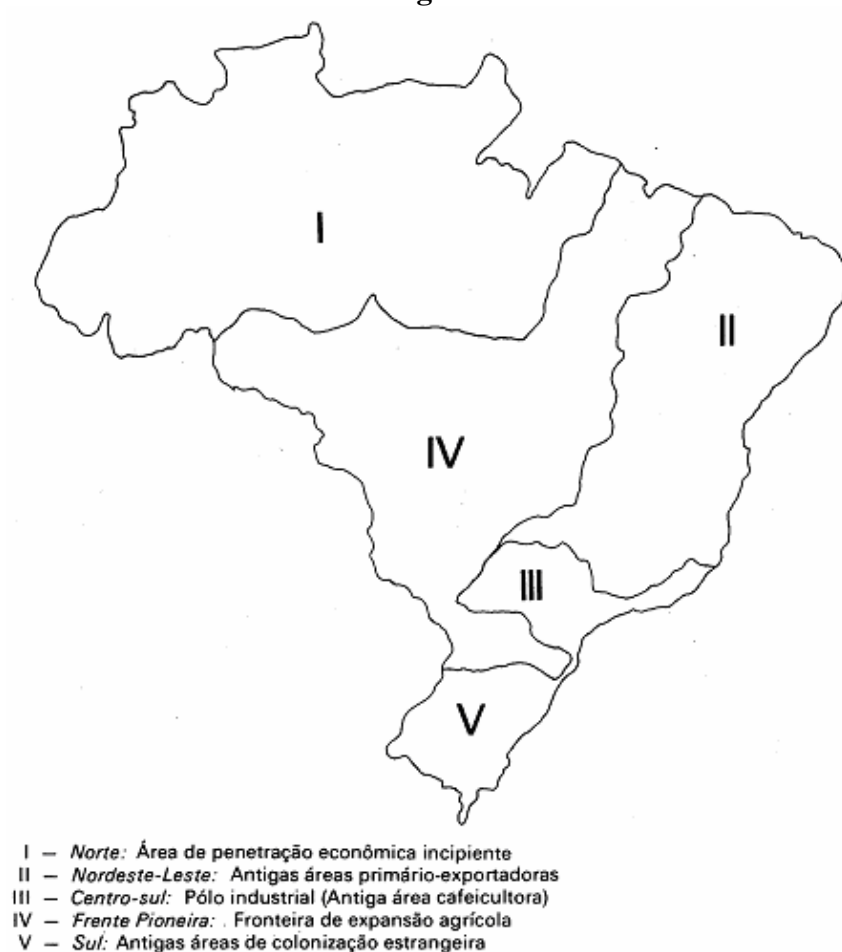
Mas, devem-se notar as variações regionais de crescimento urbano e rural: num extremo, temos São Paulo, Guanabara e Rio de Janeiro, onde a população rural decaiu nestes últimos 30 anos de aproximadamente 12%; no outro, estão os estados da frente pioneira, onde a população rural mais que triplicou (e onde também é impressionante o crescimento urbano). (LOPES e PATARRA, 1974, p. 26).

Pela divisão regional do Brasil vigente desde 1950, São Paulo pertencia à região Sul, ao lado do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Muitas divisões regionais podem ser propostas para explicar o desenvolvimento regional no Brasil. De acordo com Lopes e Patarra, a formação sócio-histórica das regiões brasileiras explica as potencialidades de desenvolvimento urbano e industrial, além das fronteiras agrícolas nas regiões de frentes pioneiras povoadas principalmente pelos imigrantes vindos das regiões sul e centro-sul, de acordo com o mapa abaixo.

---

<sup>9</sup> Os autores observam que as estimativas de emigrações do nordeste devem ser vistas com cautela, pois são resultado da comparação dos dados do censo de 1950 e 1960. Observam que o censo de 1960 apresentou vários problemas e na sua publicação, feita somente em 1976, não se encontram todas as informações.

### Regiões do Brasil



Fonte: LOPES e PATARRA, 1974, p. 20.

Outra forma de divisão é proposta por Milton Santos, cujo embasamento é a condição social da população. A perspectiva das mudanças das relações sociais justifica a divisão regional.

Pode-se grosseiramente admitir que a base econômica da maioria das capitais de estado brasileiras era, até o fim da Segunda Guerra Mundial, fundada na agricultura que se realizava em sua zona de influência e nas funções administrativas públicas e privadas, mas, sobretudo, públicas (SANTOS, 2005, p. 27).

Em síntese:

Nos cem anos que vão da metade do século XIX à metade do século XX, algumas áreas conhecem a implantação de um meio técnico, meio mecanizado, que altera a definição do espaço e modifica as condições do seu uso.

Recentemente (no último quartel de século, aproximadamente), uma grande ruptura se impõe. Ela é definida pela soma considerável de capital fixo que é adicionado ao território, na

dissociação com o meio ambiente, na condução da produção cada vez mais pelo capital, enquanto o trabalho, tornado abstrato, passa a representar um papel indireto. As diferenças hoje notadas no território são, por isso, diferenças sobretudo sociais e não mais naturais. (SANTOS, 2005, p. 48-49).

Santos defende uma nova divisão do espaço territorial brasileiro com base no critério das diferenças sociais regionais. A observação do autor descreve o resultado de políticas adotadas e defendidas discursivamente na década de 1950. O objetivo expresso na época foi adotar meios produtivos que ajudassem o trabalhador, aumentando a produtividade do trabalho e gerando mais riqueza. Mudanças como o uso de tratores e insumos agrícolas no campo e de maquinaria moderna nas indústrias viria em favor do próprio trabalhador, que seria libertado do jugo de ter que realizar todas as etapas da produção contando apenas com a própria força de trabalho – desde arar a terra até a colheita, assim como os processos produtivos industriais. Os anos de 1950, portanto, aceleraram profundas mudanças socioeconômicas.

O crescimento da população urbana leva a questionar sobre o desemprego. As taxas de ocupação<sup>10</sup> da população masculina eram elevadas na década de 1950: aproximadamente 97% dos homens na faixa de 35 a 44 anos tinham ocupação. Nas faixas etárias decenais seguintes, a taxa se manteve elevada: 95% e 89%, respectivamente. A situação das mulheres era distinta, pois apenas começavam a ingressar no mercado de trabalho. Apenas cerca de 12% das mulheres entre 35 e 44 anos tinham uma ocupação, caindo essa proporção, nos dois decênios seguintes de faixas de idade, para aproximadamente 11% e 6% (SINGER, 1971, p. 93). As obrigações das mulheres com o lar eram consideráveis na medida que quase 43% da população era formada por crianças e jovens com menos de 15 anos de idade, de 1950 a 1960 (GONÇALVES, 1974, p. 72). Contudo, de acordo com Lessa, o emprego na indústria cresceu 29% durante a década de 1950, menos que o crescimento da população, de 37,2%.

Assumindo-se que pouco mais de 60% da população urbana estaria, em 1950, integrada no sistema de alta produtividade, que esta proporção se deteriorou no último decênio à luz dos dados citados, e que os 55% de brasileiros que vivem no campo se encontram em nível muito inferior ao da população urbana, pode-se imaginar o corte existente na população brasileira (LESSA, 1982, p. 88)

Milton Santos (2004, p. 193) afirma que “à medida que o país se industrializa, a urbanização torna-se cada vez mais terciária”. O crescimento absoluto do número de pessoas

---

<sup>10</sup> O critério adotado para estimar a ocupação no censo de 1950 foi “atividade principal”, e no censo de 1960 foi “ocupação habitual”, ou seja, a exercida durante a maior parte do ano que antecedeu o censo (SINGER, 1971, p. 28).

empregadas na indústria e o aumento da população urbana são marcas do processo de desenvolvimento do período. No entanto, a participação dos empregados na indústria no total da PEA, a exemplo do que ocorreu no setor primário, declinou durante a década de 50: de 14,2% para 12,9%. O aumento relativo ocorreu no setor terciário, que empregava 25,9% da PEA em 1950 e em 1960, 33,1% (FARIA, 1986, p. 85). Em outras palavras, apesar do crescimento industrial acelerado, o emprego em indústrias absorveu uma parcela decrescente da população economicamente ativa. O crescimento relativo inferior do emprego industrial frente ao aumento da produção industrial é característico do uso intensivo de capital na indústria no pós-guerra.

A população das aglomerações urbanas com mais de 10.000 habitantes, entre 1950 e 1960 cresceu na ordem de 6,45% ao ano, enquanto entre 1949 e 1959 o emprego industrial aumentou 3% ao ano, o que “redundou em um acentuado decréscimo da produtividade dos serviços e em uma maior concentração da renda” (HOFFMANN, 1975, p. 111). Por outro lado, “foi nesse período que, provavelmente, o crescimento dos salários reais acompanhou de perto o crescimento da produtividade. Mas, já no fim dessa década, a aceleração do processo inflacionário começou a corroer o poder aquisitivo dos trabalhadores” (SINGER, 1975, p. 91). Conforma-se assim um processo no qual a tendência de aumento real dos salários, ocorrido no setor industrial, acabou por atingir apenas uma parcela da população, sem solucionar o problema da pobreza e aprofundando as desigualdades.

O salário mínimo foi definido como o mínimo necessário para garantir as necessidades de uma família, e não apenas as necessidades individuais. Considerando o salário mínimo familiar como critério, “nada menos que 31% das famílias brasileiras não atingiram um padrão aceitável de renda em 1960” (FISHLOW, 1975, p. 172). A proteção legal contribuiu para melhorar a situação social e política de parte da população. Na década de 50 o movimento operário alcançou importantes conquistas como o direito de greve e maior autonomia sindical – vale destacar dois importantes movimentos de greve ocorridos nos anos de 1953 e 1957. Assim, o crescimento acelerado do período modificou estruturas sociais e forças políticas, mas não conduziu a melhorias para uma ampla população pobre constituída de subempregados urbanos e grande parte dos trabalhadores rurais. A proteção ao trabalho rural começou a ser prevista nas leis trabalhistas apenas na década de 1960. Até então, não existia proteção legal ao trabalhador rural nem formas de defesa de uma renda mínima que he garantisse condições de vida dignas.

## 2.2 Pensamento econômico

A teoria da Cepal foi a mais influente na década de 1950, mas os presidentes apresentaram argumentos de outras linhas de pensamento ao tratar de alguns determinados temas. Por isso é importante analisar, ainda que brevemente, as principais ideias econômicas desse período. Bielschowsky (1996) identificou três principais correntes do pensamento econômico no Brasil entre 1945 e 1964: a neoliberal, a desenvolvimentista e a socialista. Com elas surgiam também diferentes interpretações das questões sociais.

### 2.2.1 A Cepal e o desenvolvimentismo

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, órgão criado pela ONU em 1948, com sede no Chile, tinha como principais expoentes Raúl Prebisch e, no Brasil, Celso Furtado. Furtado integrou a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cujo relatório serviu de base para o Plano de Metas. Também idealizou e coordenou a Sudene e o Plano Trienal – este já como Ministro da Fazenda de João Goulart.

O pensamento desenvolvimentista caracterizava-se por defender a industrialização acelerada e a modernização da estrutura agroexportadora do país, pois se criticava a utilização sub-ótima dos fatores produtivos nacionais (por exemplo, a baixa produtividade do trabalho; alguns autores também denunciavam a estrutura agrária concentrada). A Cepal entendia que os reduzidos ganhos de produtividade deixavam o país em situação “periférica” no mercado internacional, desfavorecido nas relações comerciais com os países desenvolvidos, ou o com o “centro”. Nesse sentido, a Cepal contrapunha-se a um dos pilares do liberalismo econômico, a lei das vantagens comparativas. A economia agrícola exportadora, portanto, era considerada a principal causa do subdesenvolvimento, ou do “atraso” do Brasil.

A saída proposta para romper com o subdesenvolvimento era promover a industrialização e desenvolver o mercado interno em substituição ao externo na determinação da dinâmica da economia nacional, aumentando a produtividade, gerando crescimento e permitindo ao país melhorar seus índices sociais e econômicos e equiparar-se aos países centrais. A agricultura deveria se modernizar com a adoção de maquinaria em substituição ao grande número de trabalhadores pouco produtivos, os quais seriam mais bem aproveitados no

crecente setor industrial. Assim, os industriais são elevados ao papel de agentes econômicos que, com o apoio do governo, contribuiriam enormemente com o desenvolvimento do país. Note-se porém que, apesar do nacionalismo da proposta da Cepal, vários autores não se opunham à entrada de capital estrangeiro desde que este contribuísse para a industrialização do país; as críticas às relações com os países centrais se resumiam ao lugar dos países subdesenvolvidos de exportadores de produtos primários e importadores de manufaturados:

No que se refere às idéias econômicas produzidas no Brasil no período compreendido entre as décadas de 1930 e 1950, registra-se inicialmente um intenso debate sobre a vocação agrícola da economia brasileira e as vantagens da industrialização. Esse debate vai aos poucos cedendo espaço às divergências quanto à forma como se deveria processar a industrialização: se a partir da condução do Estado ou através das forças espontâneas do mercado (NUNES, 2006, p. 129).

A Cepal elaborou um pensamento econômico original, o qual buscava adaptar-se à realidade latinoamericana e teve grande relevância histórica ao questionar o paradigma liberal então predominante e ao revelar as relações desiguais no mercado internacional. Ao mesmo tempo, consolidou um novo paradigma, o da defesa da industrialização associada à modernização e à solução dos problemas sociais. Assim, a partir dos estudos da Cepal, a discussão de problemas econômicos e sociais ganhou um novo sentido, com outros parâmetros, suplantando a concepção anterior de que a vocação do Brasil era a agroexportação e reorientando as expectativas sobre o futuro do país. Nesse período, conjugar políticas industrializantes com outras que não contrariassem os interesses dos agroexportadores foi um desafio constante para os governos, e as instabilidades políticas ocorridas no período atestam esse fato.

O ideal social e econômico dominante no Brasil nesse período foi inspirado em grande medida pelos ideais de consumo e bem-estar propagados pelos Estados Unidos e pelos países europeus. Embora se almejassem aproximar o Brasil do padrão dos países do Primeiro Mundo, os caminhos para se chegar a esse objetivo dependiam da noção teórica envolvida na compreensão do que é desenvolvimento e do que é capaz de promovê-lo.

A Cepal não foi a única corrente teórica a influenciar decisões econômicas, mas teve grande influência sobre planos econômicos, decisões e discursos políticos por longo período. Sua importância é imensa na configuração do paradigma socioeconômico da década de 1950, associado à modernidade industrial. Ainda na década de 1940, o industrial Roberto Simonsen defendia a necessidade de planejamento e de protecionismo à indústria – temas centrais para a Cepal – travando um debate com o liberal Eugênio Gudín (apresentado no próximo subtítulo).

O pensamento cepalino se baseava na análise do desemprego estrutural, uma das causas do subconsumo, do desequilíbrio do setor externo e da deterioração dos termos de intercâmbio. Sobre esse último aspecto, as consequências para a nação, diagnosticadas pela Cepal, se aproximam da teoria marxista do imperialismo ao afirmar que a divisão internacional do trabalho determina aos países periféricos o papel de exportadores de produtos primários e, por isso, os mantém “atrasados” em relação aos países industrializados. Esse pensamento foi central na formação do pensamento nacionalista dos anos 50, marcante na Cepal, no ISEB e no Partido Comunista, adaptando em parte as ideias de Rosa Luxemburgo.

Apesar da aproximação com o marxismo em alguns aspectos, a Cepal e seu maior representante brasileiro, Celso Furtado, não se alinhavam ao pensamento marxista. A base de sua análise não estava nas relações de produção e de exploração, mas na análise da demanda (sub-consumismo) e do progresso técnico, nesse sentido, muito mais próxima do pensamento keynesiano. Sob o ponto de vista heterodoxo, o salário mínimo propicia aumento de demanda e favorece o desenvolvimento econômico por aumentar a parcela da renda nacional nas mãos da parcela pobre da população, mais propensa a gastar e consumir – e não geraria desemprego, como defende o pensamento liberal, porque seria capaz de aquecer a economia e incentivar o aumento da produção. Soma-se a isso a tendência à elevação de todos os salários, considerando que os trabalhadores mais qualificados receberiam normalmente salários superiores ao mínimo, tanto maiores quando maior a qualificação ou o desempenho.

O pensamento cepalino articula elementos presentes nas discussões na América Latina sobre políticas econômicas. Alguns elementos constituintes do pensamento desenvolvimentista são anteriores mesmo à publicação da “Teoria Geral” de Keynes, tida muitas vezes como principal corrente teórica de inspiração da Cepal (dada a influência incontestável deste autor nas mudanças na orientação das políticas econômicas que permitiram aos EUA superar a crise de 1929, cujas prerrogativas preponderaram na Europa até os anos 70). As origens do “núcleo duro” do desenvolvimentismo, nos termos de Fonseca, podem ser buscadas ainda no final do século XIX, e se pautavam em quatro elementos principais: a defesa da industrialização, do intervencionismo pró-desenvolvimento, do nacionalismo e o autor destaca ainda o positivismo (FONSECA, 1998; 2000; 2004b). Este último elemento permitiu que o conjunto de ideias passasse a justificar a si mesmo como parte de um processo progressista, modernizante, assumindo perfil de ideologia. As ideias precedentes se relacionam às condições e dilemas práticos enfrentados pelos pesquisadores e políticos latinoamericanos, o que contribuiu para que o conjunto da obra cepalina se voltasse para os

problemas da América Latina e se constituísse em uma proposta original. Assim, para caracterizar desenvolvimentismo é necessária:

a associação dos três elementos do “núcleo duro” em um conjunto comum de ideias concatenado e estruturado. Mas não apenas isso. O desenvolvimentismo, tal como tomou vulto no Brasil e na maior parte dos países latino-americanos, ia além de um simples ideário, mas emergiu como um guia de ação voltado a sugerir ou justificar ações governamentais conscientes. Estabelece-se, portanto, a hipótese de que sem uma política consciente e deliberada não se pode falar em desenvolvimentismo (FONSECA, 2004b, p. 227) (Grifo no original).

O pensamento econômico desse período, portanto, foi mais do que um conjunto de ideias, pois orientou políticas econômicas propostas ou efetivamente implementadas. Seguindo as diretrizes da Cepal, a industrialização na década de 1950 se caracterizava pelo processo de substituição de importações, que não se resume a produzir internamente produtos anteriormente importados, mas promoveu um tipo de desenvolvimento específico, o qual no entanto não conseguiu suplantar as profundas diferenças regionais e setoriais e superar a condição de dependência externa, sobretudo em termos de tecnologia. Independente dessas consequências do modelo de desenvolvimento, seu resultado em termos de crescimento real anual da economia foi positivo, posto que manteve uma média entre 1947 e 1962 superior a 6%, sobretudo devido ao desempenho da indústria e, no último período, da indústria de bens de capital e bens de consumo duráveis. Estas cresceram, respectivamente, 26% e 24% em média por ano entre 1955 e 1962. O tripé no qual a industrialização se apoiou contou com a participação do Estado, do capital privado e do capital externo.

A ideologia nacional-desenvolvimentista foi amplamente divulgada pelo ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) criado no governo Café Filho e ficou subordinado ao Ministério da Educação. O grupo de estudiosos existia previamente à institucionalização do ISEB. Inicialmente reuniam-se intelectuais de São Paulo e do Rio de Janeiro sob a liderança de Hélio Jaguaribe, na cidade de Itatiaia, o que lhes tornou conhecidos por Grupo de Itatiaia. Em 1953 amadureceu para IBESP (Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política) e em 1955 foi reformulado e passou a chamar-se ISEB. Alguns dos intelectuais do ISEB eram Alberto Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Nelson Werneck Sodré, entre outros. Durante o governo JK, o Instituto torna-se um importante defensor do pensamento desenvolvimentista e do nacionalismo. Havia, porém, divergências teóricas importantes entre os próprios intelectuais. Em 1958, uma publicação de Jaguaribe contrapõe a interpretação de autores socialistas e opõe-se à expectativa da revolução democrático-burguesa no Brasil. Jaguaribe entendia de forma mais favorável a entrada de capital estrangeiro, afirmando que



ele favorecia a industrialização brasileira. Essa obra desencadeou uma ruptura que resultou na saída de Jaguaribe da instituição. O ISEB foi fechado duas semanas depois do Golpe de 1964.

Anteriormente visto como “fábrica de ideologias” (TOLEDO, 1982), entretanto, o significado do ISEB se aproxima a um importante centro de estudos, interpretações e argumentação sobre as questões nacionais da segunda metade da década de 1950. As ferramentas de trabalho e atuação social eram cursos, palestras e demais obras de divulgação. As divergências motivavam o debate entre os próprios isebianos e também entre estes e outros não ligados diretamente ao instituto, e assim o ISEB contribuiu para o amadurecimento de várias questões relacionadas ao desenvolvimento, ao nacionalismo e à sociedade brasileira. Segundo Bresser-Pereira, o ISEB definia o desenvolvimento como “um processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico por meio do qual a renda por habitante ou, mais precisamente, os padrões de vida da população aumentam de forma sustentada” (2005, p. 208).

Para além das ideias, o desenvolvimentismo se efetivou em políticas econômicas através dos trabalhos da Assessoria Econômica do governo Vargas e do trabalho da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (negociada durante o governo Dutra e implementada no governo Vargas, durou de 1951 a 53; o Grupo Misto BNDE-Cepal sucedeu a Comissão Mista e durou até 1955). Nomes importantes da política econômica brasileira estiveram envolvidos com a Comissão Mista, como Roberto Campos e Celso Furtado. Os governos seguintes mantiveram a mesma lógica na condução da política econômica, destacadamente JK pelo crescimento acelerado. Mantega (1990) afirma que, até 1964, o projeto de desenvolvimento da economia seguiu orientando as políticas nacionais.

No governo Vargas, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos elaborou um plano ambicioso conhecido como Plano de Reparcelamento Econômico, ou Plano Lafer (referência à Horácio Lafer, Ministro da Fazenda) que continha propostas de modernização de linhas férreas, portos e navegação costeira e de expansão da capacidade de produção de energia. Com esses projetos, o governo pretendia se candidatar aos financiamentos do Eximbank (Banco de Exportação e Importação do Estados Unidos), mas nunca foi formalmente implementado. No lugar dos cerca de 500 milhões de dólares esperados pelo governo brasileiro, este somente recebeu 63 milhões. Apesar do aparente insucesso, os trabalhos da Comissão conduziram à criação do BNDE, que deveria planejar e financiar infra-estrutura e projetos industriais. Muitos dos estudos da Comissão Mista foram usados na criação de projetos financiados pelo BNDE e por agências internacionais, impulsionando setores da economia considerados defasados.

No dia posterior à posse de JK, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Nacional, responsável por formular o Programa de Metas, implementado entre 1956 a 61, e que apesar de não ser um programa de abrangência global, é considerado o primeiro plano econômico a integrar diferentes áreas (energia, transporte, alimentos, indústria de base e educação) visando a eliminar gargalos, ou “pontos de estrangulamento” do crescimento. O plano permitiu uma visão geral da economia e da interdependência entre diferentes setores e, na sua implementação, seus objetivos foram continuamente testados e revistos. A polêmica construção de Brasília não constava originalmente no plano, mas se integrava ao projeto mais amplo de promover a interiorização do desenvolvimento. A ampliação do mercado interno estava entre os pilares do modelo de desenvolvimento econômico promovido nesse período, e por isso a piora na distribuição de renda era uma preocupação permanente diante do efeito da inflação sobre os rendimentos dos trabalhadores e da diferença de desenvolvimento entre as regiões do país, marcadamente o sudeste em relação ao nordeste.

Alguns eram mais favoráveis ao apoio estatal à acumulação privada, e também apresentavam maior preocupação com a estabilização monetária. Essa visão pode ser representada pelo industriário Roberto Simonsen. Outros tendiam a ser favoráveis às inversões estatais, mas com preferência pelas inversões privadas quando ocorresse competição – ainda que fosse necessário recorrer ao capital externo. Roberto Campos é considerado por Bielschowsky um dos principais representantes desse pensamento. Por fim, a corrente mais representativa do desenvolvimentismo acreditava na necessidade de inversões estatais, preferíveis aos investimentos por capital estrangeiro, em setores estratégicos como mineração, energia, transporte, telecomunicações e algumas indústrias básicas. Essa concepção se difundiu sobretudo pelas obras de Celso Furtado.

Furtado foi um dos últimos economistas brasileiros que teorizaram sobre o desenvolvimento econômico associando-o à distribuição de renda. Entendia que a economia deveria ocupar-se não apenas de análises de conjunturas, mas de processos históricos - na obra *Formação Econômica do Brasil*, analisa três séculos de história do Brasil para explicar o subdesenvolvimento, resultante de uma economia voltada para o mercado externo e cujas bases não dependiam do mercado interno. A história revelava uma economia incapaz de impulsionar o próprio crescimento. O objetivo, portanto, era encontrar caminhos de superação da dependência do comércio exterior para promover o desenvolvimento com base nas potencialidades internas do país (FURTADO, 1991).

Suas primeiras obras são representativas do pensamento da Cepal na década de 1950. Uma das bases do subdesenvolvimento, segundo Furtado, era o baixo aproveitamento dos

fatores de produção. De acordo com Nunes (2006, p.100-1), a proposta cepalina trazia implícita a convicção de que o processo de industrialização seria suficiente para promover a distribuição da renda. Para tal objetivo, não era qualquer industrialização que interessava, mas somente a industrialização substitutiva de importações: voltada para o mercado interno, capaz de absorver mão-de-obra e de elevar a produtividade.

A industrialização seria o caminho para a superação do atraso, pois Furtado acreditava que a partir de determinado nível de desenvolvimento industrial, o crescimento econômico se tornaria decorrência do próprio crescimento. Em um artigo de 1958, Furtado faz um esforço de sistematização teórica de um modelo de desenvolvimento induzido para tentar definir os elementos de uma política sistemática de desenvolvimento:

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. Isso resulta do fato de observação geral de que o sistema industrial, operando em condições normais, gera importante massa de lucro, 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 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 a ampliar o mercado das outras indústrias (FURTADO, 1958, p. 14).

Assim Furtado explica a relação econômica segundo a qual o consumo interno seria o motor do desenvolvimento. A partir desses elementos, Furtado explicita os limites ao desenvolvimento autônomo do Brasil: “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” (FURTADO, 1958, p. 15)

Uma vez que a industrialização nacional substituísse as importações, a economia passaria a contar com fatores propulsores endógenos de crescimento, sem necessidade de intervenção governamental na industrialização. Acreditava-se que profundas melhorias sociais acompanhariam o crescimento econômico autônomo, afinal, os investimentos na indústria gerariam mais empregos originando, assim, novos consumidores. Contudo, as expectativas otimistas acerca das amplas consequências sociais não se confirmaram:

Então, do ponto de vista estritamente econômico, a estratégia cepalina deu certo, com o país centrado num desenvolvimento “para dentro” baseado no setor industrial e com razoável capacidade de autopropulsão. Porém, tudo isso não modificara as condições sociais do grosso da população, que continuavam iguais ou até pioraram (MANTEGA, 1990, p. 43).

O projeto cepalino chegou ao seu limite, passou a ser questionado ainda no final da década de 1950, enfrentou intensos debates nos anos 60 e sofreu críticas contundentes na década seguinte.

Furtado revisou algumas análises suas sobre as possibilidades e os novos caminhos para o desenvolvimento do Brasil nos anos de 1960 e 70, forçado pelos próprios acontecimentos, juntamente com alguns conceitos teóricos sobre a dinâmica e as condições necessárias para o desenvolvimento. Algumas prerrogativas da Cepal, como a impossibilidade de continuar crescendo sem que se combatessem as desigualdades sociais e a pobreza, tiveram de ser revistas diante do “milagre econômico” entre 1968 e 1973, que se apoiou na demanda das classes altas, ou seja, justamente na concentração de renda e riqueza (FURTADO, 1972).

O Brasil desenvolvimentista se forjou num mundo dividido pela Guerra Fria, no qual potências econômicas e ideologias se esforçavam para prevalecer em todos os recantos da geopolítica internacional. Disputavam-se também conceitos: no mundo ocidental, bem-estar social e liberdade de mercado; no lado socialista, igualdade social e planejamento.

### 2.2.2 Liberalismo

Os neoliberais defendiam a liberdade das forças do mercado. O prefixo “neo” foi adotado por Bielschowsky para denominar os liberais brasileiros da época por considerar que tendiam a admitir alguma intervenção estatal para promover o equilíbrio monetário e financeiro, mas jamais para promover políticas de industrialização, opondo-se aos desenvolvimentistas.

O pensamento liberal (ou “neoliberal”, conforme Bielschowsky), opositor às políticas desenvolvimentistas, era representado politicamente pela UDN. Eugênio Gudín foi o expoente da ortodoxia liberal brasileira, seguido pelo nome de Octavio Gouvêa de Bulhões, que esteve à frente na criação da SUMOC<sup>11</sup>. Essa corrente de pensamento divergia amplamente tanto do socialismo quanto do desenvolvimentismo.

Enquanto a corrente liberal mostrava-se contrária aos programas de desenvolvimento implementados no Brasil pelos desenvolvimentistas em ascensão, os socialistas eram favoráveis a esses programas, por verem neles o instrumento de superação do feudalismo e de

---

11 Para uma visão do conjunto de interpretações existentes no período, ver os seguintes estudos: NUNES, 2006; MANTEGA, 1990; BIELSCHOWSKY, 2005; BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Seis interpretações sobre o Brasil. *Dados*, v. 5, n. 3, 1982, p. 269-306.

construção das condições adequadas à transição para o socialismo. [...] Os liberais, por outro lado, concordavam, em sua maioria, com os objetivos a que se dedicavam os desenvolvimentistas, mas divergiam fortemente dos meios de que se utilizavam para alcançá-los. Acreditavam que o desenvolvimento econômico, seja através da expansão da indústria ou do setor exportador de bens primários, deveria ser alcançado a partir das forças espontâneas do mercado, único instrumento capaz de direcionar racionalmente os investimentos (NUNES, 2006, p. 131).

Gudin foi ministro do governo Café Filho quando foi promulgada a polêmica Instrução 113 da SUMOC, uma regulamentação cambial que favoreceu a entrada de capitais produtivos estrangeiros, responsáveis por boa parcela dos índices de crescimento da produção de bens de consumo duráveis durante o governo JK. Também polemizou com o industrialista Roberto Simonsen nos anos de 1940 e, na década seguinte, Gudín contrapôs-se fortemente ao pensamento da Cepal aprofundando e acirrando as divergências entre essas duas correntes. Sob a ótica liberal, o objetivo do governo deve ser manter a estabilidade da economia para que o mercado possa funcionar corretamente. O planejamento econômico em prol da industrialização e a criação de empresas estatais eram foco de críticas dos liberais. Gudín entendia que “o mundo do equilíbrio perfeito era aquele onde realizávamos a nossa vocação agrária” (BORGES, 2000, p. 105). Mas na corrente liberal também não existia consenso. Um tema objeto de divergências foi justamente a industrialização, foco do desenvolvimentismo:

Se Gudín perfila entre os que defendiam a vocação agrícola da economia brasileira e eram contrários a qualquer medida industrializante, Bulhões já não era tão contrário ao avanço industrial, embora não advogasse medidas de suporte direto a este setor, e defendesse principalmente a estabilidade monetária (SARETTA, 2001, p. 112).

A confiança no sistema de mercado entretanto não deixa espaço para a intervenção estatal na economia, à exceção do controle da oferta monetária: a forma de política econômica menos influente na dinâmica de equilíbrio de mercado e dos preços relativos. A corrente liberal:

Identifica a solução dos problemas econômicos do país através da incorporação da economia nacional no mercado mundial de forma homogênea, sem acirrar as contradições com o imperialismo, aceitando pacificamente as regras do jogo ditadas pelo capital internacional através de seus países líderes (BORGES, 1997, p. 31).

Para os liberais, é o sistema de preços que deve equilibrar a oferta e a demanda. A inflação, além das incertezas que provoca, também é associada às pressões por aumentos salariais e ao déficit externo. O problema da inflação era visto como resultante do excesso de moeda, de créditos ou gastos do governo – isto é, erros de política econômica e demasiada

intervenção governamental. O liberalismo se preocupava com a adequação dos aumentos salariais aos ganhos de produtividade nos diferentes setores da economia, além de opor-se aos aumentos indiscriminados de salário, capazes de comprometerem os lucros ou gerarem inflação. Portanto, no pensamento liberal, o limite dos aumentos salariais é determinante no controle dos níveis de inflação, mesmo que os níveis salariais tenham que permanecer bastante baixos.

Segundo Borges (1996), mesmo defendendo a tese liberal, Gudín percebe que os trabalhadores pagaram pelo custo social da evolução do capitalismo. Ainda assim, ele se opõe ao salário-mínimo considerando-o uma deturpação dos padrões naturais da economia, já que a humanidade como um todo estaria longe de alcançar os padrões mínimos que aboliriam a miséria. Mas Gudín afirma que, mesmo entre os trabalhadores, as condições de vida melhoraram e tenderiam a melhorar. Observa o surgimento de trabalhadores especializados e, contraditoriamente, chega a mencionar as políticas sociais adotadas nos países para reforçar seu argumento de que o capitalismo é a economia natural, e o socialismo estava fadado ao fracasso. Em resumo:

O capitalismo naturalista se coloca como um sistema econômico de equilíbrio. E, mesmo causando sacrifícios à classe trabalhadora, no final, todos saem ganhando. Prosperidade mundial, vantagens comparativas e aumentos reais de salários. Eis a análise gudiniana do capitalismo naturalista (BORGES, 1996, p. 53).

Assim, Gudín considerava Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e João Goulart estatizantes e autoritários, e foi opositor do trabalhismo durante esses três governos. Apoiou o golpe de 64, mas não tardou para se opor também aos militares pelos mesmos motivos. O conjunto das ideias de Gudín é representativo do pensamento liberal no Brasil até meados da década de 1960 (NUNES, 2006).

### 2.2.3 Socialismo e questão agrária

Os socialistas representavam a corrente de pensamento mais diferenciada em relação às demais. Concebiam a industrialização apenas como etapa de desenvolvimento das forças econômicas necessárias à transição para o socialismo. Os temas vigentes no pensamento socialista giravam em torno das lutas anti-feudal e anti-imperialista, de acordo com a filosofia

do Partido Comunista Brasileiro, inspirado, na década de 1950, no Partido Comunista soviético.

Nelson Werneck Sodré foi o mais importante teórico marxista dos anos de 1950, partidário do marxismo-leninismo, o qual orientou o PCB até meados da década de 1960. Sodré desenvolveu o projeto de Revolu o Democrático-Burguesa para o caso brasileiro. Identificava no Brasil a presença de rela es de produ o semi-feudais, ou pré-capitalistas. Orientado de acordo com a III Internacional, liderada pelo leninismo soviético, Sodré concordava que o socialismo era uma etapa de desenvolvimento posterior ao capitalismo. Portanto,   fase histórica coetânea caberia acelerar o processo de industrializa o nacionalista e o desenvolvimento das rela es capitalistas de produ o. A industrializa o fortaleceria as classes sociais que cumpririam seu papel histórico revolucionário lutando contra o imperialismo internacional. A essa mudança profunda nas rela es de produ o e na rela o com o capital internacional Sodré chamou de Revolu o Brasileira. A luta pelo socialismo seria a etapa seguinte, somente viável depois de alcançada a autonomia nacional. Em 1958 Sodré afirmou:

O espetáculo essencial consiste na luta que se estabelece entre as duas forças em presença: de um lado as que estão ligadas   economia nacional já estruturada e em momento decisivo de seu desenvolvimento, [...] – de outro lado, aquelas que estão ligadas ao capitalismo imperialista [...]. Qualquer idéia tendente a mostrar as verdadeiras linhas do quadro   perseguida como sediciosa. O imperialismo busca, por todos os meios, colocar fora da lei a defesa do interesse nacional (1958, p. 108-9).

Por considerar a industrializa o uma etapa necessária do desenvolvimento do Brasil, o PCB diversas vezes apoiou políticas desenvolvimentistas e chegou a declarar apoio ao candidato Juscelino Kubitschek nas elei es de 1955.

Depois do Golpe Militar de 1964, Sodré foi severamente criticado pelos marxistas brasileiros frustrados com o Golpe Militar. Acusado pelos colegas comunistas de dogmático, vulgar, etapista, dentre outras desqualifica es, Sodré perdeu prestígio juntamente com a derrota do projeto de Revolu o Democrático-Burguesa (REIS, 2002, p. 146).

Os marxistas creditavam que o desenvolvimento industrial do país era etapa necessária para se alcançar o socialismo. Por isso, muitas vezes apoiaram o projeto de industrializa o, embora com objetivos totalmente distintos dos desenvolvimentistas. Apesar da interpreta o etapista do desenvolvimento histórico, que engessava e restringia as análises baseadas, o debate sobre a chamada “questão agrária” foi um tema pol mico dentro do pensamento socialista brasileiro.

Um projeto de lei precursor sobre Reforma Agrária foi apresentado na Câmara dos Deputados em 1947 por Nestor Duarte, que pertencera à Esquerda Democrática e posteriormente filiou-se à UDN. Mesmo não sendo socialista, em 1953 publicou o livro intitulado *A Reforma Agrária*, abrindo a discussão sobre o tema. Sua proposta era aumentar a produção alimentar e estabelecer a divisão e ocupação das terras cultiváveis entre o maior número de agricultores, desenvolvendo a policultura em lavouras familiares. Reconhecia na reforma agrária o caminho para superar alguns aspectos feudais da sociedade brasileira e assim, permitir a construção de uma nação moderna (DOMBROWSKI, 2000).

Nesse período também amadurecem as reflexões sobre o Coronelismo, fenômeno definido por Victor Nunes Leal em obra publicada em 1948 sob o título *Coronelismo, enxada e voto*, na qual explora a relação entre a estrutura fundiária brasileira e os limites à democracia. Pode-se observar que na década de 1950 a questão agrária é analisada sob o ponto de vista político, social e econômico. Nem sempre foi o pensamento socialista que motivou reflexões sobre a estrutura agrária brasileira, mas a maior parte dos estudos orientase por essa linha teórica.

Em alguns momentos, o tema se aproximava das teses desenvolvimentistas. O pensamento marxista, filiado à tese de que o Brasil ainda mantinha resquícios feudais, aprovava a defesa cepalina da modernização da economia e da ampliação do mercado interno, pois isso podia favorecer o fortalecimento da classe operária, central no processo de transição do capitalismo para o socialismo. Quase todos autores que se dedicaram à questão agrária concordavam com a Cepal quanto ao atraso da agricultura brasileira e se alinhavam à defesa do desenvolvimento acelerado da economia e à expansão da industrialização e das relações capitalistas no campo.

O pensamento da Cepal, por seu turno, era dúbio em relação à grande propriedade. Alguns autores a criticavam, outros se omitiram com relação ao tema, mas todos os cepalinos defendiam a modernização da produção rural. Nos debates marxistas, a concepção de “atraso” geralmente estava voltada ao latifúndio, à crítica à concentração de terras. Mas as interpretações divergem acerca de quais seriam os reais problemas do mundo rural brasileiro.

Gilberto Paim (1957) defendia o latifúndio e considerava que o papel da agricultura era fornecer mão-de-obra para a indústria e alimentos para o trabalhador urbano, contribuindo para viabilizar o desenvolvimento da indústria substitutiva de importações. Para isso, a agricultura deveria superar o seu caráter atrasado, relacionado à permanência de atividades de subsistência no interior do “complexo agrário”, ou seja, um latifúndio cuja forma de produzir e organização social eram “atrasadas”.



Na mesma linha, Alberto Passos Guimarães (1981) identificava os maiores problemas do latifúndio no Brasil nas suas características atrasadas, “feudais”, as quais impediam o pleno desenvolvimento capitalista por não romper com a economia em grande medida auto-suficiente e com a forma de subordinação pré-capitalista. Guimarães foi um dos principais autores a defenderem a tese do Brasil feudal, enquanto Prado Júnior destacava os aspectos capitalistas da sociedade.

Os representantes do pensamento marxista, embora sem aprofundar debates de teor essencialmente econômico e sem proposta clara de ação, debatiam se o Brasil era uma nação “feudal”, “semifeudal” ou já capitalista. Sodré e Caio Prado representam posições opostas nesse debate: o primeiro afirmava que o Brasil ainda era feudal, enquanto Caio Prado reconhecia que as relações capitalistas já estavam presentes desde o início e determinaram a forma como ocorreu a colonização do Brasil. Essa questão definiria se a luta pelo socialismo deveria iniciar pelo combate aos resquícios feudais e pela modernização ou se já seria possível pensar na revolução socialista no Brasil no estágio de desenvolvimento em que se encontrava na época.

O teórico do pensamento dualista brasileiro e membro da Assessoria Econômica do governo Vargas, Ignácio Rangel (2000, 1ª edição de 1961), diagnosticava no mesmo período uma “crise agrária” resultante da liberação excessiva de mão-de-obra rural. Contudo, entendia que a superação do “latifúndio feudal” pelo “latifúndio capitalista” era “inexorável” e vantajosa tanto para o capitalista quanto para os trabalhadores. Como solução para o excedente de trabalhadores do meio rural que não fossem empregados na indústria, defendia a abertura de novas áreas de colonização, ideia que será concretizada em alguns projetos pontuais de colonização implementados pelo governo Vargas.

Nos anos anteriores a 64, Caio Prado Júnior contestou essas teses em vários artigos reunidos mais tarde em uma única publicação (PRADO JR., 1979), na qual identificava as causas da miséria da população rural com a estrutura agrária concentradora. Criticava a afirmação corrente do caráter feudal das relações sociais no campo, alertando que a produção do latifúndio brasileiro era essencialmente mercantil. Para ele, a dualidade existia entre a grande propriedade com uso crescente de tecnologia voltada para o mercado externo e a pequena propriedade de subsistência ou voltada para o mercado interno e baixa aquisição de tecnologia. O progresso técnico, por sua vez, não implicaria melhoria das condições de vida do trabalhador. Em 1960 já defendia a repartição da terra, não como advogava o PCB, pela “transformação instantânea [...] da massa rural brasileira em uma coletividade de camponeses pequenos produtores e proprietários” (PRADO JR., 1979, p. 90), mas por mudanças jurídicas:

Torna-se necessária a modificação do nosso direito civil no sentido de limitar convenientemente o direito de propriedade imóvel rural, sempre que a área geográfica sobre que se estende esse direito é ocupada em permanência, isto é, habitada por um agrupamento humano (PRADO JR., 1979, p. 98).

Esse debate em torno dos problemas agrários mostra como o latifúndio e a economia agroexportadora instigaram importantes controvérsias nas análises dos problemas até o início da década de 60. A percepção do atraso das técnicas produtivas e das relações sociais nos latifúndios só faz sentido lado a lado com o pensamento marxista dos anos de 1950, o qual buscava o melhor caminho para superar o imperialismo, fortalecer as classes revolucionárias nacionalistas e, assim, ultrapassar a etapa de modernização necessária para chegar ao comunismo.

Nesse sentido, a concepção de que o Brasil encontrava-se num estágio atrasado, e que as relações de produção no campo eram centrais na determinação desse atraso, aproximava as interpretações socialistas das propostas modernizantes da Cepal.

### 3. DEFINIÇÕES DE POBREZA E ANÁLISE DE DISCURSOS

*Que objetividade nós buscamos? Aquela que visa a conhecer o outro pelo outro, ou aquela que questiona a nós mesmos? (PEREIRA, 2004, p. 35).*

Ao iniciar um estudo sobre a pobreza, logo se apresentou o problema da complexidade do conceito de pobreza. Diante das várias formas de analisar o fenômeno e suas causas, foi necessário buscar embasamento teórico para abordar um problema social tão amplo. Assim, definiram-se duas concepções amplas, as quais auxiliaram na análise dos discursos: sob um enfoque mais restrito, percebe-se a pobreza pelo aspecto da escassez de renda; num ponto de vista socioeconômico, analisa-se a falta de liberdades característica da pobreza e suas consequências na vida dos indivíduos e na sociedade. Antes disso, é apresentado um estudo sobre a visão das elites sobre a pobreza, destacando o distanciamento social e os problemas de representação política presentes em sociedades desiguais como a brasileira.

Da mesma forma que as questões teóricas relacionadas à pobreza demandaram estudo específico, a análise de discurso não prescinde de um método que possibilite explorar as questões desse trabalho. A Análise de Discurso Crítica Crítica (ADC) permite encadear o discurso ao contexto social e político, além de colocá-lo no âmbito da transformação ao defini-lo como uma forma de prática social.

#### 3.1 Diferentes interpretações da pobreza

A década de 1950 foi um período de reconhecimento da pobreza como um problema nacional, como uma questão de política pública relacionada ao desenvolvimento e a um projeto de nação. Além do crescimento econômico, o desenvolvimento social também fazia parte desse projeto idealizado e perseguido com insistência. O conceito de pobreza legitimado nos anos de 1950 estava relacionado ao subdesenvolvimento econômico. A percepção da pobreza como resultado das deficiências econômicas é um avanço teórico conquistado no

Brasil ao longo do século XX. No final do século XIX, em fase de decadência e fim da escravidão, vários pensadores estavam preocupados com a composição étnica da população brasileira, com medo da miscigenação. Nessa época, as causas do “atraso” do Brasil ainda eram debatidas em torno do conceito de raça do século XIX.

Já no século XX, com a crítica às teorias racistas, Gilberto Freyre retoma o tema da constituição racial do Brasil. Apesar de conceber a mistura de raças como um processo em geral pacífico e democrático, teve o mérito de superar a visão pessimista sobre a composição étnica do Brasil. Depois de Gilberto Freyre, a miscigenação já podia ser não só tolerada, como defendida com argumentos inovadores para a época – o que não invalida as críticas acerca da visão idealizada do autor sobre a forma como teria ocorrido a miscigenação (FREYRE, 1991).

Nos anos de 1920, pobre também era chamado de “vagabundo”, uma questão mais de polícia do que de governo ou de estado – apesar do aumento das influências anarquistas e socialistas, que traziam interpretações críticas à situação de pobreza. Essa posição distante e conflituosa das elites em relação à pobreza se repetia em outros países da América Latina, como Wasserman mostra a partir dos lemas da década de 1910: “tratar os inimigos a pan o palo”, no México; a “dura política do unicato”, na Argentina; e já nos anos de 1920 no Brasil: “a questão social é um caso de polícia”. A questão social e as divergências políticas passaram a influenciar a configuração do poder. A autora analisa, um a um, fatores causadores de tensões que favoreceram o surgimento de oposição dentro das próprias elites, em resumo: “novas gerações, educação diferenciada, influências externas, falta de espaço para exercer o poder, problemas regionais, heterogeneidade de interesses, crise econômica internacional, contração da economia” (WASSERMAN, 2007, p. 29). Contudo, o surgimento da oposição dentro das próprias elites se desencadeou no contexto de mudanças sociais e disputa política:

era justamente a existência encanecida de outras forças sociais - tenentes, movimento estudantil, operários, comunistas, anarquistas, zapatistas – que “pressionava” alguns políticos de elite a um processo de incorporação de reivindicações. Esta incorporação impedia a eclosão de movimentos revolucionários mais graves e mantinha o poder sob controle das elites. Foi, portanto, a capacidade de Madero, Yrigoyen e Vargas em incorporar ao seu discurso político aspirações e desejos específicos de setores populares e movimentos de oposição ao sistema oligárquico, que os transformou em símbolos da integração nacional em seus respectivos países (WASSERMAN, 2007, p. 29).

Observe-se que, no momento histórico em questão, incluído o governo Vargas na década de 1930, Wasserman observou que a incorporação de aspirações populares se consolidou no discurso político, pois as políticas econômicas continuavam favorecendo as elites.

A conjuntura internacional de Guerra Fria e o modelo de bem-estar social que se construía na Europa e nos Estados Unidos contribuíram para a consideração da pobreza como tema frequentemente presente nos discursos nos anos 50. Vargas e também JK, em certo sentido, começaram a declarar a pobreza e a miséria como questões relevantes para diversas decisões políticas de seus governos, associando o tema do subdesenvolvimento com o da pobreza. Construiu-se um ideal econômico e social para a América Latina, pela Cepal, e para o próprio Brasil, por teóricos do desenvolvimento e lideranças políticas preocupados em compreender peculiaridades da realidade brasileira. Tornou-se importante reunir dados, organizar institutos de pesquisa e estudo da realidade do Brasil e compreensão das possibilidades de desenvolvimento social e econômico. Nessa época, experimentam-se expectativas completamente diferentes das vivenciadas no final do século XIX, quando ainda pesavam as incertezas quanto à viabilidade política e mesmo territorial da nação. Nos anos de 1950, a grande questão era: qual a melhor maneira de se tornar uma nação desenvolvida? Esse era o desejo, a expectativa, e a partir dele, surgem os temas e interpretações recorrentes na época.

A pobreza e a miséria são reconhecidas como problema relevante para a própria ideia do que seria a nação desenvolvida do futuro. Não se tratava mais apenas da manutenção da unidade territorial, nem da governabilidade, e sim de qual economia e de qual sociedade se desejava construir. A pobreza é vista como um sinal de atraso, pois o desenvolvimento econômico era associado às melhorias sociais. Como sustentar que o país estava se desenvolvendo se a pobreza persistia? Quais aspectos devem ser enfrentados para superar a pobreza? Podemos apresentar diversos aspectos na definição de pobreza: insuficiência de renda, exclusão social, desinformação, falta de oportunidades, de liberdade de escolha, discriminação e tantas outras. A pobreza tem sido tratada cada vez mais como um fenômeno complexo, apreendendo conceitos variados que podem ser agrupados em diferentes categorias de análise.

Geralmente tratamos riqueza como contraponto de pobreza. No entanto, tomando esta última como insuficiência, o seu contraponto seria a suficiência, e não necessariamente a abundância. De forma objetiva pobreza são “situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico” (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000, p. 22). Sob uma definição teórica mais complexa, pode ser considerada a “incapacidade [*inability*] de buscar bem-estar precisamente pela falta de meios econômicos” (SEN, 2000, p. 173).

Medeiros (2003, p. 83) descreveu uma tipologia detalhada feita por Spicker<sup>12</sup>, com onze noções presentes nos conceitos de pobreza: necessidades básicas insatisfeitas, padrão de vida insuficiente, recursos limitados, vulnerabilidade a riscos sociais, direitos não respeitados ou falta de titulamentos, privação múltipla, exclusão social, desigualdade, classe social, dependência de serviços de assistência social e dificuldade moralmente inaceitável.

Entre os pesquisadores sobre pobreza, não há uniformidade na forma de agrupar os conceitos que podem defini-la. O que é unânime é a compreensão da complexidade do tema, em que a ideia de uniformidade não encontra ressonância, seja pela diversidade de teorias envolvidas no debate, seja pela multiplicidade das situações reais de pobreza.

As políticas de combate à pobreza geralmente baseavam-se nos determinantes econômicos, conforme os pressupostos econômicos assumidos. Alguns dos conceitos de pobreza que serão vistos adiante, no entanto, já estavam presentes como noções nos discursos analisados, mas não chegavam a formar um conceito de pobreza suficientemente maduro para adquirir autonomia frente às definições relacionadas ao desenvolvimento. Vargas explicava os problemas relativos à pobreza mencionando baixa qualidade de vida, doenças e epidemias associadas às privações, carência alimentar, além de caracterizar situações de miséria como afronta à justiça social e aos direitos humanos. JK destacava a necessidade de criar uma consciência do desenvolvimento – na sua acepção ampla.

Enfrentar a pobreza tornou-se muito mais complexo que combater a fome ou garantir renda – ainda que a fome seja o aspecto mais dramático da pobreza extrema, e a insuficiência de renda seja o aspecto mais evidente e um critério amplamente utilizado para definir o universo da pobreza. A fim de apresentar brevemente a diversidade dos debates existentes sobre o assunto, apresentam-se três aspectos da pobreza: inicialmente, a visão das elites sobre a pobreza, demonstrando a fragilidade das relações sociais numa sociedade marcada pela pobreza. Num segundo momento, a definição de pobreza a partir das deficiências de renda. Por fim, os limites impostos pela pobreza ao desenvolvimento de capacidades e sobre as liberdades de fazer escolhas sobre a própria vida.

---

<sup>12</sup> GORDON, David; SPICKER, Paul (eds.) **The International Glossary on Poverty**. London: Zed Books, 1998.

### 3.1.1 Uma visão de elites

Esta parte abre um momento de reflexão crítica sobre os limites comuns no reconhecimento da pobreza que ajudam a entender algumas preocupações de Vargas e principalmente JK. Baseia-se em uma pesquisa comparativa acerca da visão de elites sobre problemas sociais. Elisa Reis integrou a pesquisa comparada sobre a visão das elites do Brasil, Filipinas, Bangladesh, Haiti e África do Sul sobre a pobreza e a desigualdade.<sup>13</sup>

Ao constatar que a maioria dos estudos sobre desigualdade e pobreza pertence à área de Economia, compartilho de um sentimento de estranhamento evidenciado pela socióloga. A citação é longa, mas as palavras da autora merecem permanecer:

Pobreza e desigualdade são temas tradicionais das ciências sociais, embora no Brasil os economistas pareçam às vezes mais preocupados com essa questão do que os sociólogos, antropólogos ou cientistas políticos. Poder-se-ia buscar justificar isso argumentando que a economia está mais próxima às questões de formulação de políticas sociais, uma vez que estas envolvem opções quanto à aplicação de recursos escassos. Contudo, não é fácil explicar por que a pobreza e a desigualdade são relativamente negligenciadas nas outras ciências sociais, já que – além da indiscutível dimensão ética – colocam questões teóricas tão centrais em nossas disciplinas.

Como não se perguntar, por exemplo, sobre os fundamentos da solidariedade social em sociedade que exibem níveis de desigualdades tão acentuados como a brasileira? A pergunta clássica da sociologia, “o que torna possível a sociedade?”, é inevitável quando se observa que as experiências de vida de diferentes setores da população são tão discrepantes e muitas vezes incomensuráveis. O que é que preserva o *status quo*? Como e por que uma dada ordenação social se torna aceitável ou legítima? Parece bastante claro que a capacidade de empatia decresce significativamente à medida que nos diferenciamos socialmente do outro. Isso explica, embora não justifique moralmente, por que as tragédias e vicissitudes que abalam a classe média repercutem muito mais na mídia que aquelas que vitimam as classes baixas. Se há baixa capacidade de empatia entre setores muito díspares da sociedade, como se resolve a questão da cooperação? (REIS, 2000, p. 487).

Mais especificamente, Reis observa que “não se constata grande acúmulo de conhecimento sobre aspectos cruciais da problemática em questão. Curiosamente, a própria disposição de interferir na realidade torna muitas vezes a análise mais restrita e menos eficiente” (REIS, 2000, p 488).

---

<sup>13</sup> No Brasil, as fontes usadas foram um material *survey* produzido nos anos de 1993 a 1995, entrevistas em profundidade realizadas entre 1993 e 1994 e matérias assinadas em jornais de grande circulação nos anos de 1992 a 1996. Alguns resultados parciais estão em REIS, 2000. Os resultados finais da pesquisa comparada estão em MOORE e REIS, 2005.

Os questionamentos da autora podem ser estendidos a outras áreas humanas. O historiador Amaral Lapa também percebeu a limitação das interpretações correntes para compreender a pobreza:

Na produção acadêmica sobre a pobreza no Brasil, as abordagens no geral não conseguiram fugir de um viés que se define pelo sistema de produção, em cuja inserção os trabalhadores sinonimizam os pobres. Fora desse esquema já se cai na marginalidade e, portanto, aí os pobres são identificados com o banditismo, o crime, a prostituição, a mendicância e outros fenômenos da patologia social, constituindo a *classe perigosa* (LAPA, 2008, p. 18) (grifo no original).

Mais adiante, retoma o assunto, definindo os limites encontrados nos estudos históricos:

Para o século XIX, o pauperismo dilui-se na camada escrava, sem ter precisados os seus contornos, enquanto, para o século XX, é sinonimizado com a classe operária. A partir desse tratamento conferido ao pobrerio, pretendendo-se abordá-lo como complexo de problemas societários, acaba-se, entretanto, muitas vezes situando-o apenas no âmbito das questões sociais.

A relegação do tema deve ter partido de uma postura ideológica elitista. Dessa maneira, para o período que estudamos [1850-1930], que é o que nos interessa, a produção do conhecimento histórico refletia o interesse do senhorio e, em seguida, da burguesia (LAPA, 2008, p. 25).

A distância das elites brasileiras da realidade da pobreza não as dissocia desse problema social. Marcelo Medeiros demonstrou que a elite de poder do país é formada principalmente pela minoria de brasileiros muito ricos: “Em poucas palavras, o estrato mais rico da população detém o poder de determinar os rumos do desenvolvimento brasileiro” (MEDEIROS, 2003, p. 33). No final da década de 1990, entre as ocupações dos 5% com maior renda, aparece uma clara interseção entre elites econômicas e elites políticas:

A maior parte das ocupações reflete posições privilegiadas para influir no processo legislativo e judiciário, na administração da máquina pública, na contratação de grandes volumes de mão-de-obra e na formação da opinião pública [...]. Muitas das profissões declaradas por deputados são justamente as ocupações de maior rendimento (MEDEIROS, 2003, p. 20).

A interseção entre elites econômicas e elites políticas sugere um entrave adicional quando se trata de políticas públicas de combate à concentração de renda, pois os responsáveis por sua implementação seriam justamente os atingidos negativamente por elas no caso de uma distribuição de renda mais radical. Esse é um dos motivos por que alternativas mais brandas para distribuir renda costumam ser bem recebidas no Brasil, a começar pela aceleração do crescimento econômico, cujos resultados, em tese, podem ser distribuídos entre



toda a população sem tocar nas riquezas já acumuladas. A defesa da educação como principal meio de reduzir as desigualdades também se adapta a essa lógica.

O padrão elitista dos políticos também chamou a atenção de Reis. A maioria das questões analisadas refere-se a valores, atitudes e visões de mundo, e a autora também identifica o tipo de argumentação invocada para justificar ou negar o *status quo*. No Brasil, a pobreza e a desigualdade são consideradas pelas elites os grandes problemas a serem superados, destacadas como o desafio mais sério à ordem democrática. Ao lado destas está a baixa qualidade da educação:

A prioridade conferida à educação expressa a crença amplamente difundida segundo a qual a escola cria oportunidades de mobilidade social. No caso brasileiro ela parece também refletir o otimismo da era desenvolvimentista, quando se apostava na criação de novas posições estruturais, novas ocupações sociais que viriam a ser preenchidas pelas novas gerações. Estas poderiam, assim, ascender socialmente sem, contudo, provocar a mobilidade descendente de outros setores. Em suma, as elites apostam na possibilidade de melhoria para os pobres sem custos diretos para os não-pobres (REIS, 2000. p 492-3).

Quanto ao reconhecimento da maioria dos entrevistados da necessidade de se promover uma reforma agrária, a autora explica a visão subjacente: “Quanto mais óbvios os problemas sociais nas áreas mais urbanizadas, mais aqueles que se sentem afetados por tais problemas apostam na volta dos migrantes pobres e miseráveis ao campo” (REIS, 2000. p 494).

O grande responsável pelos problemas sociais, apontado nas entrevistas, é o Estado, pelo não cumprimento de suas funções sociais. Desse modo, as elites não se reconhecem como responsáveis pelo problema da pobreza e da desigualdade.

Mesmo a elite política – no caso, os parlamentares no Congresso – e a elite burocrática – aquela que ocupa as posições superiores da burocracia pública – não se vêem como Estado. Nesse sentido, elas parecem ter uma atitude clientelística diante do Estado: este deveria buscar soluções para problemas sociais que, no limite, trazem externalidades negativas para os não-pobres (REIS, 2000. p 496).

O estudo comparativo de elites de diferentes países revelou três maneiras de lidar com a pobreza.

My argument implies that we will encounter among the elites three basic attitudes to poverty and poor people. First, they may be wholly indifferent to the issue. Second, they may be concerned with the problems of the poor because they believe that these pose threats to their own well-being, or because they think that the poor might provide them with opportunities, individually and collectively. Yet they may still remain inactive and resign themselves to the existing state of affairs, because they believe that no effective remedies are available. And,

third, their concern and confidence in the efficacy of their actions may impel them to undertake remedial, collective action (MOORE e REIS, 2005, p. 187).<sup>14</sup>

Quando as elites revelam preocupação com a ameaça à democracia que a pobreza representa, estão relacionando o problema, na verdade, à manutenção da ordem e da segurança pessoal: “Em outras palavras, elas não vêem o problema da pobreza como algo que afete a sociedade como um todo (...) nossas elites não incluem a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades entre os seus interesses de fato” (MOORE e REIS, 2005, p. 187). Porém, como boa parte das elites tem alguma relação com a atividade política, “the perception of the poor as potential voters may prompt the elites to support policy proposals that benefit the neediest” (MOORE e REIS, 2005, p. 192).<sup>15</sup>

Comparando com as elites da África do Sul, a autora percebe certa semelhança com o Brasil, mas há diferenças em relação a Bangladesh.

Ambas as elites nacionais tendem a ver a pobreza, e mesmo a desigualdade, basicamente como corolários de insuficiente crescimento econômico. Embora essa visão seja até certo ponto também válida para Bangladesh, lá ela é bastante atenuada por uma noção de responsabilidade pessoal. Em termos normativos, as elites brasileira e sul-africana tendem a acreditar que a melhor opção para se combater a pobreza seria o Estado prover as condições necessárias para que o setor privado gere mais riquezas, o que naturalmente criaria oportunidades de melhoria para os setores mais pobres da população. Em termos ideais, essa opção tornaria a política social apenas um complemento do dinamismo natural do mercado. (REIS, 2000. p 497).

No Brasil e na África do Sul aparece certo ceticismo quanto à atuação de organizações voluntárias, ao contrário do que ocorre em Bangladesh, onde as elites consideram que as ações voluntárias e filantrópicas em geral são percebidas como as mais eficazes e desejáveis para fazer frente à pobreza e à miséria. Como explicar essas diferenças? Reis menciona duas possíveis causas para essas visões divergentes: a influência da religião muçulmana na valorização das atitudes filantrópicas e o peso do Estado, cujas estruturas são significativamente mais debilitadas em Bangladesh do que no Brasil e na África do Sul. Além disso, nestes dois últimos países, foi observada também “uma clara adesão à crença que

---

<sup>14</sup> Meu argumento implica que vamos encontrar entre as elites três atitudes básicas para a pobreza e as pessoas pobres. Em primeiro lugar, eles podem ser totalmente indiferentes ao tema. Em segundo lugar, eles podem estar interessados nos problemas dos pobres, porque eles acreditam que estes representam ameaças para o seu próprio bem-estar, ou porque pensam que os pobres possam proporcionar-lhes oportunidades, individualmente e coletivamente. Mas eles ainda podem permanecer inativos e resignarem-se diante do atual estado de coisas, porque acreditam que nenhum remédio eficaz está disponível. E, em terceiro lugar, a sua relação e confiança na eficácia de suas ações pode empurrá-los para empreender a reparação, a ação coletiva (As traduções das citações são minhas).

<sup>15</sup> a percepção dos mais pobres como potenciais eleitores poderão levar as elites a apoiar as propostas políticas que beneficiem os mais necessitados.

atribui à autoridade pública a obrigação moral pela condução da política social” (REIS, 2000. p 498). No Brasil, essa noção de obrigação moral foi fortalecida na década de 1950, fato perceptível através dos discursos presidenciais.

No Brasil e na África do Sul a insegurança e a ameaça da violência são centrais ao considerar a pobreza e a desigualdade problemas graves, pois a segregação funciona como isolamento e proteção.

It is spatial segregation which also offers the most effective protection against another age-old concern of the rich: migration, or rather invasion by hordes of desperate poor. But contemporary cities have grown in such a way that rural immigrants or refugees from distant wars remain isolated in their makeshift camps and squatter villages. The poor are limited to walking distances or the itineraries of public transport, while the rich drive their cars to the secluded suburbs where they live among their peers. In short, the individualization of medicine and the segregation of urban space have been most effective in reducing the threat of the poor to the rich. (MOORE e REIS, 2005, p. 191).<sup>16</sup>

Em Bangladesh os problemas de segurança pessoal, de respeito à propriedade e de violência não são diretamente atreladas aos níveis de pobreza e desigualdade:

As elites tendem mesmo a idealizar as camadas mais pobres como pessoas mais íntegras e menos ambiciosas. Muitos relacionam diretamente os problemas ligados à violência às camadas mais favorecidas, aquelas que, na sua visão, foram contaminadas pelo vírus do consumismo capitalista ocidental (REIS, 2000. p 499).

Ao contrário de Bangladesh, entre as elites do Brasil e da África do Sul, os “argumentos não-economicistas em defesa de políticas educacionais são frequentes apenas entre elites religiosas e lideranças de movimentos sociais” (REIS, 2000. p 499).

A autora ainda observa que, em meados do século XX, as elites europeias tinham uma percepção mais interdependente das responsabilidades sobre a pobreza, percepção essa que levou as elites europeias a investirem em soluções coletivas para o problema através das políticas de bem-estar social.<sup>17</sup> Tal concepção de responsabilidade sobre o desenvolvimento e os seus resultados sociais foi o que JK defendeu em vários momentos.

<sup>16</sup> É a segregação espacial que também oferece a proteção mais eficaz contra outra antiga preocupação dos ricos: migração, ou melhor, invasão de hordas de desesperados pobres. Mas as cidades contemporâneas têm crescido de tal forma que os imigrantes rurais ou refugiados de guerras distantes permanecem isolado em seus acampamentos improvisados e aldeias ocupadas. Os pobres estão limitados às distâncias a pé ou os itinerários de transporte público, enquanto os ricos conduzem os seus automóveis para o bairro isolado onde vivem entre os seus pares. Em suma, a individualização da medicina e da segregação do espaço urbano tem sido a mais eficaz redução da ameaça dos pobres para os ricos.

<sup>17</sup> Essa afirmação da autora está baseada em: De Swaan, A. *In care of the state. Health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. Cambridge: Polity Press, 1988.

Enfim, evidencia-se que a percepção desses problemas pelas elites tem influência direta na forma com que cada sociedade encontra respostas aos seus problemas sociais. As visões das elites sobre a pobreza são relevantes não apenas por serem as elites políticas e econômicas quem tem melhores condições de implementar políticas sociais. Também representam a “opinião pública”, a visão mais influente da realidade social, enfim, o *status quo*. Apesar dos avanços na compreensão da complexidade do fenômeno da pobreza, preponderaram as interpretações mais simplificadas – e que também sugerem políticas de enfrentamento menos impactantes na estrutura da sociedade.

### 3.1.2 Insuficiência de renda

A pobreza do Brasil resulta em grande medida da desigualdade, já que o problema do país não é a escassez de recursos, mas a sua concentração. Essa tendência de aliar concentração e crescimento parece ser mais persistente do que qualquer análise dos períodos recentes poderia sugerir.

Por exemplo, no município de Paraíba, região rica do centro do país, os registros eleitorais do final do século XIX, (uma fonte que por si só é seletiva), analisados por Mircea Buescu, indicaram profundas disparidades, sendo que nas paróquias mais ricas, os 6% dos eleitores mais ricos detinham de 40% até 64% da renda local.

A indicação parece insofismável: a desigualdade era maior nas comunidades de renda mais elevada (...) a verificação empírica sugere que a desigualdade foi fruto do próprio desenvolvimento ou, em outras palavras, este se realizou através do crescimento mais acelerado das rendas de certas classes, enquanto as outras, não atingidas pelo processo, ficavam estagnadas (BUESCU, 1979, p. 107).

Fragoso e Florentino, a partir da análise de inventários, concluem que no Rio de Janeiro na década de 1860, os 10% dos inventariados mais ricos do meio urbano concentravam 59% da riqueza, e o mesmo percentual do meio rural concentrava 68% (FRAGOSO e FLORENTINO, 2001, p. 173-174). Em pesquisa de mestrado sobre a Colônia Caxias, criada no último quarto do século XIX, observou-se que se instalaram e se reproduziram, desde o início da colonização, profundas desigualdades (ainda que os imigrantes mais ricos tivessem fortunas muito inferiores aos fazendeiros mais ricos do sul do estado), contrariando a afirmação do relativo igualitarismo entre os imigrantes no estado.

Nessa localidade, os 10% mais ricos detinham 50% e os 10% mais pobres detinham apenas 0,8% de toda a riqueza avaliada na amostra de inventários analisada (STORMOWSKI, 2005). Os resultados desses estudos certamente subestimam a desigualdade existente, pelas características das fontes que tendem a sobre-representar as famílias mais abonadas. Esses estudos indicam que, em períodos e regiões diferentes do país, muitas vezes as fases de crescimento econômico foram acompanhadas por concentração de riqueza e aumento das desigualdades.

A desigualdade (de renda, riqueza, educação) é hoje uma das principais causas da pobreza, pois não faltam ao Brasil recursos econômicos para erradicar a pobreza, o que ocorre é a concentração de recursos – renda, riqueza, educação e oportunidades. Na década de 1950 havia grande preocupação com a necessidade de promover a modernização e o crescimento econômico a fim de tornar o Brasil uma nação rica e moderna, mas não se aprofundava na explicação sobre a forma como ocorreria a distribuição dos recursos. A relação entre crescimento e distribuição só emergiu como um problema teórico na década de 1960. Por isso a desigualdade é um tema da maior importância, pois ajuda a explicar a pobreza no Brasil.

A desigualdade na distribuição da renda per capita no Brasil permanece extremamente elevada. A parcela da renda apropriada pelos 50% mais pobres é apenas ligeiramente maior que a parcela apropriada pelo 1% mais rico [...]. A fatia da renda apropriada pelos 10% mais ricos representa mais de 40% da renda total, ao passo que a fatia apropriada pela metade mais pobre da população representa 15% (PNAD, 2008, p. 3).

Sobre a relação entre desigualdade e crescimento, geralmente se entende que há uma relação causal negativa entre ambos. Um dos principais argumentos a sugerir que as desigualdades profundas prejudicam o crescimento é que as mesmas ocasionam oportunidades desiguais, resultando em ineficiência econômica e, assim, representam uma limitação ao crescimento (FERREIRA, 2000, p. 134).

Pobreza se identifica primariamente com fome, pois uma das primeiras definições de pobreza se relacionava com a renda suficiente para obter um padrão mínimo de subsistência baseado numa ingestão calórica considerada adequada. Essa premissa está na base da atual definição de “linha de indigência”, que define quem são os considerados miseráveis. Um estudo elucidativo sobre a pobreza no Brasil é a ampla pesquisa de Josué de Castro, publicada em 1946, que faz um mapa da fome no Brasil, descrevendo os padrões e as principais deficiências alimentares de cada região. Essa obra será retomada no item 5.2.1.

A *linha de indigência* mede a estrutura de custos de uma cesta alimentar suficiente para prover as apenas as necessidades calóricas mínimas de um indivíduo durante um mês. Já

a *linha de pobreza* pode ser definida de duas formas: a pobreza relativa, quando se define como pobre uma determinada parcela da população (por exemplo, os 20% da população que recebem menor renda). Outra forma é estabelecer uma linha de pobreza absoluta, com base em uma renda mínima, e considerar pobres todos os que recebem renda inferior ao valor estipulado. Existe uma ampla bibliografia voltada para os aspectos metodológicos de mensuração da pobreza a partir da renda, contudo, os dados são escassos para os anos de 1950, o que dificulta um estudo quantitativo.<sup>18</sup>

Geralmente se trata da pobreza em termos absolutos por definir com mais propriedade as condições reais desse grupo social.

A ideia de pobreza está associada a condições de vida inadequadas decorrentes de baixos rendimentos. Como o que é “adequado” depende do grau de riqueza do país analisado, há, certamente, um elemento relativo no conceito de pobreza. Mas se a definição de “ser pobre” depende da comparação da situação de “pobres” e “ricos”, o conceito de pobreza se confunde com o conceito de desigualdade econômica. É mais interessante, então, usar um conceito de pobreza absoluta, no qual o grau de pobreza não seja diretamente dependente do nível de renda dos ricos (HOFFMANN, 2000, p. 94).

Desse modo, a definição de pobreza absoluta também tem um aspecto relativo, determinado historicamente, pois considera o nível de vida alcançado na sociedade em questão (por exemplo, os parâmetros para definir pobreza no Brasil colonial seriam muito diferentes dos utilizados na vida contemporânea). O momento histórico determina os requisitos para os indivíduos e os grupos integrarem-se à sociedade em que vivem. A linha de pobreza deve delimitar a renda suficiente para suprir as necessidades nutricionais e demais necessidades básicas de uma pessoa por um mês: habitação, vestuário, higiene, saúde, educação, transporte, lazer, etc. O valor estimado para as linhas de pobreza e de indigência leva em conta as variações de preços e hábitos regionais. Outra observação é que o valor da linha de pobreza para a área rural é inferior ao valor para a urbana, pois se contabiliza a produção para consumo próprio.

---

<sup>18</sup> Desde a década de 1970, não só o detalhamento das informações coletadas como também os métodos de análise foram continuamente aprimorados. As possibilidades de agregação dos dados permitem atualmente um conhecimento apurado das características de renda, consumo e condições de vida no Brasil, informações importantes para o aprimoramento das atuais políticas sociais. Sobre a mensuração da pobreza, ver: Rocha, Sônia. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se Trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2006; HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza.** 1. ed. São Paulo: EDUSP, 1998; POCHMANN, Marcio. Indicadores de pobreza e pobreza dos indicadores. **Carta Social e do Trabalho**, CESIT, nº 4, p. 56-63, maio a agosto de 2006. Disponível: [http://www.eco.unicamp.br/Downloads/publicacoes/cesit/Versao\\_Integral-4.pdf](http://www.eco.unicamp.br/Downloads/publicacoes/cesit/Versao_Integral-4.pdf). Acesso em 12/03/2009.

Existem diferentes estimativas de valores para a linha de pobreza. O Banco Mundial estabeleceu em 1990 uma linha de pobreza mundial, pela qual são pobres todos os que percebem o equivalente a menos de um dólar por dia. Sônia Rocha estimou as linhas de pobreza desde 1993 para cada região do Brasil.<sup>19</sup> Por exemplo, a média estimada para a linha de pobreza da Região Sul, em 2008, foi R\$ 134,37 mensais no meio urbano, e R\$ 90,59 no meio rural. Para o ano de 2007, as mesmas estimativas para a Região Sul foram, respectivamente, R\$ 125,16 e R\$ 84,38. A linha de indigência estimada para a mesma região em 2007, urbana, foi R\$ 49,43, e a rural R\$ 38,99.

Recentemente observou-se redução da desigualdade e da pobreza no Brasil. Em 1990, 44% da população encontrava-se na pobreza. Essa proporção caiu significativamente com o Plano Real, para 33%, principalmente como resultado da redução dos preços dos alimentos, que são a principal composição dos gastos das famílias de baixa renda. Em 2007, 25% da população brasileira ainda se encontrava abaixo da linha de pobreza – a qual tende a se concentrar nas regiões metropolitanas (29%) e na área rural (27%). A quantidade de indigentes em 1990 chegava a 17% da população brasileira. Em 1995 era pouco mais de 10% e, em 2007, não chegava a 6%. Contudo, a indigência tende a se concentrar em certas áreas rurais, principalmente das regiões norte e nordeste, atingindo mais de 10% da população rural nacional (PNAD, 2008, p. 10).

Estar situado pouco acima da linha de pobreza não garante uma condição de vida satisfatória nem estabilidade, pois muitas vezes é como uma foto que expressa um momento; se ocorrer qualquer infortúnio, pode haver alteração dessa situação. Assim, a linha que separa os não pobres dos pobres é tênue, pois grande parcela da população, ainda que tenha renda superior à linha definida como limite da pobreza, vive em situação de instabilidade e insegurança, de modo que pode “cair” para dentro das estatísticas de pobreza diante do primeiro imprevisto. Por isso, alterações nos resultados estatísticos, que retiram da faixa de pobreza grandes contingentes da população, apesar de sinalizarem mudanças positivas, não podem ser interpretados como superação da condição de pobreza, pois geralmente indicam apenas pequenos aumentos no valor da renda mensal das famílias, uma oscilação que não permite escapar da vulnerabilidade.

A existência de pobres pode ser verificada em todas as sociedades, mas o reconhecimento político da pobreza como um problema é relativamente recente na história. Segundo Lavinias (2002, p. 26), o tema acompanha o processo de industrialização e

---

<sup>19</sup> A metodologia pode ser consultada em Rocha, op. cit. Dados disponíveis em [http://www.iets.org.br/article.php3?id\\_article=915](http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=915). Consulta em 14/06/2009.

urbanização. As críticas acerca da sobrevalorização do urbano na composição da população no Brasil por residência<sup>20</sup> (VEIGA, 2002) não retiram a questão central de que a pobreza passa a ter relevância política com a aceleração da industrialização e da constituição dos grandes centros urbanos. A partir do deslocamento do eixo dinâmico da economia, usando os termos de Furtado (1991), para a acumulação baseada na indústria, a região Sudeste apresentou um processo acelerado de urbanização. Ainda que a urbanização brasileira remonte às primeiras décadas do século XIX, somente na década de 1950 as políticas econômicas e o ritmo de urbanização se somaram para caracterizar o desenvolvimento do Brasil como urbano e industrial.

Não por acaso nesse período uma conjunção de fatores trouxe a crescente classe dos trabalhadores em evidência política. Muitas vezes, os discursos presidenciais relacionavam a situação dos trabalhadores com as dificuldades enfrentadas pelos pobres e a necessidade de o governo promover a solução dessa forma de “atraso” na sociedade brasileira. As soluções quase sempre deveriam partir do âmbito econômico, no qual se identificavam as causas da pobreza, geralmente associadas à baixa produtividade e às formas de produzir “arcaicas”, “atrasadas” ou pouco “modernas”.

Os discursos que abordaram a pobreza algumas vezes à associaram a uma imagem de bondade e ingenuidade; em outros casos, os pobres eram motivo de preocupação pelo despreparo para o trabalho urbano; os pobres também podiam ser reconhecidos como potenciais trabalhadores e consumidores do país, o qual seria rico no futuro; ou ainda, representavam um grupo de risco, considerando o crescimento do comunismo. A pobreza passou a ser reconhecida politicamente ao ser confrontada com o progresso industrial alcançado à época e com o ideal de desenvolvimento fatalmente projetado para o futuro. Desse modo, as interpretações acerca da pobreza também se configuraram frente aos elementos constitutivos do horizonte de expectativas da década de 1950.

---

<sup>20</sup> De acordo com o IBGE, mais de 80% da população brasileira residem atualmente no meio urbano. Veiga (2002) mostra que a grande parte dos territórios classificados pelo censo como urbanos não passa de aglomerações populacionais que não se diferenciam significativamente do meio rural, tanto no modo de vida quanto em termos de ocupação econômica, a qual normalmente se relaciona com atividades agropecuárias da região. Por esses aspectos, a classificação do que é urbano ou rural é questionável.



### 3.1.3 Restrição de capacidades e liberdades

Atualmente se reconhece a pobreza e as profundas desigualdades como problemas graves da nossa sociedade, e têm sido expressas em estudos através de índices relativamente novos na história das questões sociais, como a Abordagem de Desenvolvimento Humano (ADH) adotada pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), que mede aspectos relacionados à qualidade das condições de vida da população. Índices e métodos cada vez mais aprimorados revelam a multiplicidade de formas de carências e privações, as quais, em conjunto, agravam a pobreza de modo sinérgico.

Insuficiência de renda, baixa integração aos mercados, baixa capacidade de consumo e proliferação de atividades econômicas não regulamentadas ou ilegais são eventos econômicos quase sempre relacionados a situações de pobreza. Além das causas relacionadas ao funcionamento dos mercados, a pobreza tem ligação com as limitadas oportunidades de capacitação, atendimento insuficiente à saúde, mau funcionamento das instituições garantidoras da cidadania e da participação política, diferentes formas de discriminação, entre outros.

É comum abordar pobreza em termos monetários, mas para apreender melhor o que isso significa em termos sociais, tratamos a pobreza como escassez. Aí vem a pergunta: escassez de quê? Se respondermos escassez de renda, estamos definindo pobreza a partir de um critério específico, mas que não é o único pertinente. A resposta à pergunta acima define os parâmetros da análise, como também define qual aspecto da pobreza está sendo considerado. Essa forma de estudar o tema se aproxima da abordagem de Amartya Sen quando pergunta: “igualdade de quê?” (2000, p. 115). Responder a essa pergunta, além de explicitar as diferenças entre as concepções teóricas que se denominam igualitaristas, implica fazer escolhas sobre quais aspectos privilegiar.

Milton Santos havia percebido a insuficiência teórica das abordagens que tratam a pobreza apenas como nível de renda, e destacou a necessidade de analisar o contexto político e social.

A medida da pobreza é dada antes de mais nada pelos objetivos que a sociedade determinou para si própria [...]. Além do que um indivíduo não é mais pobre ou menos pobre porque consome um pouco menos ou um pouco mais. A definição de pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global à qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica mas também uma categoria política acima de tudo. Estamos lidando com um problema social. Ora, um fenômeno tão sintético e complexo não pode ser compreendido através do estudo isolado de fragmentos de informações. Somente

um exame de contexto, responsável num dado momento por uma determinada combinação, pode ser de alguma ajuda para a construção de uma teoria coerente e capaz de servir como base para a ação (SANTOS, 1979, p.10).

A impossibilidade de adquirir bens é o sintoma mais visível de pobreza diante do conjunto de valores da nossa sociedade, mas as restrições a uma vida digna e à plena integração social tornam-se os resultados mais severos do ponto de vista humano e social.

A concepção de pobreza vigente desde a primeira metade do século XIX na Inglaterra indicava o direito à subsistência como o mais importante de todos os direitos (LAVINAS, 2002, p. 30).<sup>21</sup> No início do século XX, um estudo de Georg Simmel dera origem ao que se denominou sociologia da pobreza. Em *Les Pauvres*, de 1907, definiu a condição de “pobre” a partir da necessidade de receber assistência da coletividade, por meio de assistência governamental ou outros meios. É uma camada social inevitavelmente desvalorizada, definida pela *desigualdade e dependência*. As soluções estariam no âmbito da política e da cidadania. Como observou Lavinias (2002), Simmel pressupõe que a definição de pobreza é uma construção social, pois é enunciada como uma categoria específica, a partir de critérios definidos. A autora constata uma convergência evidente entre Simmel e os primeiros estatísticos e economistas ingleses dedicados em identificar quem eram os pobres em suas sociedades. Além disso, sua definição de pobreza traz implícita a noção de relação social, pressupondo vínculos entre os pobres e os não pobres, ao contrário da noção atual de exclusão ou de marginalidade social. Desse modo, a assistência aos pobres seria um fator de proteção da sociedade pela própria sociedade, já que os pobres são percebidos como incluídos no tecido social. Por fim, a necessidade de assistência defendida por Simmel não presume promover a igualdade, mas segundo Lavinias, apenas proporcionar um mínimo para manter a solidariedade e a harmonia social.

Essa formulação da pobreza tem alguma proximidade com a atual definição de pobreza baseada em necessidades básicas. Mas essa noção apresenta alguns limites em sua definição. Coloca-se o problema: o que seria considerado “necessidade”, e quais seriam as “básicas”? Para responder, deve-se considerar o contexto social, e não exclusivamente a renda:

As pessoas são relativamente pobres se não puderem usufruir, plenamente ou suficientemente, de condições de vida – isto é, dietas, amenidades, padrões e serviços – que lhes permitam atuar, participar e comportar-se tal como seria esperado, na qualidade de membros que são de uma sociedade (TOWNSEND, 1993, p. 36. Apud: LAVINAS, 2002, p. 30).

---

<sup>21</sup> Sobre as diferentes formas de conceituar pobreza, a autora remete a TOWNSEND, T. *Conceptualizing Poverty*. In: **The International Analysis of Poverty**. London: Harvester Wheatsheaf, 1993.

As necessidades são, portanto, “uma convenção sujeita à evolução” (Idem). Assim, a pobreza assume uma definição histórica e sociológica.

Amartya Sen avança mais nesse sentido e contempla as realizações de que os indivíduos são capazes. Todos devem dispor de condições (meios de funcionar, ou “funcionamentos”) e capacidades (ou habilidades) que lhe possibilitem satisfazer as próprias necessidades. Quais seriam essas necessidades? As que são compatíveis com o nível de qualidade de vida considerado aceitável em determinado contexto social. Não se trata apenas de dar ao indivíduo o que necessita, mas proporcionar-lhe os meios de escolher e alcançar, por sua iniciativa, o que deseja para si.

Assim, a pobreza, como definida nas últimas três décadas, implica enfrentar a questão da exclusão social e da falta de oportunidades e de capacitação.

Falar de exclusão social é tomar um registro mais amplo que o da carência ou do *déficit* de renda para informar o debate da pobreza. É transitar do universo restrito do não atendimento das necessidades básicas e vitais para o espaço da equidade, da emancipação e do pertencimento (LAVINAS, 2002, p. 27).

Todos podem desejar melhorar de vida além do nível mínimo aceitável socialmente, de modo que cada um tem o direito de escolher que vida deseja levar. Sob esse ponto de vista, o montante da renda deixa de ser o critério principal para definir a pobreza, cedendo lugar a outros aspectos, como a liberdade de agir de forma autônoma e usar de diferentes recursos para levar a vida que escolher – incluem-se os recursos financeiros, mas também o acesso a informações, capacitação profissional, saúde, entre tantos outros.

Para Amartya Sen, falar de capacidades implica falar de liberdade. Arraigada no pensamento político e social há pelo menos três séculos, nas últimas décadas, o conceito de liberdade foi cada vez mais incorporado aos debates sobre pobreza. Desde o Iluminismo, foi associada à autonomia que permite ao ser humano desenvolver-se plenamente. Na filosofia, Kant a percebia como uma forma de autonomia consciente das normas a seguir. De socialistas utópicos a marxistas, enfatizam o direito de cada um de não ser subjugado ou explorado por outros. Também é central no pensamento liberal a liberdade de cada indivíduo de realizar o que deseja e assim alcançar a satisfação, de modo que as necessidades sociais seriam sanadas pelos resultados coletivos das escolhas individuais.

A liberdade, de acordo com Sen, deve ser o verdadeiro objetivo do desenvolvimento, que “tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos” (2000, p. 28). Assim, renova-se a ideia liberal dos direitos individuais; no

entanto, o conceito é estendido a ponto de se aproximar das preocupações igualitaristas. A principal inovação do autor foi associá-la ao desenvolvimento – o “Desenvolvimento como liberdade”, citando o título de sua obra mais conhecida. Significa que as liberdades efetivamente vivenciadas pelos indivíduos devem ser o principal parâmetro para mensurar o desenvolvimento: “Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele” (SEN, 2000, p. 28). Assim Sen afirma, concordando com Aristóteles, o valor utilitário da riqueza, que só serve “em proveito de alguma outra coisa” (SEN, 2000, p. 28).

Incluem-se as chamadas “liberdades substantivas” de poder “evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc” (SEN, 2000, p. 52). Ela diz respeito à condição de agente, no sentido de atuar com autonomia na sociedade.

Um caso que Sen menciona logo no início do livro é elucidativo sobre as restrições causadas pela pobreza. O autor cita um fato que vivenciou na sua infância na Índia. Um muçulmano entrou no seu bairro, de maioria hinduísta, para prestar um serviço como autônomo. Era um momento especialmente tenso entre as duas religiões e o trabalhador acabou sendo esfaqueado na rua por um fanático. Foi socorrido pela família do autor, mas faleceu. Sen afirma que, antes de morrer, o trabalhador contou que a esposa o havia aconselhado a não aceitar o serviço naquele bairro muçulmano, considerado muito perigoso, mas como precisava do dinheiro, o trabalhador resolveu se arriscar.

Sen ilustra o fato como exemplo de uma história infeliz que pode ser desencadeada por situações de pobreza. A vítima não era miserável, tinha casa e família. Ainda assim, não conseguiu evitar um risco que teria certamente evitado se não lhe faltasse o dinheiro para manter sua família com dignidade. A violência foi motivada por fanatismo religioso, mas se o trabalhador não estivesse passando por dificuldades econômicas, teria evitado o risco que se concretizou na sua morte.

As histórias de muitas pessoas em situação social semelhante também trazem elementos de imprevidência, além de falta de clareza sobre a dimensão de determinadas situações, já que sua percepção da realidade focaliza com lentes de aumento as carências que lhes afligem, subestimando ou não reconhecendo o valor de outros aspectos, muitas vezes relacionados à própria preservação da vida. Assim, Sen inclui a necessidade de proteção social dentre as liberdades que denomina “instrumentais”.

Por fim, não importa como opere o sistema econômico, algumas pessoas podem encontrar-se no limiar da vulnerabilidade e sucumbir a uma grande privação em consequência de mudanças materiais que afetem adversamente suas vidas. A *segurança protetora* é necessária para proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte. A esfera da segurança protetora inclui disposições institucionais *fixas*, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulamentares para os indigentes, bem como medidas *had hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados (SEN, 2000, p. 57).

Segundo Sen, não se pode falar em possuir liberdade de diferentes valores, de acordo com a sua utilidade na vida de cada um, pois a liberdade só existe e só pode ser valorada por quem efetivamente desfruta dela. A pobreza limita as liberdades individuais, não apenas por restringir o alcance aos meios de vida apropriados, mas também ao limitar o desenvolvimento de capacidades e de possibilidades de escolha. Dessa forma, a pobreza é incompatível com o desenvolvimento, definido como a liberdade que as pessoas desfrutam de escolher e efetivar a vida que desejam levar, pois as situações de pobreza oferecem opções muito restritas de escolha do modo de viver – indiferentemente de os pobres terem consciência o não da dimensão dos limites que poderia vencer caso contassem com mais recursos.

Sen focaliza as capacidades de escolher entre diferentes formas de vida e de realizar efetivamente essas escolhas, e a partir disso determina os parâmetros para abordar a pobreza:

Nem utilidade nem renda (nem bens primários, nem recursos) podem ser identificados com o bem-estar como tal. Mas esse fato não é decisivo na determinação da abordagem apropriada da pobreza. Em particular, já que o conceito de pobreza tem uma ligação bem aceita com a privação causada por problemas econômicos, a abordagem da pobreza como “baixa renda” precisa de consideração adicional.

Pode ser sustentado que a pobreza não é uma questão de bem-estar baixo, mas de incapacidade [*inability*] de buscar bem-estar precisamente pela falta de meios econômicos. (SEN, 2000, p. 173).

De forma sensível, o autor apreendeu a complexidade da situação de pobreza que torna o problema mais relevante do que uma simples questão de rendas ou bens materiais. Com Sen, a pobreza adquire maturidade enquanto conceito, ou seja, ela pode ser definida independentemente de outros conceitos intrincados à renda. A pobreza se define em relação à liberdade e às capacidades dos indivíduos de fazerem escolhas.

Assim como a pobreza pode associar diferentes fatores (baixa renda, diferentes formas de discriminação social, qualificação para o trabalho aquém do exigido pelo mercado, doenças ou incapacidades físicas, dentre outros), também as liberdades reforçam-se mutuamente – estar livre da fome e da subnutrição favorece o desenvolvimento das capacidades das pessoas, um maior nível de educação tende a favorecer o aumento da renda, a

proteção às mulheres tem efeitos benéficos sobre o desenvolvimento das crianças e jovens, entre outros. A pobreza pode reduzir a expectativa de vida das pessoas por impedir que vivam em casas que protegem suficientemente das intempéries, expondo-as a situações insalubres; pode impedir que os jovens talentosos e criativos desenvolvam suas habilidades pelas dificuldades de acesso ao ensino tais como o preparo necessário para ingressar nas universidades públicas, os custos de estudar numa universidade particular, as distâncias da residência até os centros de estudo. Além disso, a pobreza pode ocasionar restrições nas oportunidades de se envolver socialmente em eventos ou movimentos sociais, pelo fato de que a jornada de trabalho extenuante limita sua capacidade de iniciativa para se envolver com outras atividades; pode dificultar o acesso a informações que permitam aos indivíduos buscarem seus direitos e evitarem ser explorados ou ludibriados. Enfim, tantos outros efeitos sociais da pobreza poderiam ser mencionados. Há que se considerar que a liberdade de uma pessoa pode ser restringida também por motivos políticos, por exemplo, no caso de perseguições políticas. Sen também destaca que somente em um regime democrático é possível mobilizar forças sociais em prol dos mais pobres (SEN, 2000).

O problema da pobreza parece amplo demais, no entanto, por ser um problema complexo determinado por diversos fatores, as ações de combate à pobreza favorecem umas às outras, formando uma sinergia positiva. Não se trata, portanto, de enfrentar um problema econômico chamado pobreza; trata-se de reelaborar aspectos importantes da concepção atual da própria sociedade e do enfrentamento das distâncias sociais, cuja face mais sórdida é a pobreza e as diferentes privações vivenciadas pelos pobres.

### **3.2 Análise de Discursos**

A visão de pobreza era associada ao desenvolvimento, mas outras formas de interpretação também aparecem nos discursos, apresentando visões complexas do fenômeno da pobreza. O discurso pode não expressar a totalidade das ideias do autor, mas expressa conteúdo significativo que permite conhecer as linhas gerais do seu pensamento. Também constrói a realidade diante dos interlocutores, já que todo discurso a interpreta e se direciona a algum público, o qual reagirá – ou do qual o autor do discurso presume haverá algum tipo de resposta.

Este estudo pretende analisar os conceitos de pobreza expressos nos discursos, pelos quais também se divulgava a ideia de desenvolvimento. Os discursos revelam as concepções assumidas pelo principal representante político nacional, as quais têm grande influência sobre as diretrizes de governo. Ao mesmo tempo, ao defender uma verdade expressa discursivamente, o representante político também cria sentidos, conceitos, enfim, uma abstração da realidade necessária para a sua compreensão. O discurso torna-se não só expressão, mas criação do que é reconhecido e compreendido como realidade.

A difusão dos discursos recebeu impulso com o rádio. As emissoras difundiam amplamente os discursos dos presidentes Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek na década de 1950. A ampliação do alcance dessas mídias permitia às falas dos presidentes um alcance popular maior do que nas décadas anteriores, o que confere aos discursos uma relevância que os valoriza ainda mais como fonte de pesquisa.

A corrente de análise de discurso britânica conhecida como Análise de Discurso Crítica (ADC) forneceu o embasamento teórico e metodológico adequado para a análise a que este estudo se propõe. A ADC foi cunhada pelo linguista britânico Norman Fairclough em 1985. Faz parte da Teoria Social do Discurso, na qual Fairclough desenvolve uma proposta teórico-metodológica que estuda os efeitos sociais dos textos e as mudanças sociais ligadas às relações assimétricas de poder, as quais são parcialmente sustentadas pelo discurso. Segundo Resende e Ramalho (2006), a Teoria Social do Discurso confere certa continuidade disciplinar à Linguística Crítica desenvolvida entre os ingleses nos anos de 1970, tendo portanto uma filiação disciplinar diferente da análise de discurso francesa.<sup>22</sup> Fairclough é o expoente em ADC, por isso servirá como principal referência sobre essa corrente teórico-metodológica.

Fairclough trata a análise de discurso como uma forma de refletir sobre as mudanças sociais contemporâneas, considerando as relações de poder que permeiam as relações sociais. Esse aspecto foi destacado por Magalhães ao afirmar que a ADC está voltada para os problemas da contemporaneidade.

[...] a ADC oferece uma contribuição significativa da linguística para debater questões da vida social contemporânea, como o racismo, o sexismo (a diferença baseada no sexo), o controle e a manipulação institucional, a violência, as transformações identitárias, a exclusão social (MAGALHÃES, 2004, p. 120).

---

<sup>22</sup> No Brasil, os estudos baseados nesse enfoque teórico-metodológico de análise de discurso são recentes, os primeiros surgiram há não mais de uma década. Nos últimos anos, aumentou o número de pesquisas com essa orientação teórico-metodológica. Dentre os pesquisadores que se aprofundaram nesse método estão Izabel Magalhães, Viviane de Melo Resende e Viviane Ramalho, estas últimas com recente estudo publicado em 2006 (área de Linguística, UNB). Apesar de não ser citado diretamente nesta nossa pesquisa, é importante mencionar Milton José Pinto (UFRJ), que fez uma releitura da ADC, mais ligada à área da comunicação.

Os objetivos e as etapas de um estudo em ADC foram bem resumidos por Resende e Ramalho.

Toda análise em ADC parte da percepção de um problema que, em geral, baseia-se em relações de poder, na distribuição assimétrica de recursos materiais e simbólicos em práticas sociais, na naturalização de discursos particulares como universais, dado o caráter crítico da teoria. O segundo passo sugerido dentro desse método é a identificação de *obstáculos para que o problema seja superado*, ou seja, identificação de elementos da prática social que sustentam o problema verificado e que constituem obstáculo para mudança estrutural. [...] O terceiro passo é a *função do problema na prática* [...], ou seja, para além da descrição dos conflitos de poder em que a instância discursiva se envolve, deve-se também avaliar sua função nas práticas discursiva e social. A etapa seguinte são os *possíveis modos de ultrapassar os obstáculos*, cujo objetivo é explorar as possibilidades de mudança e superação dos problemas identificados, por meio das contradições das conjunturas. Por fim, toda pesquisa em ADC deve conter uma *reflexão sobre a análise*, isto é, toda pesquisa crítica deve ser reflexiva (2006, p. 36-7) (Grifo no original).<sup>23</sup>

A proposta teórica de Fairclough para análise de discursos é, por princípio, transdisciplinar, buscando superar a distância entre Ciências Sociais e Linguística ao se interessar pela relação entre linguagem e poder. A ADC reconhece a necessidade de equilíbrio entre forma e função nos estudos da linguagem, pois seria redutivo considerar a linguagem como uma mera função do social e, da mesma forma, tomá-la apenas pelo caráter formal do sistema linguístico.

A abordagem vincula discurso e poder operacionalizando estes conceitos dentro de um corpo teórico e analítico original, mas que deve muitos créditos a Bakhtin. A inspiração teórica de Bakhtin é o materialismo histórico, pois considera fundamental o meio social na organização da linguagem e, por outro lado, o papel desta na constituição das lutas de classe, as quais constituem o movimento social. Esse autor aparece como a matriz teórica de conceitos importantes adotados na ADC.

O conceito de *interação verbal* reconhece o aspecto dialógico da linguagem, que tem a propriedade de retomar discursos anteriores e antecipar discursos posteriores. Isso também conduz ao reconhecimento do caráter polifônico do discurso, que não se limita a uma relação entre as vozes do locutor e do ouvinte, e sim uma operação polifônica, uma interação de várias vozes que se articulam e debatem (RESENDE e RAMALHO, 2006).

Desse modo, preocupado com as relações entre discurso e poder, Fairclough considera o discurso como uma forma de *prática social*:

---

23 Nos baseamos na análise que Resende e Ramalho fizeram de: Chouliaraki, L.; Fairclough, N. *Discourse in Late Modernity. Rethinking critical discourse analysis*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1999.



Ao usar o termo “discurso”, proponho considerar o uso da linguagem como forma de prática social e não como atividade puramente individual ou reflexo de variáveis institucionais. Isso tem várias implicações. Primeiro, implica ser o discurso um modo de ação, uma forma em que as pessoas podem agir sobre o mundo e especialmente sobre os outros, como também um modo de representação. [...] Segundo, implica uma relação dialética entre o discurso e a estrutura social, existindo mais geralmente tal relação entre a prática social e a estrutura social: a última é tanto uma condição quanto um efeito da primeira (FAIRCLOUGH, 2001, p. 90).

Esse segundo aspecto, da relação entre as possibilidades de prática social e a estrutura social, é mais explicado em outro estudo, como se pode ler abaixo:

Social structures are very abstract entities. One can think of a social structure (such as an economic structure, a social class or kinship system, or a language), as defining a potential, a set of possibilities. However, the relationship between what is structurally possible and what actually happens, between structures and events, is a very complex one. Events are not in any simple or direct way the effects of abstract social structures. Their relationship is mediated – there are intermediate organizational entities between structures and events. Let us call these “social practices”. [...] Social practices can be thought of as ways of controlling the selection of certain structural possibilities and the exclusion of others, and the retention of these selections over time, in particular areas of social life (FAIRCLOUGH, 2003, p. 23-24).<sup>24</sup>

O discurso, portanto, é uma prática social que se constitui nas mediações entre os eventos e as estruturas sociais, como parte da relação dialética. O discurso não é apenas uma representação da realidade, nem se restringe a atividade individual, já que para Fairclough é polifônico, é antes um modo de ação sobre o mundo e a sociedade. Como Resende e Ramalho observaram, “a inovação da ADC para a análise de discurso é um foco também nas mudanças discursiva e social, e não apenas nos mecanismos de reprodução” (2006, p. 28).

Assim, o discurso é visto como um momento das práticas sociais. Como consequência, a metodologia de ADC leva o pesquisador a analisar também outras formas de práticas sociais:

Nessa perspectiva, o discurso é visto como um momento da prática social ao lado de outros momentos igualmente importantes – e que, portanto, também devem ser privilegiados na análise, pois o discurso é tanto um elemento da prática social que constitui outros elementos sociais como também é influenciado por eles, em uma relação dialética de articulação e internalização. Por isso, através da análise de amostras discursivas historicamente situadas, pode-se perceber a internalização de momentos como, por exemplo, relações sociais e

---

24 Estruturas sociais são entidades muito abstratas. Pode-se pensar em uma estrutura social (como uma estrutura econômica, uma classe social ou um sistema de parentesco, ou de uma língua), como a definição de um potencial, um conjunto de possibilidades. No entanto, a relação entre o que é estruturalmente possível e aquilo que realmente acontece, entre estruturas e eventos, é muito complexa. Eventos não são, num sentido simples ou direto, efeitos das estruturas sociais abstratas. As suas relações são mediadas - há entidades organizacionais intermediárias entre estruturas e eventos. Vamos chamar estas de "práticas sociais". [...] Práticas sociais podem ser consideradas formas de controlar a seleção de algumas possibilidades estruturais, bem como a exclusão de outras, e a conservação destas seleções ao longo do tempo, em determinadas áreas da vida social.

ideologias no discurso. [...] Os momentos de uma prática são articulados, ou seja, estabelecem relações mais ou menos permanentes como momentos da prática, podendo ser transformados quando há recombinação entre os elementos (RESENDE e RAMALHO, 2006, p. 38-9).

Os usos linguísticos definem estruturas discursivas que fazem a relação entre as representações do mundo e a linguagem. Adotando a noção de reflexividade de Giddens (os discursos e a constituição da autoidentidade integram as práticas sociais), a ADC focaliza o poder de mudança presente nas práticas discursivas, pois, de acordo com Resende e Ramalho (2006, p. 46):

Textos como elementos sociais têm efeitos causais – acarretam mudanças em nosso conhecimento, em nossas crenças, atitudes, valores e assim por diante. Essas mudanças não estão, contudo, em uma relação unilateral, visto que a dialética estrutura/ação também atua, em sua faceta discursiva, na relação texto/agente. [...] Desse modo, a importância do discurso na vida social transita entre a regulação e a transformação.

A interação discursiva presente na ADC refere-se às lutas pelo poder de que o discurso é parte integrante. O conceito de hegemonia é retomado de Gramsci e Laclau, remontando à noção de ideologia. Esta se faz presente, pois na luta hegemônica, determinadas representações da realidade são naturalizadas e generalizadas a fim de contar com o consentimento para manter o poder, que não se sustenta exclusivamente à força: “The hegemonic struggle between political forces can be seen as partly a contention over the claims of their particular visions and representations of the world to having a universal status.” (FAIRCLOUGH, 2003, p. 45).<sup>25</sup>

O conceito de ideologia adotado, filiado teoricamente a John Thompson e Terry Eagleton, ajuda a explicar as lutas pela afirmação das visões de mundo. Fairclough (2003, p. 9) assume uma visão crítica de ideologia e justifica sua decisão:

Ideologies are representation of aspects of the world which can be shown to contribute to establishing, maintaining and changing social relations of power, domination and exploitation. This “critical” view of ideology, seeing it as a modality of power, contrasts with various “descriptive” views of ideology as positions, attitudes, beliefs, perspectives etc. of social groups without reference to relations of power and domination between such groups. Ideological representations can be identified in texts, (Thompson 1984 glosses ideology as “meaning in the service of power”), but in saying that ideologies are representations which can be shown to contribute to social relations of power and domination. I am suggesting that textual analysis needs to be framed in this respect in social analysis which can consider bodies of texts in terms of their effects on power relations. Moreover, if ideologies are primarily representations, they can nevertheless also be “enacted” in ways of acting socially, and

---

<sup>25</sup>A luta hegemônica entre as forças políticas pode ser vista em parte como uma contenda sobre as afirmações de suas visões e representações particulares do mundo a fim de terem um estatuto universal.

“inculcated” in identities of social agents. Ideologies can also have a durability and stability which transcends individual texts or bodies of texts.<sup>26</sup>

Essa visão de ideologia volta-se às relações de poder, mas supera a visão determinista de que a ideologia está sempre a serviço de determinada estrutura de poder hegemônica, pois considera a possibilidade de a ideologia constituir-se em sentidos que conduzem a mudanças nas relações sociais de poder e possam favorecer a mudança social. A ideologia atua, assim, tanto nas relações sociais que se perpetuam no tempo, no nível mais abstrato de análise, relacionados às estruturas, quanto nos eventos em que aparecem as ações dos sujeitos e as mudanças: “A questão chave é se a ideologia é uma propriedade das estruturas ou uma propriedade dos eventos, e a resposta é ‘ambas’. E o problema-chave é encontrar uma abordagem satisfatória da dialética entre estruturas e eventos” (FAIRCLOUGH, apud RESENDE e RAMALHO, 2006, p. 48).<sup>27</sup>

A ADC, portanto, privilegia o estudo dos usos da linguagem na constituição das assimetrias de poder, sobretudo os processos de mudanças nas relações de poder. O discurso, visto como prática social, está inserido no processo de luta hegemônica, na qual várias vezes aparecem na disputa pelo domínio. Pelo processo de luta presente na noção de hegemonia pode ocorrer uma articulação e rearticulação das ordens do discurso, ou seja, dos elementos discursivos que organizam socialmente a linguagem e orientam a variação linguística. Nesse sentido, duas categorias analíticas são importantes de acordo com Resende e Ramalho (2006): os gêneros discursivos, que são “aspecto especificamente discursivo de maneiras de ação e interação no decorrer de eventos sociais” (p. 62) e a intertextualidade, ou seja, “a presença de elementos atualizados de um texto em outro texto” (p. 65).

No aspecto linguístico, a ADC credita seus principais conceitos à Linguística Sistêmica Funcional, do linguista britânico Michael Halliday. A partir do paradigma funcionalista da linguística, Fairclough fez uma releitura teórica dos principais conceitos da

---

<sup>26</sup> Ideologias são representações de aspectos do mundo que podem ser exibidos para contribuir com o estabelecimento, manutenção e mudança das relações sociais de poder, dominação e exploração. Essa visão “crítica” de ideologia, vendo-a como uma modalidade de poder, contrasta com várias visões “descritivas” de ideologia como posições, atitudes, crenças, perspectivas, etc. de grupos sociais sem referência às relações de poder e dominação entre tais grupos. Representações ideológicas podem ser identificadas no texto, (Thompson, 1984, explicita ideologia como “sentido a serviço do poder”), mas no dizer que ideologias são representações que podem ser mostradas para contribuir com as relações sociais de poder e dominação. Estou sugerindo que a análise textual precisa de ser enquadrada, nesse sentido, na análise social que pode considerar conjuntos de textos em termos de seus efeitos sobre as relações de poder. Além disso, se ideologias são principalmente representações, podem estar, contudo, também “promulgadas” em maneiras de agir socialmente e “incutidas” nas identidades dos agentes sociais. Ideologias também podem ter uma durabilidade e estabilidade que transcende textos individuais ou corpos de textos.

<sup>27</sup> Os autores citam: FAIRCLOUGH, N. **Critical discourse analysis: papers in the critical study of language.** London: Longman, 1995, p. 71.

Linguística Sistêmica, chegando à definição das três maneiras como o discurso figura nas práticas sociais, como maneiras de agir, modos de representar e modos de ser. Essas são expressas, respectivamente nos significados acional (ações), representacional (representações) e identificacional (estilos) do discurso (RESENDE e RAMALHO, 2006, p. 57-61).

O discurso participa da construção do sujeito, sua identidade e suas relações sociais, e influencia a constituição de crenças e valores. Assim, na visão dialética de Fairclough, não só o social interfere na constituição e nas escolhas relacionadas aos usos da linguagem, mas os usos da linguagem também são parte constitutiva da vida social.

As páginas acima apresentaram resumidamente os principais aspectos teóricos da ADC que explicam sua concepção de discurso e a relação teórica entre linguística e Ciências Sociais. Cabe ainda uma observação quanto às especificidades dos discursos políticos:

O discurso político é, por excelência, indutor, pois pretende sempre intervir no meio que o cerca, ao insinuar, propor, sugerir, mandar, justificar, negar, afirmar, camuflar, esconder ou revelar. Como tal, só pode ser entendido dentro do contexto em que foi manifesto e este, por sua vez, também é moldado e compreendido pelo próprio discurso; o real, do qual o discurso faz parte, impõe seus limites, define aliados e contendores, ajuda a revelar o oculto e o subentendido; às vezes, inverte o sentido do que parecia imediatamente claro e transparente. Este duplo aspecto do discurso, simultaneamente sujeito e objeto, constitui um dos maiores complicadores de sua análise (FONSECA, 2001, p. 104).

O discurso político interpreta a realidade presente sem perder de vista os projetos a que se filia. Essa dialogicidade do discurso político precisa ser considerada, sendo tão essencial quanto a polifonia das contendas presentes no discurso.

Neste trabalho, analisam-se os discursos partindo de temas, acompanhando eventuais mudanças na interpretação ao longo do tempo ou circunstanciais. A ênfase desse estudo está na análise da interpretação dos presidentes acerca da pobreza, e por exigência da própria construção das ideias sociais na época, o desenvolvimento também assume grande relevância. A organização dos assuntos ligados à pobreza e ao desenvolvimento foi feita depois de uma leitura dos discursos e de uma pré-análise da elaboração de ideias e da construção discursiva, de tal forma que a própria fonte histórica determinou quais os temas relevantes na época ao se tratar de pobreza e desenvolvimento.

Como a pobreza está sendo analisada? Não se trata de simples palavra, no entanto, também não se trata de um conceito propriamente construído. Essa dificuldade apareceu logo na definição do tema dessa pesquisa: afinal, se não há um único conceito de pobreza (ou seja, um objeto claramente definido), como cercar o objeto de estudo?

Na década de 1950, verifica-se a elaboração de ideias sobre a pobreza, ainda que não apareça uma definição conclusiva ou ampla o suficiente para abarcar todas as reflexões sobre pobreza expressas nos discursos. Os temas relacionados a esse problema social são os mais variados e as abordagens dependem do tema, do público ao qual o discurso se direciona, do momento político e da complexidade das próprias ideias, em si, dos presidentes, sobretudo Vargas. Várias interpretações da época caíram sob os debates entre distribuição e crescimento nas décadas seguintes; alguns aspectos, no entanto, nos são familiares nas definições e reflexões nos anos 1950 sobre a pobreza. Não se pode falar na construção de um conceito de pobreza nos discursos, mas houve um esforço de elaboração do que se pode definir como “ensaio” de conceituação de pobreza.

Reinhart Koselleck, historiador alemão, é o principal expoente da história dos conceitos. A citação de seu nome não tem a pretensão de apresentar toda sua produção bibliográfica ou as conclusões de seus estudos específicos, mas apenas esclarecer alguns limites e possibilidades desse trabalho.

Para Koselleck, um *conceito* é resultado de uma teorização. Não se restringe ao significado de uma palavra, mas se refere ao conjunto de significado, interpretação e sentido frente à realidade. O conceito se diferencia de uma simples palavra por conter ambiguidades, ou seja, se constitui de diferentes sentidos em constante disputa.

Una palabra contiene posibilidades de significado, un concepto unifica em sí la totalidad del significado. Así, un concepto puede ser claro, pero tiene que ser polívoco. Todos los conceptos em los que se resume semióticamente un proceso completo se escapan a la definición; sólo es definible aquello que no tiene historia (KOSELLECK, 1993, p. 117).<sup>28</sup>

Nesse sentido, mesmo sem haver um conceito acabado, e sem nos propormos a comparar a construção desse conceito ao longo da história, a crítica à pretensão de generalidade e a percepção da polissemia são adequadas à análise das ideias sobre pobreza expressas nos discursos. Para estudar as mudanças conceituais ao longo da história, Koselleck teorizou sobre o *tempo histórico*. Entendido como uma abstração, é o que se processa e se torna compreensível para nós através do vínculo sempre cambiante entre o passado e o futuro, os quais são compreensíveis mediante nossas experiências e expectativas.

---

<sup>28</sup> Uma palavra contém possibilidades de significado, um conceito unifica em si a totalidade do significado. Assim, um conceito pode ser claro, mas tem que ser polívoco. *Todos os conceitos nos quais se resume semióticamente um processo completo escapan à definição; só é definível aquele que não tem história.* (Grifo no original).

Experiência é um passado presente, cujos acontecimentos foram incorporados e podem ser recordados. Na experiência se fundem tanto a elaboração racional, como os modos inconscientes do comportamento que não devem, ou não deveram ainda estar presentes no saber (KOSELLECK, 1993, p. 338).

Na experiência se fundem a elaboração racional e os “modos inconscientes do comportamento”. Ela pode ser vivenciada por cada um ou transmitida de uma geração a outra. O outro elemento do tempo histórico, a expectativa, é futuro feito presente. É constituída de “esperança e temor, desejo e vontade, inquietude, mas também a análise racional, a visão receptiva ou a curiosidade” (KOSELLECK, 1993, p. 338). A expectativa, contudo, aponta para o que já foi experimentado, experiência que permite esperar que algo se repita no futuro.

Koselleck prefere falar de *espacos de experiência* e de *horizontes de expectativa* como as duas categorias históricas principais para análise. Mas faz um alerta: “Quién crea que puede deducir su expectativa totalmente a partir de su experiencia se equivoca. (...) El tiempo aclara las cosas, se reúnen nuevas experiencias. Es decir, incluso las experiencias ya hechas pueden modificarse con el tiempo”<sup>29</sup> (KOSELLECK, 1993, p. 341). O presente é apenas uma das possibilidades abertas pelo passado: é a que efetivamente se realizou.

O ser humano está inserido em um contexto social, e compreende a realidade a partir das experiências, as quais são os instrumentos da compreensão histórica. A historicidade da vivência social, portanto, conta com as permanências para projetar as mudanças, e assim se processa a construção da noção de tempo, de história e de outras noções e conceitos explicativos da realidade. Isso é o que Koselleck chama de tempo histórico, uma categoria de compreensão da realidade capaz de dar sentido ao passado e ao futuro. A importância das expectativas para o conhecimento histórico foi bem descrita por Pereira:

O que constitui o tempo histórico são as concepções sociais sobre sua temporalidade e, particularmente, sobre seu futuro. A temática historiográfica, não é propriamente o passado, mas o futuro; não o fato, mas a possibilidade; mais precisamente, as possibilidades e projetos, passados – o futuro passado (PEREIRA, 2004, p. 43-4).

O conceito não é um fenômeno estritamente linguístico, mas é a constituição linguística de experiências na realidade, na vivência, e teorização a partir das mudanças na sociedade. Segundo Jasmin: “Trata-se de pôr os conceitos políticos e sociais em relação com a continuidade ou a descontinuidade das estruturas políticas, econômicas e sociais, o que resulta

---

<sup>29</sup> Quem acredita que pode deduzir sua expectativa totalmente a partir de sua experiência se equivoca. (...) O tempo aclara as coisas, se reúnem novas experiências. Quer dizer, inclusive as experiências já feitas podem modificar-se com o tempo.

em ter como tema favorito a elaboração conceitual produzida em tempos de mudança rápida” (JASMIN, 2005, p. 33).

Koselleck se reporta a Gadamer quando analisa a implicação histórica da experiência. De acordo com Gadamer, filósofo da hermenêutica das tradições, podemos compreender a linguagem, mas não a totalidade da realidade à qual a linguagem se reporta. Isso pressupõe que por trás da linguagem sempre há algo mais, pois ela remete para uma realidade mais ampla que nos escapa ao conhecimento completo. O que conhecemos sobre a realidade são interpretações, as quais podem admitir novos sentidos de acordo com a historicidade do sujeito que interpreta.

Essa concepção do fazer história em Koselleck leva a algum grau de relativismo que José Carlos Reis resumiu da seguinte forma: “a verdade histórica é um sentido atribuído pelo presente” (REIS, 2003, p. 173).

Existe certo relativismo em Koselleck por considerar que o conhecimento histórico existe marcado pela historicidade que o produziu. Entretanto, a leitura do passado depende não apenas da visão retrospectiva, mas também da compreensão dos coetâneos à época, expressa pela linguagem que permite ao presente comunicar-se com o passado. A comunicação entre vivências passadas e estudos presentes não é uma via de mão única, na qual o presente totalmente preso à sua historicidade aborda o passado, e sim uma relação dinâmica que muda também a forma como o historiador compreende o presente. Desse modo, o relativismo historicista em Koselleck é parcial.

Em um estudo sobre a relação da história em Koselleck e a filosofia em Gadamer, Pereira diz que “a hermenêutica filosófica suscita no pesquisador um trabalho constante de esclarecimento sobre suas questões, motivos e ‘preconceitos’”. O historiador que relaciona o estudo histórico com a hermenêutica das tradições encontra-se “ligado às questões de seu mundo e à atuação em seu tempo” (PEREIRA, 2004, p. 33).

Do que nos adianta um conhecimento pretensamente objetivo, mas que não se liga a nenhuma grande preocupação do presente, a nenhum interesse de fato? A busca pelo total e pelo objetivo não é garantia da produção de conhecimentos relevantes e transformadores. Que objetividade nós buscamos? Aquela que visa a conhecer o outro pelo outro, ou aquela que questiona a nós mesmos? (PEREIRA, 2004, p. 35).

Ainda que não seja possível realizar neste trabalho uma história do conceito de pobreza, as teorias sobre história dos conceitos e o tempo histórico em Koselleck são aportes relevantes nesse estudo sobre a elaboração de ideias e esforços de definição da pobreza em um momento histórico específico.

#### 4. DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO E DISTRIBUIÇÃO A PARTIR DOS DISCURSOS

*Dentro dos padrões da técnica conhecida, numa região subdesenvolvida sempre existe deficiente utilização dos fatores de produção. Essa deficiência, sem embargo, não resulta necessariamente de má combinação dos fatores existentes. O mais comum é que resulte da escassez do fator capital (FURTADO, 1954, p. 194).*

Na década de 1950, o governo assumia como um de seus objetivos aumentar a produção e a produtividade. Para isso, considerava-se prioritário investir em novas tecnologias de produção, como maquinaria, fábricas, insumos. A consciência do subdesenvolvimento acompanhava a consciência de Terceiro Mundo, forjada na compreensão da história do país e na comparação com os países do Primeiro Mundo. A interpretação da época sobre a situação do país no cenário internacional estava estruturada pelas relações internacionais herdadas de um passado colonial, marcada pela economia: produção agrícola para exportação e uso de técnicas atrasadas frente aos países do Primeiro Mundo. O governo e boa parte das elites entendiam que o capital nacional era insuficiente para realizar todos os investimentos considerados necessários para alcançar o estágio de desenvolvimento desses países e, assim, a busca por capital externo se tornou um imperativo para romper com o atraso. No entanto, o capital externo também era visto com ressalvas. Reconhecia-se a necessidade de o governo controlar a forma de investimento exterior no Brasil e defender os “interesses nacionais de desenvolvimento”, pois havia também a convicção de que o único interesse dos países desenvolvidos havia sido explorar o Brasil.

O resumo geral apresentado acima dá uma ideia dos objetivos e desafios que constituem tema dos discursos de Vargas e JK. Mas a uniformidade e as semelhanças terminam por aí. As influências teóricas do pensamento econômico da época e a compreensão da relação entre o desenvolvimento econômico e o social são parâmetros para compreender a riqueza de interpretações sobre o desenvolvimento nacional nos discursos. Nos discursos de Vargas e JK, o desenvolvimento e a melhoria das condições sociais andam inextricavelmente associados, ainda que a inter-relação entre ambos fosse interpretada de maneira diferente por cada presidente. Planejamento, políticas de crédito, relações internacionais, gestão de instituições governamentais, política trabalhista e assistencial são exemplos de temas que os diferenciam e tornam o conjunto dos discursos de um governo expressão sem igual de



elaboração discursiva de ideias, de esmero na construção de um projeto e de um sentido para a nação.

#### 4.1 Desenvolvimento e subdesenvolvimento em Vargas

*Volto a dizer-vos que é preciso trabalhar, produzir, exportar cada vez mais, para atingirmos completa emancipação econômica (VARGAS).*

As políticas desenvolvimentistas se baseavam principalmente nos estudos da Cepal, cujo mérito foi explicitado por Vargas ao considerar que “as medidas preconizadas não são meras especulações teóricas, mas, pelo contrário, assumem grande significação como programa de ação prática e alcance objetivo” (VARGAS, 1969b, p. 28). Vargas tinha a intenção de promover a industrialização desde seu governo anterior, durante as décadas de 1930 e 40 (FONSECA, 2003). Algumas indústrias de base estatais foram construídas naquele período, como foi visto no item 2.1.1. O Segundo Governo Vargas representou o amadurecimento de um projeto de desenvolvimento industrial, quando as bases iniciadas anteriormente tornaram viável a implementação de várias medidas em prol da industrialização.

O governo se propôs a criar a infra-estrutura, realizar investimentos na indústria de base, no setor de energia e de transporte, conforme as necessidades de cada região, das mais desenvolvidas às mais subdesenvolvidas. O aproveitamento dos recursos naturais deveria ser ampliado com base no uso de técnicas modernas.

##### 4.1.1 Modernização

Apesar de não ter um plano econômico claro como o Plano de Metas de JK, Vargas elaborou um plano com uma linha definida de atuação, o Plano Nacional de Reparcelamento Econômico, também chamado Plano Lafer. Ao avaliar o plano Salte, criado no governo Dutra, Vargas mostra suas ideias sobre o planejamento. Para Vargas, o Plano Salte tinha o mérito de tentar ampliar os investimentos governamentais e associar programas diversos. Porém, a

coordenação entre os programas, mesmo dentro do próprio Plano, era considerada quase inexistente. Além disso, o presidente critica a fraca base financeira do Plano Salte (VARGAS, 1952, p. 125). Este Plano acabou sendo abandonado logo no primeiro ano de seu governo, em 1951, a partir de quando passou a vigorar o Plano de Reparcelhamento Econômico.

Um dos objetivos do Plano criado no governo Vargas era fomentar a integração econômica entre as regiões produtoras de matérias-primas e as mais industrializadas. Assim, todas as regiões deveriam ter oportunidades de desenvolvimento, dentro de suas condições de infraestrutura e de recursos naturais disponíveis. O projeto de nação de Vargas, nos aspectos político e econômico, pressupunha o aumento de produtividade como pré-condição do crescimento econômico e das melhorias sociais. A participação do governo no desenvolvimento tinha dois objetivos básicos:

- a) dotar a economia das áreas mais desenvolvidas de infraestrutura capaz de atender às exigências da superestrutura, a qual vai se expandindo principalmente graças às aplicações privadas;
- b) criar, nas regiões subdesenvolvidas, uma infraestrutura capaz de reter ou atrair fatores de produção que se orientariam, de outro modo, para as regiões mais dotadas de indústrias e serviços de base (VARGAS, 1969b, p. 223).

Na Mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1951, Vargas defendia a necessidade de expandir a industrialização e ampliar a produção de bens primários. A industrialização era um tema amadurecido nos seus discursos, que defendiam o uso das modernas técnicas produtivas para aumentar a produtividade do trabalho. Destacava que, “por motivos estratégicos mas sobretudo econômicos”, a indústria nacional deveria voltar-se à indústria de base e à transformação das matérias-primas nacionais “extraídas de todos os reinos da natureza e de todos os rincões do país” (VARGAS, 1969a, p. 191).

A modernização da produção, com a racionalização da produção e o investimento em maquinaria, prometiam resgatar a nação do subdesenvolvimento. A técnica moderna, fabril, e o uso de fontes de energia eram os caminhos para o crescimento.

A civilização moderna aprendeu que riqueza, bem-estar social e justiça econômica resultam não apenas da vitalidade de suas instituições políticas, mas principalmente da potência de seus instrumentos de trabalho. A natureza oferece oportunidades imensas aos povos que aprenderam a substituir a força do braço humano pela energia das máquinas [...].

Pudéssemos hoje elevar o consumo de energia do trabalhador brasileiro aos níveis atingidos por outros povos, e teríamos eliminado as principais causas do sofrimento de nossa gente. A multiplicação da potência em máquinas, à disposição dos trabalhadores da indústria e do

campo, significaria aumento de produtividade, melhor padrão de vida e maior felicidade coletiva (VARGAS, 1952, p. 218).

Essa interpretação está de acordo com a visão cepalina de que o baixo aproveitamento dos recursos é a principal causa de pobreza, ou seja, a falta de riquezas resulta em baixos investimentos e na estagnação da produção. A causa central da pobreza pode ser resumida no mau aproveitamento de recursos, o que se reflete não apenas na situação dos pobres, mas era considerada condição tornar a nação rica. “No adequado aproveitamento dos recursos naturais, exauríveis e renováveis, reside um dos meios mais eficazes e seguros para aumentar a nossa produção e melhorar o padrão de vida do povo brasileiro” (VARGAS, 1952, p. 199).

A formação de técnicos era necessidade decorrente das novas técnicas de produção: “novos rumos precisam ser traçados no ensino superior e profissional” (VARGAS, 1952, p. 180). Além do quadro técnico, havia preocupação em formar um quadro de “cientistas propriamente ditos, pois estes é que irão elaborar os conhecimentos novos, com os quais será edificada a nossa emancipação econômica” (VARGAS, 1954, p. 373). Em outro momento afirma: “os países que se retardam na assimilação das descobertas da ciência e das técnicas modernas ficam sob a ameaça de indefinido subdesenvolvimento” (VARGAS, 1969b, p. 262).

A modernização estava na essência do projeto de desenvolvimento por atacar as bases do “atraso”, ou seja, a subutilização dos recursos naturais e de mão-de-obra.

#### 4.1.2 Mineração, energia e transporte

Os setores de mineração e energia são estratégicos; por isso, receberam fortes investimentos nos governos Vargas e JK. Além de ampliar investimentos em infraestrutura de produção, Vargas também defende a necessidade de melhorar a legislação e aparelhar os órgãos de controle da exploração nesses setores. A preocupação relativamente maior com a normatização e a estrutura administrativa é uma característica do governo Vargas que não se verifica com a mesma intensidade no período JK.

Como idealizador das empresas públicas de mineração, Vargas destacava a importância da Companhia Vale do Rio Doce, responsável por quatro quintos da produção nacional de minério de ferro em 1950. Nesse mesmo ano, Volta Redonda contribuiu com cerca de metade da produção nacional de aço laminado. Contudo, Vargas observa que em

1950 o país importou 40% dos suprimentos de ferro e aço do país. Por isso, reforça que a “Nação tem de empenhar-se num esforço de crescimento contínuo para elevar o padrão de vida que se mede, entre outros índices, pelo consumo individual do aço e dos combustíveis” (VARGAS, 1952, p. 183). Mesmo ao tratar da indústria de base, fundamental para o desenvolvimento industrial, Vargas apresentava uma justificativa social para a inversão de capital nesse setor. A justificativa social também está presente em vários outros momentos, como em 1952, quando a refinaria de petróleo de Cubatão estava sendo construída: “Essa e outras refinarias contribuirão poderosamente para facilitar a tarefa dos trabalhadores brasileiros, na batalha pelo aumento da produção e pela conquista de um alto padrão de bem-estar e de conforto” (1969a, p. 172). Essa refinaria foi inaugurada somente em 1955 pelo presidente Café Filho.

Na Mensagem ao Congresso por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1952, Vargas anunciava a elaboração de um plano nacional de eletrificação aproveitando a força das quedas d’água, destacando a importância de explorar as fontes de energia utilizando maquinaria.

A obra do governo se desenvolve no sentido de vencer, pelas forças do progresso e da civilização, as forças da inércia e da rotina e os métodos anacrônicos de trabalho. Essencialmente, isso significa multiplicar as forças do homem pela capacidade da máquina [...]. Carvão, Petróleo e eletricidade: essas as três fontes principais de energia de nossa época, os três poderosos instrumentos do Progresso (VARGAS, 1954, p. 103).

As atividades petrolíferas eram coordenadas pelo Conselho Nacional de Petróleo, cujas atribuições foram transferidas à PETROBRÁS - Petróleo Brasileiro S.A, criada em 03 de outubro de 1953 e em atividade desde maio de 1954. O petróleo foi protegido por legislação federal em 1938, durante o Estado Novo, quando o Decreto-lei nº 366 não reconhecia o domínio privado sobre as jazidas. Outro Decreto-lei, nº 395, declarou o abastecimento de petróleo de utilidade pública, nacionalizou a indústria de refinação e criou o Conselho Nacional do Petróleo. Em 1952, Vargas novamente apresentava preocupação em relação ao petróleo, em Mensagem na abertura da Sessão Legislativa, ao observar que “o dreno de divisas representado pelos combustíveis líquidos apresenta já 13% dos nossos gastos de importação e tende a crescer cada vez mais, sem que, a longo prazo, haja análoga tendência na nossa capacidade de exportar” (VARGAS, 1954, p. 314). No início de 1953, o presidente anunciava aumento do número de poços produtivos, com o acréscimo de 8,6% sobre o ano anterior na produção de óleo bruto, ultrapassando 750 mil barris. Já havia então 180 poços produzindo óleo e 24 produzindo gás (1969a, p. 416-7).

A defesa do petróleo se baseou na sua importância estratégica para o ideal de emancipação nacional e também pela questão social. Em discurso na Bahia em junho de 1952, Vargas lembrou das críticas ao seu governo, principalmente ao Decreto-lei 3.236 de 1941, pelo qual as jazidas de petróleo e gás natural pertencem à União, a título de domínio privado imprescritível. Em seguida, acusa quem se opõe ao controle governamental sobre esses recursos naturais e reafirma seu projeto nacionalista se defendendo de críticas:

Entretanto, foi esse nacionalismo que defendeu o Brasil contra a incursão dos trustes internacionais. É justificável a sinceridade dos que encaminham as suas preferências para outras formas jurídicas [...]. Não os incluo entre os conhecidos advogados dos monopólios econômicos estrangeiros, nem entre os arautos dum falso nacionalismo que mal encobre sua filiação ideológica, visando novos imperialismos. Não é de espantar, pois, que se levantem agora, uns e outros, com o objetivo de torpedear e paralisar a atual proposta governamental – os primeiros porque não tem porta de acesso na nova organização, e os últimos porque, para eles, só interessa que o petróleo seja nosso, mas... debaixo da terra (VARGAS, 1969a, p. 158-9).

A crítica ao “imperialismo” aparece oportunamente ao defender o controle estatal sobre o petróleo brasileiro, sem significar qualquer princípio ideológico ou mesmo político de oposição ao capital externo. Vargas se opunha à liberação do controle de setores estratégicos da economia aos investidores externos, mas tentava atraí-los para realizar investimentos produtivos no Brasil.

Coerentes com o projeto de aproveitamento racional dos recursos disponíveis, tanto Vargas quanto JK fizeram estudos e assinaram contratos com firmas estrangeiras para a produção de fertilizantes a partir do aproveitamento dos resíduos das refinarias. No caso de Cubatão, a obra da fábrica de fertilizantes iniciou em 1953 com previsão de conclusão em fins de 1954, mas foi concluída somente em 1958 (TORRES, 1997).

O setor de transporte, que ganhou grande impulso no governo JK, dera seus primeiros passos no governo Vargas – o qual não privilegiava o transporte rodoviário, como fez o seu sucessor. O desenvolvimento rodoviário arrancou com a fabricação de 800 caminhões em 1952 (VARGAS, 1969a, p. 391). Vargas também se estudava a criação da “indústria do automóvel”, pois apenas algumas partes dos veículos montados no Brasil eram produzidas dentro do país. A intenção de consolidar a industrialização nacional para atender às necessidades nacionais foi fortalecida pela Segunda Guerra Mundial, cujas circunstâncias justificaram a criação, entre outras, da Fábrica Nacional de Motores, com o objetivo de produzir motores de aviões e realizar estudos sobre a produção de motores para tratores, caminhões e geladeiras (VARGAS, 1952, p. 190). Em 1953, essa fábrica participou da

produção de mais de mil caminhões, tendo contribuído com quase um terço do seu valor e dando impulso ao programa de nacionalização do caminhão (VARGAS, 1969b, p. 259).

O petróleo adquiria assim ainda maior importância nos planos de desenvolvimento, e as rodovias se apresentavam como uma alternativa justificada pela dispersão pelo seu custo reduzido para o governo, em comparação com a estrutura ferroviária. Por outro lado, Vargas reconhece o interesse da iniciativa privada na construção de rodovias e na indústria de automóveis, mas afirma que a construção de ferrovias poderia tornar-se até mais barata do que as rodovias sob certas condições:

O capital privado nacional já se tornou capaz de abordar uma tarefa conjunta gigantesca – com a condição de que se possa desdobrá-la em muitos empreendimentos médios e pequenos [...]. No campo dos transportes terrestres, por exemplo, essa atitude se traduz numa decidida preferência pela rodovia – em detrimento da ferrovia – mesmo nos casos em que, tecnologicamente, a estrada de ferro seja a melhor solução, como quando se trata de atender a um volume ponderável de carga ou passageiros, a distâncias consideráveis [...] no caso do transporte rodoviário, o único investimento fixo importante é exigido pela construção da via, ficando a aquisição do material rodante a cargo de milhares de particulares [...].

Mas é meu dever advertir que, ao menos por enquanto, o custo do transporte ferroviário é várias vezes mais leve, do que o rodoviário, porque aqui mesmo podemos fazer os trilhos e os vagões e logo estaremos construindo as locomotivas, e porque a estrada de ferro aceita energia como poderemos produzir em quantidades ilimitadas, a exemplo da hidrelétrica ou, em certa regiões, da lenha ou do carvão nacionais (VARGAS, 1969a, p. 396).

Vargas anuncia que proporá ao Congresso a criação da Rede Ferroviária Nacional. O governo tem o objetivo de aliviar os déficits no transporte ferroviário e de navegação:

Pelo emprego de métodos mais econômicos de gestão e, sobretudo, virá a permitir a participação do capital privado nos empreendimentos, mesmo que ao Estado continue a caber a tarefa de cobrir, com suas ajudas, a diferença entre a solvência e a insolvência (VARGAS, 1969a, p. 399).

Ainda que a construção de ferrovias pudesse otimizar a utilização dos recursos e deixasse de ser deficitária, as rodovias encontravam uma justificativa social – além do não declarado interesse econômico da indústria automobilística – conforme a citação abaixo:

A existência de boas rodovias é condição indispensável à fixação do homem rural, ao estímulo às atividades agropecuárias, como fator eficiente na luta contra o pauperismo e a pernicioso concentração dos centros urbanos, pois nenhum outro meio de transporte moderno é mais penetrante e interessa mais fundamentalmente o homem do campo (VARGAS, 1952, p. 210-1).

Em 1954, em Mensagem ao Congresso, Vargas anuncia “a gigantesca obra de reequipamento da rede ferroviária do país” (1969b, p. 271). Quatro projetos já contavam com

financiamento, três deles pelo Exim-Bank (Banco de Importação e Exportação, norte-americano) e um pelo BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento). Vargas assume que “é propósito do governo levar avante o programa de reequipamento ferroviário com os nossos próprios recursos financeiros, sem esperar indefinidamente pelo prometido auxílio do exterior” (VARGAS, 1969b, p. 275). Em realidade, assim como JK, Vargas buscava crédito externo para os investimentos de maior vulto em produção ou infraestrutura e, no caso de não obter capital suficiente, o próprio governo se propunha algumas vezes a assumir parte dos custos.

#### 4.1.3 Desenvolvimento social

A justificativa discursiva para o projeto econômico é a necessidade de melhorias sociais. Em mensagem ao Congresso em 1952, Vargas explica por que a industrialização e o crescimento econômico não estariam completos sem um adequado desenvolvimento social:

Não é bastante, porém, o desenvolvimento econômico e industrial; é preciso que a estrutura social seja suficientemente sadia e robusta para resistir às repercussões internas de uma crise internacional. É necessário, para isso, que a Nação inteira desfrute de um padrão de vida digno e se sinta ligada às instituições constituídas e à causa das democracias por laços de interesse próprio e de convicção profunda, e não apenas por subordinação e interesse. A consecução desse objetivo e a elevação do padrão de vida pressupõem uma produção mais abundante e uma distribuição mais equitativas dos bens, o que reclama, por sua vez, uma inversão mais ativa de capitais que, transformados em equipamentos e maquinaria, o trabalho dos brasileiros fará frutificar (VARGAS, 1954, p. 116).

O pressuposto teórico subjacente é cepalino, idealizando uma estrutura de mercado capaz de sustentar a situação de pleno emprego, num processo de desenvolvimento em que o consumo interno, ou seja, a demanda gerada pelos trabalhadores, é importante propulsor do desenvolvimento. Além disso, assinala a necessidade de instituições democráticas para que todos os grupos sociais estejam representados – a preocupação com as instituições é recorrente em Vargas. Em parte, essa preocupação reflete certa valorização dispensada ao tema naquele período democrático que sucedeu a ditadura do Estado Novo. Vargas, ex-ditador agora representante político eleito legalmente, reforçava nos discursos a necessidade de instituições sólidas e eficientes.

Em um trecho em que mencionava as péssimas condições de vida no meio rural, Vargas analisou a mentalidade dos trabalhadores:

Há que ressaltar, de logo, o reduzido consumo de alimentos, o baixo padrão de habitação, e as precaríssimas condições de vestuários da grande massa das populações rurais.

A elevação dos níveis desse consumo é essencial para valorizar o homem, no sentido de elevar-lhe a própria capacidade de produção. Ao lado disso, persistem, por força da tradição, hábitos prejudiciais ao rendimento que só aos poucos poderão ser erradicados e que se traduzem na proverbial falta de ambição de boa parte das nossas massas trabalhadoras. O próprio clima de confiança e de progresso social, além do desenvolvimento econômico, constitui o mais poderoso fator para a superação dessa mentalidade (VARGAS, 1952, p. 282-3).

Vargas tentava atingir a consciência dos trabalhadores e alcançar o apoio desse grupo social para o seu projeto modernizador. O tom da fala acima expressa uma “prática social”, no sentido do termo na Análise de Discurso Crítica (vista no capítulo 3.2), ou seja, evidencia a consciência do caráter transformador do discurso e a intenção de agir por meio do discurso.

O constante reforço da relação entre o desenvolvimento econômico e as melhorias nas condições de vida parece mais do que um discurso para as “massas”, já que esse tipo de argumentação aparece em diversos discursos não direcionados à população em geral. Parece fazer parte de um trabalho de conscientização, de explicitação dos objetivos da política econômica e social de seu governo.

A complexidade do pensamento de Vargas sobre a relação entre desenvolvimento e distribuição mostra o porquê da convicção de que o desenvolvimento era a base para a superação dos problemas sociais. O emprego e a produtividade estavam na base do conceito de desenvolvimento da época, tomado dos estudos da CEPAL. Desse modo, as condições de vida do trabalhador deveriam ser suficientemente confortáveis para que a sua capacidade de produção não ficasse comprometida. Além disso, o discurso desenvolvimentista, sempre otimista em relação ao futuro do Brasil, não se reduzia a mero clichê político, mas se justificava pelo objetivo de motivar o trabalhador a sentir a ambição necessária para apoiar o projeto de desenvolvimento nacional.

O discurso do Dia do Trabalho em 1952 expressa claramente o conceito de desenvolvimento cepalino dos anos de 1950, segundo o qual o crescimento econômico seria pré-requisito para a solução dos problemas sociais. A argumentação discursiva pretende convencer os trabalhadores da necessidade de desenvolver a indústria nacional e melhorar as técnicas agrícolas:

Vossa prosperidade depende também, essencialmente, do desenvolvimento industrial do país, da organização agrária e do aumento da nossa produção. Mais produção e mais indústrias significam trabalho mais abundante e mais bem remunerado, mais empregos para todos, melhores salários e melhores padrões de vida (VARGAS, 1954, p. 459).



Mas os argumentos acima não condiziam com os fatos, como foi apontado no final do título 2.1.4. A produtividade aumentava com a utilização de máquinas, mas o emprego industrial não acompanhava o crescimento populacional urbano, sobretudo o número de empregos bem remunerados. Além disso, segundo Colistete, o custo relativo do trabalho diminuiu durante o governo Vargas. A diferença entre salário e produtividade se acentuou mais ainda no governo JK: entre 1956 e 1960, enquanto os salários reais aumentaram 2,2%, a produtividade cresceu 7,3%. “Tal resultado é notável diante das altas taxas de crescimento econômico que caracterizaram a idade de ouro do desenvolvimentismo” (COLISTETE, 2009, p. 399).

Em 1º de maio de 1953, Vargas afirmava a confiança no futuro do país: “o advento de uma ordem social mais justa e o começo da grande indústria. Emancipação do trabalhador pelo reconhecimento de seus direitos; emancipação econômica através da formação de uma indústria de base” (VARGAS, 1969b, p. 30-1).

Pelas ideias econômicas da época não podemos acusá-lo de puramente demagógico por falas nas quais cria expectativas de um futuro promissor para o povo, pois a explicação para o desenvolvimento expressa no discurso está totalmente de acordo com as teorias do desenvolvimento da década de 1950. Contudo, (como será observado no item 5.1.5) Vargas percebia os efeitos negativos da utilização de maquinaria e novas técnicas produtivas sobre o nível de emprego industrial, mostrando um conflito interno no seu discurso.

A defesa da racionalidade ultrapassava o âmbito das técnicas produtivas e estendia-se para as relações sociais: “O custo direto dos transportes, mais as perdas e o florescimento dos intermediários, favorecido pela irracionalidade do sistema transportador, constituem fatores decisivos do encarecimento da vida e do desestímulo ao produtor” (VARGAS, 1952, p. 206). Entender o sentido de determinados termos é essencial para ler e compreender o discurso. Políticas irracionais ou ilógicas também remetem às relações sociais baseadas na exploração, no oportunismo característico dos interesses privados desinteressados pelo bem coletivo.

Os planos que não se apóiem em amplas investigações científicas e técnicas serão falhos [...]. É necessário ainda que livrems os planos regionais de influências de política e personalista, que a poupemos de mutilações e fracionamentos ilógicos, que a enquadremos na estrutura dos mais claros e atuais objetivos da Política Nacional (VARGAS, 1952, p. 236).

Nesse sentido, a institucionalização das relações trabalhistas e a melhoria técnica da produção são formas de racionalizar, ou seja, impor limites à exploração – no sentido negativo da palavra – feita por particulares. O discurso da modernização forma um tripé com a centralização política e o nacionalismo.

A educação também contribuiria com o desenvolvimento ao permitir aproveitar melhor a força de trabalho dos considerados “mais capazes”, favorecendo o aumento da riqueza nacional e a igualdade de oportunidades. Não houve, no entanto, reestruturações nem investimentos maciços no ensino, mas Vargas criou duas instituições educacionais com vida longa. A CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) foi criada ainda no primeiro ano de governo, em 1951, com o objetivo de preparar um futuro programa educacional para suprir as necessidades de quadro técnico. E o SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) foi criado para complementar a ação do ensino industrial federal e para atendimento rápido da necessidade das empresas de preparar operários qualificados (VARGAS, 1952, p. 275).

Confiante nas potencialidades do país, contudo, em 1953 Vargas começava a apresentar-se apreensivo quanto à oposição, justificando assim incertezas quanto possibilidades políticas de empreender todas as mudanças sociais anunciadas.

O Brasil possui, hoje, uma economia em vias de propiciar à população níveis de consumo equiparáveis aos vigentes nos países desenvolvidos. Carece, entretanto, para atingir esse objetivo em tempo útil, de vencer certas insuficiências, de remover certos obstáculos, de transformar-se de modo mais acelerado e dirigido, através da ação deliberada do governo, fundada no assentimento da opinião nacional.

A composição deste assentimento, em bases democráticas, é precisamente o problema político dos nossos dias e sua resolução implica no compromisso das forças representativas do País com os objetivos de superação do subdesenvolvimento nacional.

O governo não sugere que cesse a oposição, cujo papel criador reconhece e estima. Reclama, porém, uma necessária renovação dos processos de atuação partidária, em face da significação especial dos fatos contemporâneos. Reclama seja contida a onda demagógica deflagrada pelos agentes da inquietação e da desordem ou pelos manipuladores de clientelas. Espera que os partidos combatem a prática de colocar o exercício da representação política a serviço da distribuição de favores aos clãs eleitorais. Em resumo, preconiza a substituição da política de patronagem por uma política de princípios, orientada segundo as necessidades objetivas das classes sociais (VARGAS, 1969a, p. 279).

A construção argumentativa do trecho acima apresenta a oposição não como simples oposição política, mas contrária ao projeto econômico capaz de propiciar melhorias para a população. Ao apresentar a oposição dessa forma, Vargas esvazia sua legitimidade política, afinal, os opositores não estariam representando os interesses da população. Apesar de ter dito que não sugere “que cesse a oposição”, o próprio fato de dizer isso mostra o quanto a havia deslegitimado ao apresentá-la como prejudicial ao projeto de desenvolvimento nacional. Assim, a fala apresenta a sua interpretação do contexto político como hegemônica. Não fica claro até que ponto Vargas estava realmente assustado diante da oposição, ou se seria apenas uma forma indireta de defesa política, útil para justificar por que os problemas sociais

estavam continuando apesar do crescimento econômico e das políticas trabalhistas. De qualquer forma, a busca pelo apoio político dos trabalhadores é evidente nesse trecho, e não seria exagero considerar que foi o aspecto mais constante e persistente nos seus discursos (nesse sentido, a relevância do apoio popular nos discursos de Vargas é equivalente à importância do desenvolvimento econômico acelerado expressa durante todo o período JK).

#### 4.1.4 Desenvolvimento rural

Vargas mostra em seus discursos grande preocupação com a situação do campo. Quanto à produção agrícola e pecuária, observava que “ela tem aumentado, por certo, mas, em vários setores, não na proporção de crescimento da população geral; de outro lado, o rendimento médio por unidade de área, para a maioria dos produtos, tem caído [...]” (VARGAS, 1952, p. 162). É o dilema malthusiano que se faz presente nas reflexões de Vargas: a população cresce mais do que a produção de alimentos. Mas, ao contrário do que Malthus havia imaginado na virada do século XVIII para o XIX, em meados do século XX vislumbrava-se como solução a melhoria técnica da produção de alimentos. Vargas destaca em seus discursos que a produção moderna seria capaz de suprir as necessidades de consumo, mesmo com o aumento demográfico, e criticava o “rotineirismo”:

Continuam grande parte dos atuais ruralistas brasileiros a fazer, no século da máquina, dos adubos e dos inseticidas, o que sempre fizeram as gerações anteriores. O uso do trabalho manual, o desconhecimento de técnicas novas de explorar o solo, a inacessibilidade prática ao instrumental mecânico de trabalho, aos fertilizantes e fungicidas, eis as características reconhecidas desse ultrapassado rotineirismo (VARGAS, 1952, p. 163).

Nas mensagens dos anos seguintes, constam na descrição dos feitos do governo a compra e o financiamento para aquisição de tratores, fertilizantes químicos, fungicidas, inseticidas, etc. Os resultados alcançados por estes últimos foram rememorados no controle de formigas cortadeiras, gafanhotos, moscas de fruta, cigarrilha da cana-de-açúcar, broca do café, entre outros. Em 1952, Vargas anunciou o treinamento de novos técnicos para trabalharem no diagnóstico e profilaxia da aftosa.

Todos esses problemas da produção agropecuária, que aparecem como meta no início dos anos de 1950, atualmente são controláveis. Condena-se o uso de inseticidas, fungicidas e outros produtos por serem prejudiciais à saúde e ao meio ambiente, mas

compreendendo os desafios da agricultura, parece óbvio que os agrotóxicos tenham sido considerados a grande solução para o “atraso” da produção nacional. O uso de fertilizantes e agrotóxicos efetivamente aumenta a produtividade frente aos métodos tradicionais de produção, embora atualmente a agricultura “orgânica” esteja desenvolvendo novos conhecimentos e tenha conseguido bons resultados quanto à produtividade.

Os produtos agrícolas tinham significativa participação nas exportações brasileiras – em 1952, por exemplo, a participação do café nas vendas externas atingiu um pico de 74% (VIANNA, 1995, p. 128). O governo também precisava garantir alimentos para a população e matéria-prima para a indústria crescente. Além disso, a força política da tradicional elite rural, principalmente a cafeeira, pressionava o governo para manter a lucratividade das exportações. Assim, apesar de a industrialização ser a propulsora do desenvolvimento, o setor primário da economia também mobilizava expectativas, e é interessante analisá-las até mesmo para entender o ideal de desenvolvimento nacional integrado, o qual não se restringia a ao setor industrial, apesar da sua centralidade.

No discurso denominado “Convocação de todos os brasileiros para a batalha da produção agrária”, em 8 de abril de 1952, o presidente divulgava algumas diretrizes de seu governo no setor e anuncia um reaparelhamento técnico e financeiro do Ministério da Agricultura a fim de aumentar a produção agrícola.

Devemos aumentar a nossa produção agrária numa média anual de 10% pelo menos no que toca aos gêneros alimentícios [...].

Somos uma nação de agricultores, onde 70% da população vive no campo e do campo, onde a agricultura é a fonte ainda preponderante de divisas para a aquisição de bens de produção – matérias-primas, equipamentos e produtos industriais – indispensáveis à nossa existência [...].

A mecanização lenta da agricultura ainda não bastou para superar a queda da produção no país. De modo geral, a falta de eficiente preparo técnico ao agricultor resulta de serem ainda precárias as condições de aparelhamento do Ministério da Agricultura e da sua carência de verbas. (VARGAS, 1954, p. 436).

O investimento impulsionado e orientado pelo governo apresentava-se como solução para os problemas agrícolas, barrada no entanto pela escassez de recursos. Na ocasião, já se encontrava aprovada a lei de garantia de preços mínimos e estava em estudo a implementação de um seguro agrícola – algo de difícil implementação pelos altos riscos de perda.

#### 4.1.5 Desenvolvimento regional e integração nacional

Nas mensagens ao Congresso e em várias ocasiões em discursos, Vargas expunha ideias sobre o desenvolvimento regional. Atenção especial era dispensada à Amazônia, ao vale do São Francisco e ao Polígono das Secas – uma área do nordeste definida na década de 1930 com base nos índices de aridez e nas prolongadas crises de estiagem. O Plano de Valorização Econômica da Amazônia e o Banco do Nordeste foram criados com o intuito de aumentar os investimentos nessas regiões.

A superintendência do Plano de Valorização iniciou as atividades em setembro de 1953, visando à integração da região amazônica na unidade nacional. Em mensagem ao Congresso Nacional, em 1954, Vargas resumiu os objetivos do Plano de Valorização da Amazônia, sendo o primeiro deles “criar na Amazônia uma produção de alimentos pelo menos equivalente às suas necessidades de consumo” (VARGAS, 1969b, p. 328). Uma explicação mais completa aparece adiante:

O plano se resume, por conseguinte, em promover transformações básicas na economia, mediante a mudança gradual da atividade extrativista primitiva, predatória e anárquica, em cultura racional e quanto possível concentrada em núcleos; na expansão da produção agrícola; no desenvolvimento da pecuária e na modernização dos métodos aplicados na produção extrativa animal – no tocante às atividades regionais da região –, bem assim, em inserir na economia do grande vale elementos novos de seu progresso, através da industrialização dos produtos locais. Mediante um trabalho de colonização, perfeitamente controlado, atingir-se-á o incremento da produção agrícola e pecuária [...] instalação de energia elétrica nos centros urbanos [...] trabalho de saneamento e de assistência educacional e sanitária em grande escala. Merecem especial cuidado da superintendência, os problemas de navegação (VARGAS, 1969b, p. 329).

Para o Polígono das Secas, foi criada a Comissão do Vale do São Francisco, responsável por elaborar estratégias para o desenvolvimento das regiões afetadas, a qual:

Concluiu pela necessidade não apenas dos pequenos sistemas de irrigação, instalados em cooperação com os agricultores ribeirinhos, mas principalmente da implantação direta de grandes sistemas de irrigação, mediante a desapropriação das áreas indispensáveis, redistribuição das terras irrigadas e instalação de núcleos onde possam ser incrementadas a imigração e a colonização (VARGAS, 1969b, p. 348).

Em vários momentos Vargas deixou claro que não se tratava de copiar modelos de desenvolvimento, mas aproveitar os recursos disponíveis, promovendo o desenvolvimento de infraestrutura conforme as necessidades e possibilidades em cada região. Ainda assim, Vargas

enaltecia o modelo de desenvolvimento de São Paulo, conforme discurso pronunciado nesse estado em 1952:

Essa conjugação de um parque industrial sem rival na América Latina com uma agricultura atenta aos últimos progressos da ciência e da técnica oferece a base ideal para uma estrutura econômica robusta e sadia, capaz de assegurar efetivamente o bem-estar da coletividade (VARGAS, 1969a, p. 169).

O ideal de integração nacional deveria ser construído em dois sentidos: entre os diversos setores da economia e entre as regiões do país. Poderíamos questionar por que essa integração seria necessária, pois não seria suficiente que algumas atividades econômicas se destacassem para alcançar o crescimento econômico? Talvez sim, mas o objetivo dos governos, sobretudo de Vargas, era o desenvolvimento conforme o conceito forjado pela Cepal, que abarcava crescimento econômico e melhorias sociais para toda a população. O crescimento econômico, o enriquecimento estrito de determinados setores e regiões do país e o abandono de outros era característica associada ao período colonial, definida como atraso e subdesenvolvimento.

A mecanização ainda era considerada insuficiente nos discursos e nessa época o aumento da produção agropecuária ainda se devia principalmente à expansão da área cultivada. Ainda assim, a importação de tratores – e o enaltecimento dessa medida nos discursos – mostra a tendência de mudança de orientação do crescimento da produção, mediante a utilização de maquinaria para aumentar a produtividade, e não mais apenas a expansão da fronteira agrícola.

Para ilustrar o crescimento da mecanização na agricultura, basta dizer que de 1946 a 1950, entraram no país 9.695 tratores. No ano seguinte, foram 28.860 e, em 1952, outros 23.086 (VARGAS, 1969a, p. 360). Em 1953, porém, o Brasil importou apenas 2.786 tratores (de janeiro a novembro). Vargas explicou o motivo do decréscimo, que contrariava os objetivos de governo: “as dificuldades cambiais verificadas em 1953 não permitiram, infelizmente, que fossem aumentadas as importações de máquinas e aparelhos agrícolas” (VARGAS, 1969b, p. 230).

A produção de sementes e mudas também se expandiu durante seu governo, assim como a utilização de fertilizantes. Comentando a difusão do uso de tratores e de fertilizantes, Vargas analisa que “os problemas rurais do país começam a ser postos espontaneamente em novos termos, como uma reação ao desenvolvimento industrial, naquilo que este encerra de perturbador da situação preexistente” (VARGAS, 1969a, p. 368). A mecanização da

agricultura e a industrialização, sob esse ponto de vista, andam lado a lado e se complementam no processo de desenvolvimento nacional.

A integração nacional incluía setores e também regiões diferentes, tal processo pressupunha modernização. Na mesma Mensagem, tratou da ocupação da Amazônia pelos trabalhadores extrativistas, observa a dispersividade das famílias pelo território e a necessidade de auto-suficiência decorrente disso. Conclui que essa realidade cria condições penosas de vida e de saúde para as populações extrativistas, e continua: “É preciso vencer essa etapa de pioneirismo, de desregramento, dominar o meio agressivo e nele estabelecer, firmemente, através da execução e uma política realística, sua definitiva integração aos quadros permanentes da civilização nacional” (VARGAS, 1952, p. 237).

Vargas tinha preocupação com o aproveitamento racional dos recursos naturais, mas a forma de utilizar esses recursos não se baseava nos mesmos critérios de preservação e convivência com a natureza da forma que é tão propagada atualmente. Quando Vargas fala em exploração, geralmente está referindo à otimização do uso dos recursos, no sentido de obter o máximo de retorno econômico, como se vê na Mensagem ao Congresso de 1951, na abertura da Sessão Legislativa.

Se as investidas sobre a floresta, para a extração da matéria-prima necessária às iniciativas industriais, forem conduzidas não mais com o primitivo caráter de aventura, mas com um sentido de operação econômica organizada em bases técnicas, poderemos firmar uma sólida exploração da Amazônia (VARGAS, 1952, p. 238).

A “consciência” da exploração histórica da colonização servia de contraponto ao objetivo de aproveitamento racional dos recursos, com vistas ao bem comum:

O saque aos recursos naturais foi praticado aqui, como em todas as regiões do mundo expostas à ambição desenfreada dos primeiros colonizadores.

Mas a concepção que se tem hoje dos recursos naturais é bem diversa daquela que orientou as atividades econômicas dos produtores de antanho. As grandes áreas florestais, as minas, as fontes de energia, as águas e o solo não podem ser encarados somente sob o aspecto da propriedade privada, em que o detentor, querendo, tem o direito de depredar e inutilizar, sem medir consequências para o meio e para a coletividade. Acima da respeitável concepção da propriedade individual, cumpre encarar o ponto de vista do bem comum, da parcela que representa no patrimônio da Nação, do que significa para a harmonia e o equilíbrio dos bens naturais do País (VARGAS, 1952, p. 200).

A preocupação com a preservação do meio ambiente aparece também ao tratar das florestas que vinham sendo rapidamente destruídas para utilizar a lenha como fonte de

energia. Em Mensagem ao Congresso, lembra a necessidade de garantir o abastecimento, em longo prazo, de materiais retirados das matas, assim como de:

Orientar a expansão da agropecuária, para que ela não se processe de forma a extinguir o revestimento florístico, onde ele seja indispensável à defesa dos solos e do regime de águas e constitua reserva valiosa de material lenhoso, que já se apresenta escasso em vários pontos da região povoada do país (VARGAS, 1952, p. 176-7).

Na mesma Mensagem de 1951, apresenta outro motivo para reduzir o ritmo da exploração de madeira, além da preocupação ambiental. Alerta para a ameaça de superprodução de madeiras do sul, a necessidade de aperfeiçoar o controle das explorações nessa região e dar escoamento para o mercado exterior. O argumento ecológico que integra a citação acima, figura em segundo plano no conjunto dos discursos de Vargas, geralmente orientados pelo argumento do aproveitamento eficiente dos recursos – o qual é coerente com a preocupação com a superprodução. A defesa da preservação das florestas, ainda que possivelmente indique a consciência ecológica do presidente, sugere também uma estratégia de convencimento pela escolha dos argumentos capazes de apelar à consciência dos deputados e senadores.

O desenvolvimento regional era interpretado como resultado da exploração racional dos recursos naturais, de modo que a otimização da produção das diferentes regiões do país favoreceria a formação de um mercado interno integrado e próspero.

#### 4.1.6 Nacionalismo, capital externo e autonomia

O nacionalismo de Vargas já foi amplamente discutido na bibliografia. Esse nacionalismo deve ser compreendido como intenção no sentido do desenvolvimento do país, mas não tem qualquer relação com restrições ao capital estrangeiro. Nas palavras de Vargas em Mensagem ao Congresso em 1951:

A carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifício dos níveis de vida, reclama um crescente influxo adicional de capitais estrangeiros. [...] é intento do meu governo facilitar o investimento de capitais privados estrangeiros, sobretudo em associação com os nacionais, uma vez que não firam interesses políticos fundamentais do nosso país. (VARGAS, 1952, p. 252).



A que “interesses políticos fundamentais” Vargas se referia? Depreende-se desse discurso que eram os objetivos de superação do subdesenvolvimento. Era bem-vindo o capital produtivo estrangeiro que trouxesse investimentos de longo prazo, com uso de novas tecnologias, ou ainda os investimentos na industrialização substitutiva de importações. Havia esforço do governo para atrair capitais, o que aparece, por exemplo, quando Vargas afirma que as facilidades concedidas à agricultura e à indústria pelo Banco do Brasil se estenderiam aos capitais nacionais e estrangeiros (VARGAS, 1952, p. 309).

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, em janeiro de 1953, já havia elaborado 23 projetos que, se todos implementados, implicariam um investimento de 264 milhões de dólares, cujo financiamento seria feito em grande medida por instituições financeiras norte-americanas. A expectativa era concluir outros projetos que elevariam o valor previsto para 500 milhões de dólares (VARGAS, 1969a, p. 266). No entanto, o término do governo de Harry Truman nos Estados Unidos frustrou as expectativas brasileiras, pois seu sucessor, o general Eisenhower não apresentava interesse em investir em indústria e infraestrutura no Brasil.

As tentativas de Vargas de atrair capital externo não alcançaram o êxito esperado pelo governo (ilustram esse fato os poucos recursos externos efetivamente liberados para implementar os projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos). Em boa medida isso se deve ao contexto internacional. Entre 1948 e 1951, os Estados Unidos destinaram bilhões de dólares para a reconstrução da Europa, colocando em prática o Plano Marshall. De meados de 1950 a meados de 1953, a Guerra da Coreia consumiu recursos e redirecionou a preocupação americana para esse conflito armado contra o comunismo. Assim, durante praticamente 3 anos Vargas não teve oportunidade de convencer os Estados Unidos da importância de investir no desenvolvimento do Brasil. O sucessor de Vargas no governo encontrou um ambiente externo mais favorável, estando já encerrada a reconstrução da Europa e encerrada a Guerra no Oriente. Assim, nos primeiros anos do governo JK foram obtidos os financiamentos necessários para colocar em prática o Plano de Metas.

A Vargas só restou reconhecer alguns poucos resultados: “Ficaram-nos, entretanto, dos trabalhos dessa Comissão, além de alguns financiamentos obtidos, uma valiosa experiência e um precioso acervo de estudos cuja publicação está sendo realizada” (1969b, p. 227).

O desejo de obter investimentos internacionais tem relação com a percepção da constituição histórica do Brasil e com a compreensão do momento político de reequilíbrio das forças políticas internacionais no pós-guerra.

Todo colonialismo deve ser entendido como uma sobrevivência indesejável nos quadros da vida internacional de hoje. Ele se opõe ao ideal de elevação do bem-estar geral dos povos e introduz nos quadros do comércio internacional um fator de desequilíbrio, que compromete, cedo ou tarde, a unidade política das nações (VARGAS, 1952, p. 84).

Em mensagem ao Congresso em 1951, Vargas critica os países colonialistas que pretendem desenvolver em suas colônias produção concorrente com as exportações brasileiras. Observa que o Brasil apóia o desenvolvimento econômico de novas regiões, mas observa que tal forma de desenvolvimento:

Não parece servir aos interesses legítimos dessas áreas – que devem repousar antes numa expansão econômica equilibrada que num desenvolvimento desproporcionado dos setores de exportação – e se processa de forma desvantajosa para os países independentes, exportadores de produtos primários (VARGAS, 1952, p. 156).

Para o desenvolvimento da indústria nacional, a proteção aduaneira se mostrou fundamental, “pelo menos enquanto não se achar devidamente consolidada a posição industrial do País em face das nações industrialmente desenvolvidas. Preconizando tal orientação adotamos tão-só a diretriz seguida por todas essas nações, durante o seu desenvolvimento” (VARGAS, 1952, p. 191). Assim, Vargas justificava uma “sadia política de comércio exterior”, a qual pressupunha que o Brasil deveria consolidar-se como nação industrializada capaz de competir com os outros países e, mais do que isso, de se defender dos interesses imperialistas protegendo a indústria nacional e os recursos naturais.

O trabalho de conscientização aparece claramente nos discursos como uma arma para enfrentar o passado colonial, a tradição de submissão política e econômica e afirmar a nova condição do país. “A consciência de nossa grandeza, do nosso poder e das nossas responsabilidades deve estar constantemente presente em nossa lembrança, a estimular a formação de uma política exterior compatível e coerente com o nosso destino de grande potência”. Fala, inclusive, de uma “tomada de consciência” da “imensa responsabilidade que o mundo de após-guerra reservou ao Brasil” (VARGAS, 1952, p. 114).

A fim de elevar os investimentos externos no Brasil, Vargas observou que a instabilidade da moeda afetava as correntes de capitais estrangeiros, que aumentam em épocas inflacionárias e refluem nas fases depressivas, e que o governo pretendia que o Brasil recebesse “um fluxo estável e crescente de investimentos, de que tanto carece para elevar os seus níveis de produtividade e a eficiência de sua cooperação no plano internacional” (VARGAS, 1952, p. 253). Assim aparece outro motivo, de ordem econômica, para a

preocupação com o descontrole da inflação, geralmente associado aos gravames de ordem social.

Não por acaso as palavras produtividade e eficiência apareceram na citação acima associadas num mesmo argumento acerca do desenvolvimento. O aumento da produtividade era a chave para o desenvolvimento, no pensamento da Cepal. A ideia de eficiência ressoa nas várias afirmações da necessidade de garantir o adequado aproveitamento dos recursos. Ao tratar da cooperação do Brasil no “plano internacional” reafirma-se a intenção de transformar o país em uma nação competitiva – leia-se com produção moderna e eficiente – entre os países desenvolvidos. Como vimos acima, ainda que esse fosse o objetivo, Vargas considerava necessário o protecionismo até a indústria nacional estar consolidada.

Um tema central ao desenvolvimentismo era a ideia de autonomia dos países subdesenvolvidos. Tal emancipação seria o amadurecimento da autonomia econômica capaz de suplantiar as históricas relações entre centro e periferia, pelas quais os países subdesenvolvidos, ou periféricos, exportam matéria-prima e importam produtos industrializados, mantendo-se em constante desvantagem nas relações econômicas internacionais. Segundo Fonseca, o presidente Vargas:

Em certo sentido, reproduziu no debate sobre a economia interna o raciocínio polar das análises sobre a economia mundial, marcada pela divisão do trabalho: daí a expressão “imperialismo interno”, corrente em seus discursos. A ambas, apontava-se-lhe a mesma solução: o desenvolvimento capitalista via industrialização levaria o Brasil à igualdade com as demais potências, e extingiria dentro dele o antagonismo entre riqueza e pobreza, entre progresso e atraso (FONSECA, 1999, p. 327).

O conceito de relações centro-periferia é coerente com a Cepal. Ao abordar o pensamento da Cepal no item 2.2.1, foi observada a influência do pensamento marxista na formulação dessa interpretação. Em certos momentos, é evidente o uso de outros conceitos marxistas no discurso de Vargas, como na escolha dos termos “proprietários dos meios de produção” (VARGAS, 1969b, p. 386-7), além de um trecho já citado no item 4.1.1, sobre os objetivos da participação do governo no desenvolvimento, quando Vargas usou os conceitos de infraestrutura e superestrutura. O conceito de exploração também aparece de modo coerente com o pensamento marxista. Em discurso popular pronunciado na “Hora da Independência”, em 7 de setembro de 1951, Vargas define quais são os principais inimigos da independência econômica: “o imperialismo, na esfera internacional, e a exploração do homem pelo homem, no meio interno” (VARGAS, 1954, p. 19).

Em parte, essa influência do pensamento marxista parece ter relação com a formação teórica de alguns membros da Assessoria Econômica, principalmente Ignácio Rangel (SANTOS, 2006). Membro da Cepal, chegou a se filiar ao PCB nos anos de 1930, e apesar de ter se afastado gradativamente do partido por divergências de ideias, o marxismo permaneceu nas bases de seu pensamento.

Ao contrário de Vargas, conceitos marxistas nunca aparecem nos discursos de JK – neste, porém, os ideais cepalinos de desenvolvimento às vezes têm de conviver de modo eclético com alguns conceitos liberais.

Em Mensagem ao Congresso em março de 1954, justifica as ações de governo nas negociações trabalhistas pela necessidade de evitar os conflitos e unir o país em torno do desenvolvimento, evitando conflitos:

Incentivou-se a união entre os elementos produtivos da sociedade, buscando forjar uma frente poderosa capaz de levar a Nação à realização de seu objetivo básico: a emancipação econômica. Neste sentido vale frisar o número de dissídios coletivos concluídos graças à assistência e à colaboração do Poder Público. [...] Quando, porém, a coincidência de pontos de vista entre os proprietários dos bens de produção e seus trabalhadores foi impossível, o governo garantiu o direito de greve consagrado pela nossa Carta Magna, contanto que os movimentos se desenvolvessem dentro daquele clima de paz [...]. A esse respeito, cumpre ressaltar a atitude compreensiva de nosso operariado urbano diante dos graves problemas do País. O recurso extremo foi utilizado somente quando fracassados todos os entendimentos (VARGAS, 1969b, p. 386-7).

A busca constante do apoio popular levava Vargas a reforçar a imagem de promotor da integração social.

O investimento e o incentivo às indústrias de base e aos estudos para a criação e o aprimoramento de produtos, como máquinas e motores, mostra claramente a direção da industrialização voltada para a autonomia econômica nacional. Segundo Fonseca (1999, p. 405), “na maior parte dos discursos, associava-se desenvolvimento econômico a autonomia nacional”. Como indica o discurso de fim de ano em 1952, o futuro se desenha sobre uma visão progressista, a qual lhe dá sentido:

Pelo contrário, as nossas dificuldades resultam do nosso crescimento, do nosso progresso que se agiganta. Prenunciam o amanhecer de uma nova era de prosperidade para a Pátria grande e generosa, cujas riquezas, utilmente exploradas, recompensarão o pertinaz e devotado labor dos teus filhos, que hoje preparam o dia de amanhã (VARGAS, 1969a, p. 246-7).

A noção de progresso é uma das raízes do desenvolvimentismo, conforme Fonseca (2004b). É constante nos discursos a visão de que o desenvolvimento seguiria uma linearidade, um processo gradual, desde o início da industrialização substitutiva de

importações até alcançar a plena autonomia econômica em todos os setores, o desenvolvimento equilibrado de todas as regiões do país, a emancipação no cenário internacional e a qualidade das condições de vida da população.

A emancipação econômica era tema da maior relevância nos discursos de Vargas. “Volto a dizer-vos que é preciso trabalhar, produzir, exportar cada vez mais, para atingirmos completa emancipação econômica” (VARGAS, 1969a, p. 269). Em outra passagem, reafirma o sentido da emancipação: “O Brasil está caminhando a passos largos para atingir a sua plena emancipação econômica e poder enfim propiciar a quantos nele vivem e labutam, condições satisfatórias de vida” (1969b, p. 133).

Em síntese, o desenvolvimento promovido na década de 1950 dependia de vários aspectos: planejamento, industrialização, integração setorial e regional da economia, modernização da produção agrícola e industrial visando aumento da produtividade, aproveitamento de recursos naturais, necessidade de crédito e investimentos externos voltados para a produção nacional. Esses aspectos estão coerentes com o pensamento dos desenvolvimentistas, ainda que houvesse diferentes interpretações sobre temas polêmicos como o capital externo. Mesmo destacando temas ligados ao desenvolvimento econômico, a construção discursiva sempre apresenta argumentos destacando os benefícios sociais resultantes do desenvolvimento.

Vargas geralmente justificava sua política de desenvolvimento industrial a partir do social, justificando que o desenvolvimento era necessário para trazer melhorias às condições de vida da população – sem excluir de análise outras ações políticas de impacto social. O objetivo que transparece nos discursos que tratam sobre desenvolvimento (e subdesenvolvimento) é plantar as bases para o Brasil alcançar uma situação socioeconômica equivalente aos países europeus ou os Estados Unidos, e para isso se preocupava com o crescimento econômico e também com o ordenamento da administração pública.

#### 4.1.7 Democracia

A pobreza representa limitação ao desenvolvimento da democracia. “Não teremos estabelecido os verdadeiros alicerces da democracia enquanto existirem casas sem pão e sem lume” (VARGAS, 1952, p. 52). Tal interpretação é desenvolvida na Mensagem ao Congresso em 1951:

É necessário que floresçam, em substituição à política de clientelas, quadros de líderes orientados por ideias que conquistem a compreensão e a confiança das massas; e, ainda, é imprescindível a uma completa liberdade eleitoral a libertação do temor e da necessidade, o que se conseguirá por uma substancial elevação dos níveis de vida das mais numerosas camadas do nosso povo. Eis porque tem sido minha preocupação constante a realização da democracia econômica e social (VARGAS, 1952, p. 67-8).

Assim, o desenvolvimento econômico também é considerado requisito para a segurança do sistema político. Poderíamos perguntar como um ex-ditador pode defender a democracia dessa forma? Pura falácia? Percebe-se coerência em seu discurso, pois Vargas explica que se tornou ditador enquanto ainda não existia o desenvolvimento necessário para garantir o bom funcionamento da democracia, tentando justificar o Estado Novo pelos mesmos valores declarados da “Revolução de 30”. Além do mais, frisava que implantou uma ditadura justamente para, entre outros objetivos, promover o desenvolvimento, cuja marcha havia sido historicamente bloqueada pelas elites políticas oligárquicas. No seu discurso, a relação de causa e efeito é direta: “Quando a fase do subdesenvolvimento de nossos recursos materiais estiver superada, teremos atingido o equilíbrio da maturidade política” (VARGAS, 1969b, p. 40). Ainda que a democracia continuasse sendo, na década de 1950, um tema delicado para Vargas, ele soube adequar-se aos novos tempos.

Essa visão materialista coincide com a divisão entre infraestrutura e superestrutura, da forma mecânica como comumente era interpretada na década de 1950: a transformação da infraestrutura modificaria, automaticamente, a superestrutura, integrada pelos aspectos políticos e culturais. Por outro lado, em outros momentos chega a falar em “forças espirituais”, constituídas pelas “tradições seculares cristalizadas na vida brasileira” atuando como elemento de equilíbrio da sociedade (VARGAS, 1969b, p. 111). O presidente também tentava atingir a consciência dos interlocutores de seus discursos sobre as mudanças necessárias no campo econômico e social, numa atitude de clara valorização de uma “mentalidade”, identidade ou cultura nacional. Ou seja, Vargas considerava importante preservar certa continuidade dentro da mudança da sociedade, visando a estabilidade e segurança do processo. A democracia, valor considerado já conquistado, deveria ser preservada – e tal afirmação se fazia mais oportuna e necessária politicamente em se tratando do ex-ditador Vargas.

## 4.2 Desenvolvimento e subdesenvolvimento em JK

O desenvolvimento é tema mais frequente nos discursos de JK do que nos de Vargas. O otimismo ao olhar para o futuro grandioso do país e a confiança nas possibilidades abertas pela aceleração do crescimento é uma característica única de JK.

O Plano de Metas que foi desenvolvido ao longo do governo, realizando bom percentual das metas estabelecidas para os setores de transporte, energia e produção de automóveis – esta, por exemplo, superou a meta, como foi visto no item 2.1.2. Outros setores da economia receberam investimentos bastante inferiores, da mesma forma que as áreas de saúde e educação.

Para se ter uma ideia da importância do tema desenvolvimento, JK inaugurou em setembro de 1956 um curso técnico sobre Desenvolvimento Econômico e Técnica de Programação, patrocinado pelo governo federal e pela Cepal, orientado pelo Grupo Técnico da Cepal e pelo BNDE. A importância da Cepal e das teorias do desenvolvimento, tema que será analisado pouco mais adiante, aparece nos discursos em trechos como este: “Além de seu magnífico esforço em prol do nosso crescimento econômico ordenado e rápido, a Cepal vem prestando aos povos da América Latina uma contribuição de alto valor político: a criação da consciência de um destino econômico comum” (OLIVEIRA, 1958a, p. 243).

Em um dos primeiros discursos como presidente, em Volta Redonda em 1956, em companhia do vice-presidente dos Estados Unidos Richard Nixon, JK afirma a direção de sua política econômica:

A sorte está lançada: é impossível ao Brasil deixar de ser uma nação industrial. Precisamos intensificar ao máximo, é certo, as nossas atividades agropastoris, mas *já passou o tempo em que a industrialização do Brasil constituía tema de debate. Não há mais debate.* (OLIVEIRA, 1958a, p. 21) (grifo nosso).

Esse espírito tenaz persiste durante todo seu governo e ficou associado ao auge do desenvolvimentismo no Brasil.

#### 4.2.1 Modernização

O uso de novas tecnologias de produção é o principal recurso para a superação da pobreza. “Se existe pobreza extrema em certas regiões brasileiras, grande parte da culpa deve ser atribuída à falta de objetividade e ao alheamento em que vivemos todos, durante tanto tempo, de qualquer preocupação tecnológica” (OLIVEIRA, 1958a, p. 341). Em outra passagem, a mesma ideia: [...] milhões e milhões de brasileiros, nossos irmãos, em regiões desamparadas, vivem em condições de desconforto insuportável. E isso só acontece porque não encontramos a interpretação econômica e a técnica adequada capazes de transformar os chamados Estados pobres em unidades federativas prósperas (OLIVEIRA, 1958a, p. 58).

A confiança no desenvolvimento da técnica projeta uma grande nação futura: “De país para onde se devem exportar produtos acabados, passamos a ser um país em que se devem montar fábricas. Amanhã seremos uma nação capaz de exportar até mesmo técnica” (OLIVEIRA, 1958a, p. 345-6).

Apesar das mudanças ocorridas até o seu governo, JK percebia que ainda restavam obstáculos a transpor com vistas ao desenvolvimento:

Faltou-nos preparação para o desenvolvimento; nas carreiras liberais, os jovens preferiram sempre, em grande proporção, o estudo do Direito [...]. Não havia – pelo menos não me lembro de ter havido durante o tempo de minha formação – a convicção de que o Brasil necessitava desenvolver-se para sobreviver, de que se impunha uma planificação (OLIVEIRA, 1958a, p. 342).

O planejamento e os recursos técnicos são considerados a grande chave do crescimento. Essa concepção fica clara no lançamento da pedra fundamental da empresa Mecânica Pesada em 1956, com participação francesa nos investimentos e na tecnologia:

A tecnologia, de que ficamos privados durante tanto tempo, começa a ensinar-nos que a nossa pobreza é uma consequência do desconhecimento e falta de preparo. Empreendimentos que nos pareciam impossíveis de serem levados adiante surgem agora, os mais difíceis e os mais fundamentais, como essa Mecânica Pesada, que marca o início de uma nova etapa da industrialização do Brasil: sou a hora de fabricarmos as nossas fábricas, de construirmos as nossas máquinas (OLIVEIRA, 1958a, p. 290).

Da mesma forma, a agricultura dependia da ampliação dos investimentos. Na festa nacional do trigo em Cachoeira do Sul – RS, em 1956, JK anunciou que estava em vias de conclusão uma operação financeira que permitirá importação de máquinas agrícolas. Emergencialmente o governo havia autorizado a importação, com recursos próprios, de 515



colheitadeiras automotrizes e recomendou ao Branco do Brasil a importação de outras 500 (OLIVEIRA, 1958a, p. 303).

No início das obras da barragem de Três Marias, em Minas Gerais, reafirma sua promessa de que “avançaremos em cinco anos cinquenta”, e afirma que “as perturbações, os desequilíbrios que hoje conhecemos serão compensados devidamente pelo desenvolvimento de nossa pátria” (OLIVEIRA, 1958a, p. 237). JK expandiu significativamente empresas e setores da economia iniciados por Vargas, como a Companhia Nacional de Álcalis, cujo capital JK anunciou ter aumentado de 200 para 800 milhões de cruzeiros nos dois primeiros anos de governo, com recursos do BNDE, do Tesouro Nacional e de particulares.

A abordagem ao tema da educação é menos frequente nos discursos de JK do que em Vargas. JK defende a educação tecnicista e uma formação voltada para a prática e das atividades relacionadas ao desenvolvimento. O presidente chamou a “tecnificação do ensino” de “educação para o desenvolvimento” (OLIVEIRA, 1961a, p. 430). As matrículas em cursos técnicos aumentaram quase 75%. Segundo JK, passaram de 2.477 alunos em 1955 para 4.295 em 1959, e em 1959 havia 20 universidades e 339 escolas (sem considerar as salas de aula de ensino primário), totalizando 90.000 alunos (OLIVEIRA, 1961a, p. 76, 84). Apesar de haver certa expansão do ensino, alcançava parcela restrita da população jovem brasileira, e muitas crianças ainda não tinham acesso à matrícula nos quatro anos primários. O crescimento das matrículas primárias alcançou a taxa média de 2,4% (KANG, 2010, p. 67). Assim, o investimento e a expansão na educação tiveram menor relevância diante do desenvolvimento em outros setores como indústria e transporte.

Em raros momentos oportunos tratava da educação com outra linguagem, por exemplo, ao receber o título de professor *Honoris Causa* da Faculdade de Medicina de Minas Gerais. Na ocasião, o presidente observa que a “educação para o desenvolvimento”, a qual fundamenta o plano educacional de seu governo, não é “puramente técnica, sem objetivo ético e conteúdo humanístico”, mas que “a educação corresponde a um novo humanismo pedagógico, em que o indivíduo é visto como protagonista da sua época” (OLIVEIRA, 1961a, p. 76).

Por um lado, há várias características de continuidade do teor discursivo de JK em relação ao antecessor, em vários temas tais como a exaltação da modernização, o desejo de enriquecimento nacional, a centralidade do trabalho e da produtividade como fatores de desenvolvimento.

#### 4.2.2 Mineração, energia e transporte

JK mostrava-se satisfeito ao final do governo por ter alcançado boa parte das metas e ter conseguido realizar grandes obras: idealização e construção de Brasília, construção de extensas rodovias, construção de hidrelétricas, com destaque para Furnas, em Goiás, e Três Marias, em Minas Gerais.

No setor ferroviário, ao final de 1956, o presidente anunciou que seu governo já havia adquirido 5.400 vagões novos, 153 locomotivas e novos trilhos no valor de 10 milhões de dólares (OLIVEIRA, 1958a, p. 358). Porém, os investimentos em ferrovias se reduziram, ficando em segundo plano diante das rodovias.

A indústria automobilística começou a operar em seu governo. Em 16 de junho de 1956, JK criou o GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística. Em setembro de 1956, o presidente inaugurou a fábrica de caminhões Mercedes Benz em São Bernardo do Campo. Pela primeira vez, o motor era fabricado em solo nacional – antes as peças eram importadas e os veículos eram apenas montados no Brasil.

Em seu discurso refere-se à indústria recém inaugurada como novo marco da industrialização. Afirma ainda que o mercado interno comporta uma indústria automobilística, que o governo vai amparar o setor e pretende estudar melhorias no sistema bancário no Brasil para mobilizar os vultosos recursos necessários. Informa que o investimento estrangeiro em máquinas e moeda foi da ordem de seis milhões de dólares, para alcançar a produção de seis mil caminhões a partir do segundo ano, os quais deverão ter 90% de peças nacionais até 1960. O governo dará “o seu auxílio supletivo, o seu apoio entusiástico, sempre que solicitado!” (OLIVEIRA, 1958a, p. 268). O auxílio do governo se consolidou em incentivos fiscais e facilidades de crédito. Também lembra que o Rio Grande do Sul pretendia instalar uma indústria automobilística, mas apesar da aprovação do presidente, tal empreendimento não chegou a se concretizar.

De 1957 a 1959, o Brasil já havia produzido 188.072 veículos no valor aproximado de 700 milhões de dólares. Segundo JK, o faturamento superou o da produção de café no ano de 1959. Quanto à indústria de tratores, foram importados 10.000 tratores no biênio 1956-1957, alcançando a meta de 60.000 tratores (OLIVEIRA, 1961a, p. 44). Em 9 de dezembro de 1961 ocorreu o lançamento oficial do primeiro trator fabricado no Brasil, da marca FORD, com cerca de 70% de seu peso produzido no país.

A construção de estradas marcou o governo JK. Enaltecia principalmente a construção de quatro importantes rodovias: Rio-Belo Horizonte-Brasília, com 1.200 quilômetros; Fortaleza Brasília, com 1.826; São Paulo-Curitiba, com 401; e a menina dos olhos no assunto rodovias, Belém-Brasília-Porto Alegre, com 4.550 quilômetros.

Vargas já havia falado sobre isso também ao comparar os custos e os benefícios das ferrovias e rodovias. Vargas observara que a iniciativa privada tinha interesse na construção de rodovias e na indústria de automóveis pela possibilidade de diversificar investimentos em pequenos e médios empreendimentos, mas sugere sua preferência pela a construção de ferrovias pois estas poderiam ser mais baratas para o país se fossem fabricados internamente os trilhos e maquinaria.

Cerca de seis anos mais tarde, no governo JK, além do interesse tantas vezes declarado de atrair capital produtivo externo, a escolha pela indústria automobilística, e não pela ferroviária, foi justificada no discurso porque “permite a ativa participação dos particulares mais modestos na operação desse sistema”, interligando as regiões do país, “pelo intercâmbio comercial que é um elemento indispensável para a efetiva integração de nossa economia”. JK não chega a comparar a ferrovia com a rodovia, mas sugere que as rodovias permitem maior circulação até os “pontos mais extremos do país” (OLIVEIRA, 1961a, p. 395). Apesar da ênfase no aspecto da integração nacional, o interesse de capitais externos para investir na indústria de automóveis certamente foi decisiva na opção pelo sistema rodoviário.

JK incentivou o crescimento da indústria petrolífera no Brasil. Vargas já havia defendido a importância estratégica do petróleo na industrialização e transporte, anunciando que não apenas os veículos automotores dependiam do petróleo, mas também as ferrovias poderiam ser movimentadas por diesel. Seu sucessor, ao priorizar o transporte por rodovias, mais ainda necessitava do petróleo. JK Compara dados de seu governo e do período anterior. Segundo JK, até 1955, o Brasil havia produzido 6 milhões e 300 mil barris de petróleo; de 1956 a 1959, a produção acumulada foi de 56 milhões e 600 mil barris. A economia de divisas com a produção nacional de petróleo foi de 32 milhões de dólares em 1955 e a expectativa era de que ultrapassaria os 300 milhões em 1961 (OLIVEIRA, 1961a, p. 38).

A questão financeira ajuda a explicar a preferência de JK pelo automóvel, mas não é suficiente para resolver a questão, pois Vargas não abriu mão do transporte ferroviário, apesar das limitações financeiras. Pelo contrário, percebia possibilidade de aproveitar recursos nacionais – matérias-primas e mão-de-obra – e iniciar a construção nacional de ferrovias e vagões. Essa opção inclusive é mais coerente com os pressupostos da Cepal. Pode-se presumir que a opção de JK pela aceleração do crescimento barrou a possibilidade de avançar no

empreendimento de longo prazo de investir mais na construção de ferrovias, além da possibilidade de contar com o capital externo interessado na indústria automobilística.

#### 4.2.3 Desenvolvimento social

A prioridade era o crescimento econômico, pelo qual se superaria a pobreza. “Para que vossos direitos sejam efetivamente direitos impõe-se que haja rendimento no trabalho brasileiro” (OLIVEIRA, 1958a, p. 320). Assim, o único crescimento justificável discursivamente era o que contribuía para a superação do “atraso” tecnológico na produção e para o fim da pobreza, considerada o “atraso” social.

A principal definição de pobreza advém dos debates sobre subdesenvolvimento. A marca do subdesenvolvimento era a própria pobreza. Nesse sentido, um conceito baseado nos parâmetros da economia e da produção, e não da política e da distribuição. “Nada foi omitido pelo Governo, para que o povo brasileiro pudesse transpor a barreira do subdesenvolvimento, que é também a barreira da pobreza e da ignorância, e, portanto, a barreira da injustiça social” (OLIVEIRA, 1961b, p. 412).

O desenvolvimento econômico dependia sobretudo da técnica, como já foi apontado. Tratando das condições de “desconforto insuportável” principalmente da população das “regiões afastadas”, JK conclui que “isso só acontece porque não encontramos a interpretação econômica e a técnica adequada capazes de transformar os chamados Estados pobres em unidades federativas prósperas” (OLIVEIRA, 1958a, p.58).

Em resposta aos que dizem que seu governo está exigindo sacrifício em excesso do povo brasileiro (geralmente críticas ao aumento da inflação e aos excessivos gastos do governo), JK rebate com um olhar sobre o futuro, vislumbrado um “horizonte de expectativas”:

Mas temos a consciência de que nenhuma nação poderá romper as barreiras do subdesenvolvimento, sem olhar corajosamente para os horizontes do futuro e enfrentar as dificuldades e sacrifícios, para deixar a seus filhos e futuras gerações uma nação mais poderosa e uma vida mais tranquila e confortável (OLIVEIRA, 1960, p. 275).

Na impossibilidade de direcionar recursos massivos para a industrialização e, ao mesmo tempo, investir na área social, JK encontrou no promissor futuro um escape para as

demandas sociais e pedia que o povo aguardasse, pois o resultado do desenvolvimento seria a melhoria das condições sociais.

O próprio desenvolvimento econômico encontra razão de ser a partir das necessidades sociais dos brasileiros. Os principais empreendimentos de seu governo são justificados dessa forma:

Para quem, em última análise, as metas de petróleo, das rodovias, da mecanização da lavoura, da indústria automobilística, senão para o homem brasileiro? Para quem Três Marias? E o aumento de nosso potencial elétrico? E a ampliação de nossa produção siderúrgica? E o reequipamento de nossas ferrovias? Nunca se pensou tanto no homem brasileiro como agora [...] ir ao encontro de milhões de patrícios que estavam esquecidos nas áreas empobrecidas ou inexploradas, mais vegetando do que propriamente vivendo, como simples rebanhos para efeito de ufanias demográficas (OLIVEIRA, 1961a, p. 75-6).

Alguns termos usados por JK, como o verbo “vegetar” e a palavra “rebanho”, possivelmente usuais na época, são idênticos aos já utilizados por Vargas em 1952 (item 5.2.3). Não são termos que buscam identificação com os trabalhadores, mas a escolha dessas palavras tem o objetivo de chocar, de causar indignação e convencer da necessidade combater a miséria.

Além de defender enfaticamente o desenvolvimento, JK critica as concepções contrárias ao desenvolvimentismo apresentando os oponentes como uma parte “formalista” da elite brasileira, indiretamente acusada como “inútil”.

Podem os falsos representantes das nossas elites achar primário e desprezível o esforço de enriquecer o nosso país; podem os formalistas considerar deselegante a política do desenvolvimento; mas a vós, trabalhadores, assalariados, operários, a vós, homens úteis, que produzis, essa política é a única que convém e, na verdade, a única política que vos toca de perto, porque os vossos interesses estão ligados indestrutivelmente aos maiores e mais altos interesses do Brasil (OLIVEIRA, 1958a, p. 94).

Ao associar a crítica aos oponentes a uma acusação às elites, JK deslegitimava os que se opunham ao seu projeto de desenvolvimento. Com argumento diferente de Vargas, alcançava o mesmo objetivo: apresentava-se como hegemônico e esvaziava a posição.

O objetivo final do desenvolvimento eram as melhorias sociais, que lhe serviam de justificativa, pois somente o crescimento econômico seria capaz de criar condições para a superação da pobreza. Desse modo, a legitimidade das políticas econômicas tem relação direta com a interpretação acerca do que causa a pobreza em cada época e de quais as soluções consideradas mais adequadas.

#### 4.2.4 Desenvolvimento regional e integração nacional

Desde o início de seu governo, JK mostrava convicção da possibilidade de estender o desenvolvimento para todas as regiões:

A pobreza, a miséria mesma de que certas regiões de nossa terra são vítimas, decorre de uma incompreensão trágica e de má interpretação da realidade. Não há Estado brasileiro que esteja fadado, condenado a ser eternamente parente pobre na família. A objetividade, ajudada por uma técnica de primeira ordem, reduzirá as diferenças e as desigualdades, estabelecendo um novo alento, melhorando o nível de vida em toda parte.

Não há terra pobre que resista aos modernos processos de tratamento, não há região do Brasil que não sirva para uma ou outra espécie de cultura; não há muro de miséria ou pobreza que se oponha a tratores, irrigação e adubos, a estradas férreas ou rodovias, ao impacto de geradores elétricos, aos investimentos reprodutivos, à colaboração de elementos progressistas, indistintamente nacionais ou estrangeiros, estes últimos trazendo-nos uma fecunda experiência capaz de poupar longos anos de atraso. Não há miséria ou pobreza que resista ao desejo de integrar a nossa terra numa posição de destaque internacional (OLIVEIRA, 1958a, p. 343).

Dentro do plano de integração nacional, a construção de Brasília tinha grande significado. Em 1º de maio de 1959, antes mesmo da inauguração final da capital, o presidente afirmou que Brasília foi construída para “resolver um dos mais graves problemas nacionais, que é a conquista e integração de nosso território, a incorporação à civilização brasileira de enormes regiões desertas e abandonadas” (OLIVEIRA, 1960, p. 143). No discurso de inauguração do Palácio da Alvorada, em 30 de junho de 1958, reafirma que a capital estava sendo construída para integrar o Brasil no seu território, “é a conquista do que tem sido nosso apenas no mapa” (OLIVEIRA, 1959, p. 259).

No entanto, diferentemente de Vargas, o modelo ideal de desenvolvimento era São Paulo. JK destacava a:

[...] magnífica impressão que nos causa o progresso e o desenvolvimento de São Paulo, orgulho do Brasil, modelo do que devem ser, no futuro, as demais unidades da federação, quando tivermos atingido o nível de crescimento que almejamos, e encontrado realmente o nosso destino (OLIVEIRA, 1958a, p. 345).

No discurso de encerramento do Encontro dos Bispos do Nordeste em 1956, JK encaminha uma solução para o problema das migrações do Nordeste em termos diferentes das propostas de Vargas: “reafirmo a minha ideia de fazer de uma região central do Nordeste um outro Estado de São Paulo” (OLIVEIRA, 1958a, p. 128). Explicando essa interpretação, em 1961 afirmava: “O que falta ao Brasil, portanto, não é reter o homem no campo, e sim

*desenvolvimento econômico*, que faz com que seja normal estarem nas cidades 70 por cento ou mais das populações, plenamente empregadas e produtivas” (OLIVEIRA, 1961b, p. 107).

Em certa medida, a atenção política ao Nordeste inclui o norte de Minas Gerais, a região mais pobre do Estado de origem do presidente, que sofre com os efeitos da seca. O desenvolvimento regional pretendido por JK mostrava sua total confiança no desenvolvimento urbano e industrial como solução para o desenvolvimento de quaisquer regiões, pois as atividades industriais desencadeariam a necessidade de outras atividades econômicas, favorecendo a região de forma integrada. Esse projeto desenvolvimentista, entretanto, não excluiu a análise de outras medidas de contenção do êxodo rural nordestino, como a construção de açudes e a oferta de trabalho em todas as épocas do ano para os atingidos pelas secas, como será visto no item 6.1.2.

JK analisa as diferenças na produção e na produtividade entre o Centro-Sul e o Nordeste. Segundo dados apresentados pelo presidente, a produtividade no Centro-Sul era 52% maior na agricultura e 63% superior ao conjunto das atividades econômicas. A área de cultivo agrícola era 85% maior que no Nordeste. A participação do Nordeste na renda nacional havia reduzido de 15,5% para 13,4%; em 1948 a renda do nordestino era em média 37,3% a do habitante do Centro-Sul, diminuindo para 32% em 1956. Observa ainda que o ritmo de crescimento do Nordeste era pouco mais da metade do Centro-Sul. Considerando que essas proporções são médias, a situação no semi-árido se afigurava muito mais grave. O presidente atribui as causas do desequilíbrio à escassez relativa de terra e a menor concentração de capitais no Nordeste (OLIVEIRA, 1960, p. 61), e propõe:

Entre outras providências, a abertura de frentes de colonização que permitam à economia do Nordeste o aproveitamento pleno de terras periféricas bem servidas de água mais ainda insuficientemente utilizadas. Esse deslocamento da fronteira agrícola nordestina será facilitado pela obra de desbravamento das regiões centrais do país, cuja expressão máxima é a rodovia Belém-Brasília (OLIVEIRA, 1960, p. 61).

As soluções para o Nordeste estariam no aproveitamento de recursos naturais dentro das possibilidades da seca: agricultura de produtos mais resistentes à estiagem, como o algodão; desenvolvimento de pastagens e pecuária; criação e expansão de mercados no Brasil e no exterior; irrigação e fixação do trabalhador nas terras férteis. Também sugeriu atividades como a pomicultura (cultivo de frutas produzidas por trepadeiras, arbustos ou vinhas), a industrialização de frutas em conserva e a indústria de óleos vegetais.

Preocupava-se, desde o início do governo, com o desequilíbrio econômico regional, “que representa uma ameaça permanente à própria sobrevivência da Nação” (OLIVEIRA,

1958a, p. 65). Porém, na realidade, seu governo continuou favorecendo o crescimento da região Sul e principalmente de São Paulo. Em discurso na Federação da Indústria de São Paulo em setembro de 1956, JK apresentou os números relativos às operações financeiras para investimentos produtivos no Estado de São Paulo: quatro bilhões de cruzeiros contratados ou já aprovados pelo BNDE (principal órgão formulador e executor das políticas de desenvolvimento econômico) desde a criação desse banco em 1952. Deste total, só no governo de JK (que tinha menos de um ano por ocasião desse discurso) foi liberado um bilhão e 200 milhões de cruzeiros.

Desde a criação do BNDE, também foram concedidos financiamentos ou avalizadas operações com moeda estrangeira, do interesse econômico de São Paulo, de aproximadamente 80 milhões de dólares – cerca de um terço dos empréstimos até então contratados pelo BNDE. Em outras palavras, um terço de todo o crédito disponibilizado pelo BNDE desde sua criação até 1956 foi direcionado para São Paulo. Percebe-se o destaque dado a São Paulo inclusive na afirmação de que os empréstimos concedidos a esse Estado totalizaram 76% dos que foram adjudicados à região Sul (incluindo São Paulo) (OLIVEIRA, 1958a, p. 275).

Uma explicação para isso aparece nos seus próprios discursos: as outras regiões ainda não dispunham de infraestrutura para suportar a instalação de indústrias – ao menos nos moldes da industrialização da década de 1950: indústria pesada e de bens de consumo, em substituição aos produtos importados, a qual utiliza energia intensamente e se estrutura em fábricas amplas equipadas com máquinas. Isso transparece ao tratar dos investimentos nas regiões Norte e Nordeste, pois a preocupação do presidente se concentra em conter parte do movimento migratório nordestino e investir em infraestrutura como hidrelétricas e estradas.

No entanto, essa explicação não responde totalmente a questão, pois outras regiões contavam com boa infraestrutura, como algumas grandes cidades nos estados do Sul e mesmo Minas Gerais, e não receberam investimentos proporcionais aos dirigidos a São Paulo. Outra possível explicação seria a estrutura portuária e a estrutura de transporte desenvolvida graças à riqueza das lavouras de café. Por fim, essa mesma riqueza pode ser mais uma explicação para a predileção pelo desenvolvimento industrial de São Paulo. Além da concentração de recursos – e indivíduos com capacidade de investir – em São Paulo também se concentrava uma poderosa e influente elite agrária que poderia se beneficiar com o desenvolvimento regional, diversificando atividades ou simplesmente sendo indiretamente favorecida sob outros aspectos, como a valorização imobiliária, por exemplo. O fato é que esse investimento desproporcional gerou o aprofundamento das diferenças regionais, justamente nos dois governos que mais defenderam a integração nacional, de Vargas e JK.



Sobre a Amazônia, semelhante ao que Vargas também diagnosticara, JK analisa que essa região tem “produção insuficiente para alimentar a sua pequena população”. Porém, ao contrário de Vargas, enfatiza que a Amazônia “pode tornar-se um centro de exportação, principalmente de produtos industrializados”, e anuncia que a refinaria de Manaus estava quase concluída (OLIVEIRA, 1958a, p. 77). Vargas destacava o potencial agrícola da região, enfatizando as possibilidades de desenvolvimento criadas por um processo de colonização em pequenas propriedades rurais, atraindo emigrantes do Nordeste (esse tema será visto no item 4.1.5, ao tratar do dilema entre a mecanização da produção e o excedente de mão-de-obra).

JK defende a expansão da fronteira agrícola, mas afirma que a corrida à procura de terras mais baratas e férteis não deve repetir os erros dos quatrocentos anos passados, com o desmatamento irracional. Mas esse tema passa tangencialmente, como uma breve observação no conjunto da sua argumentação pró-desenvolvimentista, concedendo uma relevância absolutamente secundária à conservação das florestas (OLIVEIRA, 1961a, p. 404).

#### 4.2.5 Crescimento autônomo e induzido

JK interpretava o subdesenvolvimento não apenas como falta de desenvolvimento, mas era um conceito definido afirmativamente por possuir uma dinâmica própria de reprodução, visão coerente com a Cepal, o ISEB e outros pensadores da época, como Josué de Castro.

O primeiro elemento essencial do problema é a compreensão de que subdesenvolvimento não é uma situação estática. Ao contrário, no caso geral – e o Brasil aqui se inclui – é um fenômeno altamente dinâmico. Existem, dentro e fora do país, atuando simultaneamente, vigorosas forças positivas e negativas, dominando ora umas, ora outras, tendendo porém, a neutralizar-se a longos prazos (OLIVEIRA, 1961b, p. 100).

JK entendia que era preciso quebrar o equilíbrio que possibilitava a continuidade do atraso. A noção de equilíbrio foi emprestada do pensamento liberal.

Se pudermos visualizar o subdesenvolvimento em termos de um tipo especial de equilíbrio e conceber desenvolvimento como um processo de desequilíbrio explosivo, orientado na direção adequada, teremos uma ideia da essência do problema, que consistem em encontrar os recursos e uma forma de perturbar permanentemente o equilíbrio inicial indesejável, em baixos níveis (OLIVEIRA, 1961b, p. 100).

Alguns termos que aparecem em diferentes discursos proferidos em ocasiões de implementação de indústrias expressam a postura do governo, como “batalha do desenvolvimento”, ou “aceleração do crescimento”, ou ainda “surto de progresso”. A constância do tema é marca de JK, o que nos autoriza a afirmar que seu governo era extremamente focado no objetivo central de desenvolvimento industrial.

Por que a tecnologia e o crescimento acelerado receberam tanta importância no seu governo? Pela centralidade que JK deu ao aspecto da necessidade de aceleração do crescimento, concordando com o pensamento cepalino. Para JK, a indústria brasileira estava atrasada, motivo pelo qual era necessário acelerar o crescimento para que esse setor alcançasse maior importância relativa no conjunto da economia. No mesmo discurso, descreve um conceito econômico cepalino da década de 1950, a ideia de desenvolvimento induzido. No item 2.2.1, ao abordar o pensamento da Cepal, há uma explicação de Furtado sobre o crescimento das atividades industriais: “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” (FURTADO, 1958, p. 14). Essa ideia foi expressa por JK, referindo-se a uma unidade da indústria de bens de capital: “A produção desta fábrica, de que hoje lançamos as bases, iniciará a auto-reprodutividade econômica, que caracteriza os países plenamente desenvolvidos” (OLIVEIRA, 1958a, p. 291).

O objetivo, portanto, era romper as amarras do subdesenvolvimento e levar o país a um crescimento autônomo. JK tinha esperança de ter conseguido realizar mais essa meta:

Apesar de termos partido de níveis iniciais tão baixos, creio que com estes últimos cinco anos atingimos o “nível mínimo crítico de esforço”, que nos dará “velocidade de escape” para dias melhores.

O significado desse nível mínimo é evidentemente dinâmico. Uma vez atingido terá de manter-se, e sua manutenção, no futuro, deverá ser assegurada já agora pelo hábito de doze anos de crescimento acelerado, pela transformação tecnológica e da mentalidade. Desapareceu o complexo de inferioridade do brasileiro, que hoje se sabe capaz de construir navios, automóveis, represas gigantes, tratores, etc. (OLIVEIRA, 1961b, p. 108).

JK, assim como Vargas, localiza a principal causa do subdesenvolvimento nos problemas estruturais econômicos. Mas reconhece que o subdesenvolvimento também é resultado de uma mentalidade colonial acomodada por parte dos brasileiros, do trabalhador ao empreendedor. Assim, JK não idealiza que o estado seja capaz de, sozinho, coordenar o desenvolvimento nacional. Ele deve acelerar o desenvolvimento o suficiente para que a própria sociedade e economia brasileira pudessem romper com as “forças do atraso” e

avançar, depois de seu governo, de forma autônoma. Vargas, ao contrário, não chega a falar em auto-reprodução do desenvolvimento, ou crescimento autônomo, tal como JK, mostrando que defendia a permanência da intervenção e do controle estatal na economia, independentemente do estágio de desenvolvimento alcançado.

O objetivo de JK era que o Estado, no futuro, reduziria sua participação direta na economia sem, contudo, desdenhar do compromisso com a regulamentação. Os responsáveis pela continuidade e aprofundamento do desenvolvimento deveriam ser os empreendedores e trabalhadores, imbuídos de nova mentalidade e confiança para investir sempre mais e aprimorar os processos de produção.

#### 4.2.6 Nacionalismo, capital externo e autonomia

JK muitas vezes foi acusado de entreguista na bibliografia, ao contrário de Vargas, muitas vezes classificado como nacionalista. Porém, tais divisões não refletem a realidade, pois nem Vargas era contrário ao capital externo, nem JK manteve a mesma postura confiante em relação ao capital externo ao longo do governo. Na verdade, a justificativa para a atração de capital externo era parecida nos dois governos, embora a ênfase na necessidade desse recurso para o desenvolvimento fosse mais acentuada em JK. Porém, se Vargas desde o início do governo, em 1951, já se mostrava crítico em relação aos interesses dos países desenvolvidos no Brasil e tratava as relações internacionais como uma delicada negociação, JK mostrava-se no início otimista e confiante de que as nações desenvolvidas teriam interesse em ajudar os países subdesenvolvidos. Quando estava há quase três anos no governo, JK muda de postura, assumindo posição mais agressiva nos discursos sobre as relações internacionais.

Mais importante do que classificar cada governo, interessa compreender como os presidentes afirmavam a posição do Brasil nas relações internacionais e de que forma o capital externo era percebido nesse contexto, a partir da análise dos discursos. JK expressa a percepção de que o Brasil teria de se adaptar a uma nova realidade mundial. Em discurso para uma turma de formandos em engenharia industrial em 1958, JK afirma: “Não sobreviveríamos se não houvéssimos iniciado vigorosamente a marcha para a industrialização, que já está sendo levada a efeito” (OLIVEIRA, 1959, p. 126).

A centralidade da indústria para a própria sobrevivência da nação pressupõe a necessidade de integração ao mercado de modo competitivo como única forma de romper com o atraso da condição de país exportador de matérias-primas, caracterizado pela herança produtiva colonial e dependente do instável mercado internacional consumidor desses produtos primários. “Não só temos de atender ao mercado interno e produzir de maneira econômica para que o custo de vida não oprima de forma injusta, como temos também de industrializar para exportar, o que significa entrar na concorrência do mercado internacional” (OLIVEIRA, 1959, p. 127).

O capital externo era essencial para tocar adiante o Plano de Metas de JK. Em discurso para estudantes sobre a Independência do Brasil, no dia 6 de setembro de 1956: “a Independência política de um povo, sendo uma etapa de sua evolução, acabará por transformar-se em mera sombra e ridícula ficção, se não for completada com a emancipação econômica e a dignificação social desse mesmo povo” (OLIVEIRA, 1958a, p. 232). Ao final dos primeiros seis meses de governo, JK fez um discurso em que enaltece as conquistas nas negociações com o governo americano referentes a empréstimos para o desenvolvimento dos setores de transporte, energia elétrica, indústria e agricultura, “quer em projetos de iniciativa governamental, quer em projetos de iniciativa particular”. Declara que o Exim Bank concedeu financiamentos de mais de 150 milhões de dólares, suficientes para concluir todos os projetos elaborados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, além de 35 milhões para Volta Redonda (OLIVEIRA, 1958a, p. 213).

Mas JK começou a enfrentar dificuldades. A inflação aumentou consideravelmente, de 7% em 1957 passou para 24,3% em 1958. Os preços do café caíram a partir de 1955, reduzindo a entrada de dólares no país e gerando déficit na balança de pagamentos. A fim de manter as importações necessárias ao processo de industrialização, o governo criou a Lei das Tarifas em 1957 (vista no item 2.1.2). Ainda assim, restavam duas alternativas: ou o governo reduzia custos cortando investimentos públicos (já que não conseguia reduzir os gastos com folha de pagamento) ou buscava mais recursos externos (ORENSTEIN e SOCHACZEWSKI, 1995). Porém, o FMI e os Estados Unidos exigiam que JK reduzisse os gastos para conter a inflação e estabilizar a economia.

Nesse contexto, os EUA não escaparam a várias críticas de JK, mais acentuadas na segunda metade do governo. Em discurso em novembro de 1959, na Câmara de Comércio Americana em São Paulo, sobre o comércio internacional, há um trecho bastante crítico reclamando urgência para os auxílios tantas vezes solicitados:

O destino material das nações está indissolúvelmente ligado ao da preservação da liberdade. Os povos se politizam de maneira crescente; as massas humanas reclamam dia a dia uma vida melhor, um tratamento mais justo, não bastando acenar-lhes com receitas de ortodoxia econômica nem sempre compatíveis com a realidade viva de cada país. Cada vez mais insuficientes se mostram as palavras para contentar os que necessitam de ver atendidas certas exigências ligadas à própria condição de dignidade que o homem mais embrutecido pelas privações começa a sentir-se no direito de usufruir. Pelos modos mais inesperados, chega a regiões inóspitas a revelação da vida moderna, revelação em que o impacto do chamado estilo de vida norte-americano tem sentido revolucionário (OLIVEIRA, 1960, p. 317).

No entanto, apesar de criticar o pensamento ortodoxo, ou liberal, JK também lhe tomava emprestadas algumas ideias quando lhe fosse oportuno, como foi observado por Campos.

É interessante notar que expressões como “nacionalismo xenófobo”, para criticar a visão negativa tida sobre a participação do capital estrangeiro na industrialização nacional, eram usadas por Eugênio Gudin, um dos mais expressivos economistas neoliberais da época de Juscelino, segundo Bielschowsky. Este fato realça como Kubitschek, cujo governo visto de uma maneira global não poderia se enquadrar na denominação de liberal, manifesta idéias que encontram semelhança com as concepções de economistas como Gudin, apesar de esta coincidência de opiniões se dar, na verdade, em prol do desenvolvimentismo (CAMPOS, 2007, p. 107-108).

Para ilustrar, em discurso no Palácio do Comércio em Porto Alegre menciona Eugênio Gudin e cita uma frase do economista utilizada no sentido analisado por Campos, para defender o desenvolvimentismo: “O mais grave dos problemas econômicos nacionais é o da baixa produtividade” (OLIVEIRA, 1958a, p. 58).

No discurso de final de ano de 1959, JK alfineta: “Quero dizer claramente que a política exterior dos Estados Unidos, talvez em virtude de suas responsabilidades globais, dá a impressão de um menor interesse pelos problemas brasileiros e pelos do Continente em geral” (OLIVEIRA, 1960, p. 314). Como forma de pressão, JK também adverte os EUA de que “iniciamos promissoriamente contatos de natureza comercial com a União Soviética e só desejamos que cresçam – dentro do mais estrito respeito mútuo e com o devido resguardo das concepções políticas que adotamos – os entendimentos estabelecidos” (OLIVEIRA, 1960, p. 371).

Para JK, o capital externo era necessário para acelerar o desenvolvimento nacional. “O preço da indecisão é o atraso, e o castigo do atraso é a submissão, que, no âmbito internacional, nos faz caudatários dos poderosos e, na área interna, significa subdesenvolvimento e fome” (OLIVEIRA, 1961a, p. 435). Não havia alternativa viável para promover o desenvolvimento, o único caminho era atrair capital externo:

Ou nos decidimos a reduzir drasticamente o nosso nível de consumo, o que seria solução desumana e difícil, ou nos resignamos a reduzir investimentos, sacrificando nosso ritmo de desenvolvimento econômico, ou procuramos atrair poupanças externas, representadas pelo capital estrangeiro, para as integrar na nossa economia e com elas reforçar o nosso nível de poupança interna, até que, com a elevação gradual da renda nacional, possamos financiar a totalidade dos investimentos exigidos pelo processo cumulativo de nosso progresso.

A colaboração do capital estrangeiro não é assim matéria de para debate emocional; é uma necessidade técnica. E a aceitação dessa colaboração é compatível com o mais acendrado nacionalismo, pois o verdadeiro nacionalista é aquele que procura apressar o desenvolvimento econômico, sem o qual a nação continuará fraca e pobre (OLIVEIRA, 1958a, p. 246).

Em várias ocasiões o presidente esclareceu que emancipar a nação não significa prescindir de recursos externos, e que nacionalismo não se confunde com xenofobia – tomando este termo emprestado a Eugênio Gudín. Acima de tudo, afirma que “somos, isto sim, defensores dos interesses do Brasil” (OLIVEIRA, 1958a, p. 234).

Em defesa dos investimentos estrangeiros que visam ao lucro, afirma ainda: “Não há capital colonizador a não ser nas colônias. Num país como o Brasil, o que é colonizador é a ausência de investimentos, ausência de emprego de capitais” (OLIVEIRA, 1958b, p. 33).

Para JK, o fato de haver capital estrangeiro não compromete a autonomia do país, mas acelera e contribui com a emancipação na medida em que traz inovações técnicas, como o presidente explica no mesmo discurso:

Mais importante, no entanto, do que o investimento monetário aqui aplicado, relativamente pequeno e que é apenas uma amostra do que esse grupo poderá efetuar em prol do desenvolvimento nacional – e apelo solenemente para que o façam como está dentro de suas possibilidades – é a fundação da tecnologia industrial naquilo que ela tem de mais nobre, seja, a formação de homens capazes de conduzir o problema da emancipação do Brasil (OLIVEIRA, 1958a, p. 292).

A defesa do capital externo, entretanto, não representa “entreguismo” nem foge ao nacionalismo da época, nem se define como liberal, pois os objetivos de atrair capital externo eram integrados ao projeto de desenvolvimento industrial nacional.

Entre as condições de atratividade do capital externo, algumas dependiam da aplicação do capital público, como a construção de estradas e outras obras de infraestrutura e energia. Outra condição, segundo JK, era justamente a velocidade do desenvolvimento: “se um país estiver estagnado economicamente em baixos níveis, o capital privado não procurará integrar-se ao mesmo, inclinando-se, ao contrário, a explorá-lo no sentido “colonial” ou “imperialista” da palavra. Observa que a América Latina já fizera um enorme esforço investidor, equivalente em média a 17% do Produto Nacional Bruto, mas que a renda mais alta dos países desenvolvidos permitem que consigam margens de investimentos ainda

maiores, em torno de 26% a 28% (JK comparou o percentual do Produto Nacional, que é a soma de todos os bens e serviços nacionais, e não o do Produto Interno, excluindo assim os bens e serviços produzidos por multinacionais em território brasileiro). Em síntese, além de ter uma renda superior, os países desenvolvidos conseguiam reservar parcela maior dessa renda para investir. Assim, “os pobres continuarão a ser relativamente mais pobres e os ricos, relativamente mais ricos”. Por isso reafirma, chegando ao final do governo, suas intenções de acelerar o desenvolvimento. “Mas, num país que já adiciona por ano, à sua população, 1.800.000 brasileiros, os problemas crescem também em velocidade acelerada, e é preciso pensar, planejar e *ousar* em dimensões que se agigantam” (OLIVEIRA, 1961a, p. 262 a 264) (grifo no original).

Defende um nacionalismo capaz de elevar a posição do Brasil a um igualitarismo internacional.

O nacionalismo que objetivamos é o que se fundamenta em nosso desenvolvimento. O nacionalismo que convém ao Brasil é o que tende a colocá-lo entre os demais países do mundo em condições de falar de igual para igual, sem nenhuma subserviência, sem nenhum receio, sem nenhum sentimento de inferioridade (OLIVEIRA, 1958b, p. 104).

JK explica que o Brasil precisa de investimentos estrangeiros, mas associa esse pedido a uma postura de autonomia e não de submissão. Seu discurso visa tornar as inversões no Brasil interessantes aos estrangeiros:

De parte do Brasil, necessitamos de cooperação, queremos colaboração e não favores. Receberemos capitais estrangeiros mas não em caráter de boa-vontade e muito menos de filantropia. Os capitais devem vir, mas por encontrar remuneração boa para o seu emprego, e garantia, segurança e respeito. Não atribuímos a culpa de nossas dificuldades a nenhum país estrangeiro e sabemos que, em primeiro lugar, devemos contar com o nosso esforço próprio (OLIVEIRA, 1958a, p. 23).

Na passagem acima, JK se diferencia de Vargas, o qual, ainda que tenha buscado capital externo para investimentos produtivos considerados estratégicos, chegou a acusar o imperialismo internacional pelos desequilíbrios no mercado brasileiro.

JK foi arrojado ao incorporar o desenvolvimentismo de forma até entusiástica, sobretudo nos primeiros anos de seu governo. Declarou muitas vezes que o desenvolvimento econômico mudaria as condições sociais. Defendia a necessidade de acelerar o crescimento da economia para que o país rompesse com o marasmo, com a estagnação característica do subdesenvolvimento. A economia entraria num processo de desenvolvimento praticamente autônomo: um empreendimento atrairia outro, que geraria mais investimentos, exigindo mais

mão-de-obra, mais empregos, induzindo mais consumo, o qual demandaria novos produtos e atrairia investimentos. Assim, o governo teria papel central, pois o aumento dos gastos públicos, direcionados para investimentos produtivos e geradores de demanda, provocaria o crescimento da economia. JK concordava com a teoria da Cepal, marcada pela forte influência do pensamento keynesiano:

Insisto em que não há incompatibilidade entre uma linha de austeridade, de rigor, e mesmo, de compressão, e o desenvolvimento nacional, que, no caso específico do Brasil, não é simples, embora justa, pretensão de engrandecimento, mas condição de sobrevivência. Para sobrevivermos, somos obrigados a expandir a nossa produção. Não perco de vista jamais que temos de alimentar, vestir e abrigar todos os anos quase dois milhões de novos brasileiros, consumidores forçados. Uma vez que se integraram na classe de consumidores, que passaram a comprar o indispensável, são seres felizmente egressos do país da miséria. Esta recuperação é devida em parte ao surto industrial (OLIVEIRA, 1960, p. 49)

Na fala acima, indiretamente, JK responde às críticas dos liberais, de tendência econômica mais ortodoxa, da linha de pensamento de Eugênio Gudin, preocupados com o controle da inflação por meio da contenção de liquidez e de gastos públicos. Os vultosos investimentos e empréstimos facilitados no governo JK eram vistos como desestabilizadores da economia, a despeito do crescimento. A percepção de JK do crescimento econômico é considerada heterodoxa, pois contradiz a tradição do clássico pensamento econômico liberal, segundo qual o aumento excessivo de gastos públicos geraria inflação e seria incompatível com um crescimento sustentável.

Para JK, seria desperdício de tempo e de recursos investir em políticas voltadas para a proteção social, pois elas seriam insustentáveis em uma economia estagnada com poucos recursos. As questões sociais eram a principal justificativa para o desenvolvimento, entretanto não explicam a necessidade de acelerar o processo. A intenção de acelerar o crescimento econômico se devia à própria concepção teórica dos fatores desencadeadores do desenvolvimento. Mostrava-se confiante sobre o futuro: “O que importa para que as dificuldades consideradas mais terríveis sejam vencidas é que haja a consciência de que o mundo mudou e de que não há mais países condenados à pobreza” (OLIVEIRA, 1958a, p. 284).

JK entendia que a necessidade de sobreviver em um mundo competitivo ditava a necessidade de desenvolvimento e autonomia econômica. A ideia de autonomia está relacionada à capacidade de ser competitivo (preocupação orientada pelo pensamento liberal), colocando assim o aumento da competitividade na pauta de questões legítimas acerca de desenvolvimento, diferentemente de Vargas, que associava a autonomia nacional à



emancipação frente à exploração colonialista (preocupação de matriz marxista). A competitividade não era tão central para Vargas, que afirmava a necessidade de proteção do mercado interno, ao menos até que a indústria nacional se fortalecesse.

Entretanto, a percepção de JK sobre as relações internacionais muda ao longo do governo. Talvez porque o clima político tenha se tornado tenso demais, ou porque JK efetivamente se convenceu de que não continuaria recebendo os auxílios – que não foram concedidos mesmo depois da Revolução cubana – JK decide romper com o FMI em 1960. Essa instituição não aprovava os gastos do governo, causadores de inflação, e defendia austeridade econômica opondo-se principalmente aos gastos exorbitantes com a construção de Brasília.

Depois dessa ruptura, JK se torna bastante crítico em relação aos países que, conforme defendia inicialmente, deveriam colaborar com o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Na sua argumentação, explicita o conceito de divisão internacional do trabalho, base da teoria cepalina que classifica os países entre centro e periferia – tese já expressa por Vargas anteriormente.

Não é mais o Brasil uma nação estagnada e alheia às suas próprias possibilidades de expansão econômica, nem tampouco uma nação que aceite as regras da divisão internacional do trabalho, porque já não ignora que as mesmas redundam sempre em maiores vantagens para os países industrializados que habilmente as formularam em benefício próprio (OLIVEIRA, 1961b, p. 383).

Ao mobilizar o seu governo na busca do crescimento, reafirma a sua filiação teórica: “Não chegou ainda a hora de provar o acerto com que deixamos de lado certas regras e doutrinas, as quais, adotadas com o rigor reclamado por alguns teóricos, nos impediriam de resolver nossos problemas de estrangulamento” (OLIVEIRA, 1961a, p. 380). Também afirma que a ortodoxia econômica, a qual chama de conservadorismo arcaico, fora superada pela realidade do desenvolvimento (OLIVEIRA, 1961a, p. 476). Outra passagem irônica reforça essa ideia:

Os impostos produzidos pelo aumento do meio circulante já se absorvem no crescimento espetacular da produção e na circulação da riqueza. Certos teóricos insistem em negar que isto possa acontecer. Somos apenas forçados a lamentar o trabalho suplementar que terão eles em explicar aquilo que classificaram de loucuras, mas que ocasionou o nosso avanço (OLIVEIRA, 1961a, p. 470).

Em junho de 1958, em solenidade de instalação de uma Conferência Internacional de Investimentos, em Belo Horizonte, o presidente apresenta uma interpretação complexa e

interessante sobre a necessidade de intervenção governamental para promover o desenvolvimento. JK também começa a apresentar uma interpretação mais crítica quando às possibilidades de receber o auxílio internacional. Como argumento de convencimento da necessidade de investimentos estrangeiros no Brasil, apresenta a ideia de “revolução das expectativas crescentes” como uma mudança de mentalidade da população nos países subdesenvolvidos.

A principal das revoluções dos nossos dias é a “revolução das expectativas crescentes”, dos países pobres, os quais insurgindo-se contra o caráter inevitável com que, até há bem pouco, se pretendia revestir sua pobreza, e encorajados pelos novos horizontes que o grande progresso da teoria econômica lhes descortinava, se lançaram à conquista de sua emancipação econômica com um ardor revigorado pela consciência do enorme atraso que lhes cabia vencer (OLIVEIRA, 1959, p. 249).

JK prossegue analisando o mercado internacional. Observa que os preços dos bens primários se desvalorizam frente aos produtos industrializados, além do que as fortes oscilações de preços prejudicam o setor primário dependente do mercado internacional. Nesse ponto apresenta sua crítica: o capital privado internacional, o qual poderia contribuir para mudar essa realidade ao investir em uma nova estrutura de produção, prefere investimentos mais limitados e seguros nos países em fase inicial de desenvolvimento. Também aponta para as instituições internacionais (subentende-se FMI e BIRD) as quais, pela “estreiteza de seus estatutos”, apresentam investimentos limitados nesses países.

Segundo JK, “eis o que destruirá, removerá ou corrigirá essa ‘revolução das expectativas crescentes’: a falta de auxílio que poderá frustrar as expectativas dos países subdesenvolvidos”. A partir dessa argumentação, justifica a necessidade de o governo entrar na esfera das atividades industriais, pois “o círculo vicioso do subdesenvolvimento só pode ser rompido pela firme e compacta interferência estatal” (OLIVEIRA, 1959, p. 251-2). Por isso a orientação do “Programa de Metas” no sentido de “coordenar os investimentos do governo e concentrá-los, de preferência, nos setores de energia e transporte, pouco atraentes para o capital privado” (OLIVEIRA, 1959, p. 253).

A preocupação com a conscientização e com as expectativas geradas pelo progresso são argumentos importantes na sua construção argumentativa nesse discurso, proferido em uma conferência internacional sobre investimentos. Observe-se que, apesar da defesa do intervencionismo governamental, JK situava a verdadeira transformação no âmbito da sociedade, valorizando o âmbito das decisões dos agentes históricos. Sua atenção estava voltada para a alocação dos recursos pela iniciativa privada, como demonstrou na referência

que fez aos setores menos atraentes para o capital privado, nos quais o governo teria a missão de investir e tomar a frente do processo de ruptura com o subdesenvolvimento.

Em discurso aos militares em 1959, fala em nacionalismo e analisa a fase histórica de transição pela qual o Brasil passa, abarcando mudanças práticas e de consciência:

A característica mais significativa do nosso nacionalismo é a *consciência do desenvolvimento*. Seremos nacionalistas na medida em que formos favoráveis, mais do que isso, na proporção em que formos dedicados ao desenvolvimento nacional [...]. O Brasil já começa a avaliar mais exatamente a importância da fase de transição por que vai passando e está disposto a sacrifícios para realizar uma transformação fundamental de sua economia, transformação qualitativa e não apenas quantitativa. Razões históricas e não causas fatais respondem por nossa presente inferioridade material [...]. A observação dos fatos econômicos tem demonstrado que o desnível entre os povos desenvolvidos e os subdesenvolvidos vem aumentando constantemente neste século e meio consecutivo aos primórdios da Revolução Industrial (OLIVEIRA, 1960, p. 206) (grifo nosso).

A preocupação com o aumento das diferenças sociais não aparece em outros momentos ao tratar da pobreza ou dos problemas sociais no Brasil. Tal argumentação integra os seus discursos de crítica e de busca de crédito externo para as políticas desenvolvimentistas. O discurso citado acima, por exemplo, foi proferido meses depois que a Revolução Cubana alertou os Estados Unidos, assustou os apoiadores do capitalismo e entusiasmou os socialistas da América Latina, momento oportuno para pressionar os Estados Unidos a assumirem compromisso com o desenvolvimento da América Latina. No entanto, nem isso resultou na liberação dos recursos, da mesma forma que não impediu o rompimento do presidente com o FMI.

O presidente mostrava uma consciência história do seu governo. Em certa ocasião, disse: “já passou o tempo em que a industrialização do Brasil constituía tema de debate” (OLIVEIRA, 1958, p. 21). Ele estava afirmando politicamente sua posição frente aos latifundiários e empresários, ao mesmo tempo em que desprestigiava os opositores. Ao colocar-se no âmbito da história (“já passou o tempo”), ele está assumindo o controle do tempo presente e afirmando poder projetar o futuro. A perspectiva de temporalidade linear está na base da ideia de progresso (como foi visto no item 2.2.1 sobre a Cepal). A postura progressista transpassou os discursos de Vargas e adquiriu centralidade no governo JK. Vargas implantou e defendeu o desenvolvimentismo, que encontrou em JK seu mais convicto defensor.

Desde os primeiros meses de governo, seguidamente mostra a consciência das potencialidades do Brasil.

Vivemos uma hora de afirmação, ao contrário do que pretendem os pessimistas, uma hora em que começa a manifestar-se, na sua maturidade, a *consciência brasileira*. Vivemos uma hora de conversão ao trabalho; estamos em plena marcha para um Brasil mais próspero (OLIVEIRA, 1958a, p. 266) (grifo nosso).

Pouco adiante diz: “O Brasil acordou. O Brasil quer trabalhar, o Brasil já sabe que é potencialmente um grande país” (OLIVEIRA, 1958a, p. 267). Nos discursos de JK, assim como em Vargas, aparece a preocupação com a formação de um ideal, um processo de conscientização da grandeza do país: “Não se opera a modificação de um país, sem que haja também uma mentalidade, a mentalidade para o desenvolvimento, a mentalidade de grande país” (OLIVEIRA, 1958b, p. 40). Afirma que está atuando conscientemente na elucidação e doutrina:

Não deixa de ter certo fundamento a crítica que me dirigem de quando em quando, segundo a qual eu me estaria comportando mais como candidato em campanha eleitoral, do que como presidente em pleno exercício das suas funções. Com efeito, desde que cheguei ao poder e comecei a pôr em execução os planos de minha política de metas, senti a impossibilidade de operar a revolução do desenvolvimento [...] se não continuasse a devotar parte de meu tempo a uma tarefa de elucidação e doutrina (OLIVEIRA, 1960, p. 199).

No mesmo discurso em que afirmava ter assumido uma “tarefa de elucidação e doutrina”, fala em economia dependente.

Sentimos aproximar-se a hora exata de uma crise, isto é, a hora da opção, o momento de decidir qual o rumo a tomar: se o que nos levaria de imediato à condição de grande país, ou se o moroso caminho de país “essencialmente agrícola”, no velho sentido, de terra de poucas culturas e de indústrias extrativas, de economia dependente (OLIVEIRA, 1960, p. 202).

A “dependência” que o Brasil tinha de superar não tinha qualquer relação com o sentido que o termo adquiriu na década de 1960 com a teoria da dependência cuja referência é o estudo de Cardoso e Faletto. Ao contrário, JK acreditava que o capital externo era benéfico e necessário para o desenvolvimento nacional no sentido econômico, social e político. Para o presidente, a dependência a ser superada era em relação aos suprimentos externos que o Brasil estava acostumado a importar – metais industriais, combustíveis líquidos e equipamentos. (OLIVEIRA, 1961a, p. 328). Também afirmou que “sem a auto-suficiência, o que há é a dependência entre as nações, posta tantas vezes em termos de subordinação” (OLIVEIRA, 1961a, p. 420)

Em certos momentos, o presidente não apresenta o desenvolvimento sob o ponto de vista da grandeza do país, mas enfatiza a necessidade de sobrevivência. “A aceleração do ritmo de desenvolvimento de certos países, ocasionada pelo progresso tecnológico, tende a

tornar irrecuperável o terreno perdido pelos menos desenvolvidos” (OLIVEIRA, 1960, p. 177). Pouco adiante: “O desenvolvimento do Brasil não é uma pretensão ambiciosa, um desvario, um delírio expansionista, mas uma necessidade vital. Desenvolver, para nós, é sobreviver” (OLIVEIRA, 1960, p. 184).

O desenvolvimento acelerado que o presidente defendia também se justificava pela visão progressista de um futuro – próximo – de grande, rica e poderosa nação. Em outra ocasião, afirma: “Se alguma coisa, aliás, nos falta, é termos consciência exata de que somos irremediavelmente um grande país. Não podemos convencer os outros dessa realidade, quando não estamos dela convencidos” (OLIVEIRA, 1958b, p. 33). O país industrial, o qual Vargas teve que justificar várias vezes, já é dado por JK como realidade inexorável; faltava dar mais um passo: tornarmo-nos “um grande império poderoso e forte” (OLIVEIRA, 1958a, p. 47).

Há duas linhas argumentativas diferentes quanto aos objetivos declarados do crescimento: em vários momentos JK afirma o objetivo de tornar o país rico, de acordo com seu destino de grande nação, desenvolvida e moderna. Em outros casos, como nos dois exemplos citados acima, apenas defendia que era a necessidade de sobreviver como nação que exigia esforços: o aumento da produção para abastecer as necessidades de consumo crescentes geradas pelo próprio desenvolvimento e a modernização visando a tornar o Brasil competitivo na esfera internacional. Sob ambos pontos de vista, sempre afirma a necessidade irremediável de prosseguir no desenvolvimento industrial e na modernização da economia. Apesar disso, a diferença nos argumentos chega a revelar uma contradição, ao afirmar a intenção de tornar o país um império e, em momento distinto, negar a pretensão de engrandecimento. Transparece a imprecisão no objetivo de tal desenvolvimento: para JK, é simplesmente uma necessidade socioeconômica ou é um projeto idealizado para transformar o país e, para que isso se efetive, precisa ser defendido e os cidadãos precisam ser convencidos? Não é possível encontrar uma resposta única a partir dos discursos. Normalmente afirma o ponto de vista de que é uma necessidade, amplamente justificada nos discursos pela coerência com o potencial e até mesmo com os “destinos” de grande nação, mas escapam momentos de dubiedade nas justificativas para o projeto de desenvolvimento.

Essa dubiedade pode ser explicada pela dinâmica de construção do próprio discurso político. Afirmar a necessidade histórica de mudanças busca convencer às tradicionais elites agrárias e a todos os liberais de pensamento econômico ortodoxo. O tom entusiástico defendendo o progresso alcançava a alguns novos empreendedores, empresários industriais e trabalhadores.

Afinal, quando JK defendia a necessidade de conscientizar, de elucidar, a quem ele tentava convencer? O próprio presidente responde em discursos cujo conteúdo é a afirmação do destino grandioso do Brasil: ele procura convencer do acerto de sua política econômica e assim legitimar seu governo. Ao paraninfar a turma de estagiários do ISEB em 1956, explica:

O que se espera de um Instituto como este é a formação de novas elites. Das elites que irão colaborar na batalha do desenvolvimento, que tanto importa, repito, na salvação do país [...]. Vós sois combatentes do desenvolvimento no plano da inteligência, e a vossa tarefa é, por isso, a mais difícil e a mais gloriosa de todas (OLIVEIRA, 1958a, p. 392).

A formação da opinião das elites assume importância, sobretudo se pensarmos na oposição política formada principalmente pela UDN e boa parte da elite rural tradicional. O estudo de Elisa Reis, citado no item 3.1.1, sugere a influência das elites econômicas na política, ao constatar que a elite política é formada basicamente por elites econômicas de diversos setores. Isso ajuda a entender o esforço de JK, assim como se verificou nos discursos de Vargas, no sentido de convencer as elites da necessidade de mudança de consciência.

JK tinha percepção da grandeza potencial do Brasil, não era um mero idealista. Como todo bom político – e sobretudo como político executivo, prático que era – JK tinha consciência de que, se o país não alcançasse o *status* desejado, cujo objetivo principal era reduzir a distância em relação aos países desenvolvidos, seus argumentos teriam outra utilidade: “Esse ideal constitui, por outro lado, um objetivo de prudência neste mundo de dura competição” (OLIVEIRA, 1958b, p. 37).

Fica subjacente nessa frase que buscar o desenvolvimento é uma necessidade, independentemente de se alcançar todos os objetivos que o norteiam. Essa afirmação reflete a percepção das grandes mudanças que se processavam no mundo: a rápida recuperação da Europa destruída pela guerra; o medo do avanço do comunismo, controlando metade da Europa e mais a China, além de ter motivado uma guerra na Coreia e outros conflitos regionais; as lutas por independência nos países da África, enfraquecendo o colonialismo e permitindo o nascimento de novas nações; o rápido avanço das tecnologias e a valorização da produção das indústrias de ponta, diferenciando ainda mais a valorização dos produtos industrializados diante aos produtos agrários. A “prudência” significa: conter o fortalecimento do comunismo no Brasil, buscar superar as marcas da história colonialista, alcançar certa autonomia na produção industrial e no mercado internacional.

O crescimento econômico baseado na modernização é o principal objetivo de governo, construído a partir da consciência de ser ex-colônia ainda baseada em economia

agroexportadora e de estar entrando na competitividade do mercado capitalista – além da necessidade de conter o crescimento das ideias comunistas no país.

### **4.3 Dilema crescimento e distribuição em Vargas e JK**

Nos anos de 1950, Vargas cunhou discursivamente uma concepção de desenvolvimento que inevitavelmente atrela o crescimento econômico à melhoria das condições de vida da população, interpretação assumida de forma ainda mais enfática por JK.

Tanto opositores quanto a crítica posterior interpretou o aspecto social de seu discurso como “populista”, demagógico. O discurso de Vargas em vários momentos, buscou conquistar a confiança e o apoio dos trabalhadores, mas o pesquisador mais atento perceberá que essa atitude política, isoladamente, não permite declarar que seu governo fosse populista-demagógico, nem que o objetivo principal das medidas sociais adotadas fosse unicamente conquistar o apoio político popular.

Os discursos explicam um projeto que acalentava a proposta de se chegar ao patamar de nação desenvolvida. Desenvolvimento não era apenas crescimento econômico e aquisição de novas tecnologias, mas incluía o desenvolvimento social, tema constante ao longo dos governos Vargas e JK. Ambos afirmavam que o objetivo do desenvolvimento era a melhoria das condições de vida. As medidas sociais adotadas, portanto, não parecem demagogia, e sim, parte de um projeto de desenvolvimento nacional. Se lermos os discursos fixados no conceito atual de desenvolvimento (relacionado ao crescimento econômico) ambos presidentes, Vargas e JK, aparentarão demagogos. Mas se compreendermos o real significado que o termo “desenvolvimento” apresenta, de forma coerente, ao longo dos discursos, percebemos o erro de atribuir um sentido atual às palavras utilizadas há mais de meio século.

O crescimento da produção é tomado como urgente necessidade nacional, mas ele não se justifica, discursivamente, pelo crescimento em si, e sim pela necessidade de melhorar as condições de vida. No entanto, não está totalmente elaborada nos discursos a forma pela qual ocorreria a distribuição dos recursos, de modo a garantir que o aumento da produção resultasse em melhorias para a população em geral.

Em Vargas percebe-se um esforço de teorização mais complexo e de observação do funcionamento do mercado brasileiro, construindo interpretações inspiradas na Cepal e, em menor grau, no marxismo. Como já foi visto anteriormente no item 4.1.6, Vargas também

convidou estudiosos de formação marxista para integrarem a Assessoria Econômica, de onde possivelmente provenha parte dessa influência no seu pensamento (como Ignácio Rangel).

Tanto nos momentos de maior apelo emocional, quanto nos momentos em que o presidente se dedicava em realizar uma análise mais embasada teoricamente, enredava de diversas formas o tema da pobreza às questões econômicas, apresentando regularidade na constância da sua preocupação com os trabalhadores. JK, por sua vez, assume mais nitidamente a interpretação liberal sobre a distribuição, lado a lado com aos ideais de desenvolvimento da Cepal. Afirmava a necessidade de fazer a economia crescer a fim de criar oportunidades para os trabalhadores melhorarem sua condição de vida.

Podemos afirmar que Vargas ou JK promoveram objetivamente medidas de distribuição de renda ou de riqueza? A resposta é não. Como então afirmar que ambos presidentes, sobretudo Vargas, tinham preocupação com a pobreza se não criaram políticas diretas de distribuição de renda no combate à pobreza? Antes de responder, temos que esclarecer o que estava compreendido no horizonte de políticas de combate à pobreza na década de 1950.

A atual noção de renda mínima (que fundamenta o Programa Bolsa Família e outros programas sociais atuais) não fazia parte do rol de políticas sociais de combate à pobreza da década de 1950. Nessa época, a solução para a pobreza era buscada no mercado de trabalho a partir do ideal de pleno emprego difundido pelas teorias inspiradas em Keynes. Tais interpretações econômicas heterodoxas, surgidas depois da crise de 1929, não deixavam margem para que se acreditasse na capacidade do mercado de, por si só, alcançar o pleno equilíbrio e a satisfação das necessidades de consumo e de renda de todas as pessoas.

Atualmente é menos comum a defesa do pleno emprego. O sistema econômico capitalista muitas vezes mostrou-se incapaz de absorver todos os trabalhadores, ao menos formalmente – à exceção de momentos de acelerado crescimento da produção, dentro de determinadas condições históricas.

O pensamento econômico heterodoxo afirmava a necessidade de interferência do governo na economia. A intervenção do governo deveria promover o trabalho e o emprego, e não distribuir renda ou riqueza diretamente, de tal modo a participação dos trabalhadores autorizada e fortalecida pelo governo brasileiro foi em torno das políticas trabalhistas. Além disso, o salário mínimo era considerado uma forma de incentivar a distribuição de renda. Além de garantir aos trabalhadores e sua família uma renda definida, teoricamente acima do mercado, o salário mínimo forçaria o aumento generalizado de salários (de acordo com a interpretação econômica de inspiração keynesiana). Segundo Vargas, o salário mínimo, além



de valorizar os trabalhadores que o recebem, indiretamente favorece também quem recebe salários melhores, pois “aumentados os salários de base, impelirá para frente outros salários menores, alcançados ou superados pelo salário mínimo” (VARGAS, 1954, p. 58).

A alternativa ao desenvolvimentismo, no que diz respeito às questões sociais, era o socialismo. Porém, sua complexa proposta de oposição ao sistema capitalista conseguiu menos adesões do que o trabalhismo, que se apresentava mais palpável e imediato na medida em que diversas melhorias foram efetivamente sendo alcançadas.

Vargas tentava convencer todas as classes da necessidade de desenvolvimento social dentro dos ideais trabalhistas. Assim, não se dirigia apenas aos trabalhadores, mas convocava “as classes de mais altos padrões de vida” a aceitarem uma existência mais modesta e investirem em empreendimentos que produzam utilidades essenciais ao país e gerem renda aos trabalhadores (VARGAS, 1952, p. 364). Por meio dessa fala, indiretamente transmite parte da responsabilidade pela pobreza à parcela da população de nível de vida mais elevado – também é um discurso de conscientização.

Sob outro aspecto, podemos destacar o pedido de Vargas conclamando ao investimento. Ou seja, não havia problema em si na desigualdade, entendendo que não restringia as melhorias sociais, desde que a concentração de riqueza se convertesse em capital nacional produtivo e gerador de mais riquezas e de renda para os trabalhadores. Vargas não se propunha a resolver imediatamente o problema da pobreza, mas prometia construir uma nação capaz de superar a pobreza e a miséria, e para tanto precisava, antes de tudo, aumentar a produção e a produtividade, gerando assim trabalho e remuneração digna para todos. As ações de governo que Vargas criou e defendeu foram apenas as políticas trabalhistas, a regulamentação das relações de trabalho e de seguridade social. Conforme observado por Fonseca, havia “a inexistência de qualquer *política governamental explícita* visando à distribuição de renda permitindo a atuação de todos os mecanismos concentradores sem a intervenção de medidas contra-restantes” (FONSECA, 1999, p. 432) (grifo no original). Isso não significa o abandono dos problemas sociais, ao contrário, a solução estava na instância econômica:

O aspecto marcante do “nacional-desenvolvimentismo” não consistia no reconhecimento da miséria, mas em postular a ineficácia de qualquer política explícita de distribuição de renda, pois condicionava a melhoria de índices sociais ao desenvolvimento econômico. A pobreza era fruto do atraso; para vencê-la, precisava-se industrializar o país, ou seja, incentivar a acumulação. Assim a ideologia não só apagava qualquer conflito entre acumulação e distribuição, como punha a primeira como pré-requisito da segunda, além de sua condição suficiente (FONSECA, 1999, p. 433).

Portanto, Vargas não implementa medidas de distribuição de renda, mas mostra consciência da necessidade de enfrentar a questão tomando como condições suficientes o crescimento da economia e a legislação trabalhista (além de políticas específicas de proteção social, como a previdenciária).

Apesar de defender a acumulação, a qual gera poupança e permite novos investimentos, em alguns momentos Vargas desaprovava o acúmulo de capital e riqueza: quando esse acúmulo não favorecesse o crescimento da produção nem gerasse renda aos trabalhadores. Observe-se o tom crítico do discurso de 1º de maio de 1953, logo depois da greve dos 300 mil em São Paulo:

Não deveis temer as dificuldades e, antes, crer nas possibilidades. Os que especulam com a miséria, os que se locupletam com os lucros fáceis à custa do suor do povo para viver na ostentação e no ócio, porfiam em procurar manter uma sociedade fundada no egoísmo e na injustiça. Mas esse mundo vai morrendo. A evolução histórica o condenou. O mundo que nasce, o mundo que começamos a realizar, é aquele em que todos têm direito a participar da riqueza comum, porque para ela contribuem com o seu esforço. Mundo de oportunidades abertas para todos, sem privilégios nem desigualdades (VARGAS, 1969b, p. 35).

Nesse momento político instável, chega a afirmar que no futuro não haverá desigualdades, no que tange às oportunidades. Uma leitura apressada da frase final deixa a impressão de que promete um mundo sem desigualdades, contudo, lendo com atenção, percebe-se que prenuncia apenas o fim de um tipo de desigualdade, a de oportunidades. A estrutura do discurso, a construção das frases e a escolha das palavras finais também dizem muito, nesse caso, sobre a ênfase na ideia de fim dos privilégios.

A mesma interpretação aparece em outros trechos. Em Mensagem ao Congresso Nacional em 1952, Vargas afirmou que não basta a contenção de despesas, é preciso criar mais fontes de renda, e seguiu defendendo a promoção da igualdade de oportunidades – observe-se que não fala em suprimir as desigualdades sociais:

Não devemos abandonar esse impulso generoso de dar a todos uma justa participação nos frutos do trabalho comum, na riqueza que é criada pelo esforço de todos. É necessário proporcionar a todos igualdade de oportunidades, extinguir a injustiças de uma sociedade dividida em classes privilegiadas e em classes oprimidas e despojadas: o nosso objetivo deve ser que todos tenham um lar e que não falem em cada lar o conforto, o bem-estar, as amenidades da existência (VARGAS, 1954, p. 97).

O problema da pobreza motivou muitas reflexões de Vargas, sob diversos aspectos: renda, educação, justiça social, relações trabalhistas, enfim, praticamente todos os assuntos relevantes para a compreensão do complexo problema da pobreza foram temas de reflexão

para Vargas. Além do reconhecimento e da reflexão sobre a pobreza, existia pressa no seu enfrentamento de variadas formas, porém não há promessa de solução imediata desse problema social. Vargas vislumbra a solução num futuro possível, quando o Brasil se tornaria uma nação desenvolvida.

Se almejamos multiplicar riquezas, é para que a comunidade inteira possa ter delas a sua parte; se nos esforçamos por criar uma pátria forte e próspera, não é por orgulho ou ambição, e sim para que um dia todos os brasileiros desfrutem de um padrão de existência digno e confortável, para que se apague de todo o sempre de nossa terra a mancha da miséria, e para todo o sempre seja abolida a vergonhosa barreira, que separa em duas castas os favorecidos da sorte e os desgraçados (VARGAS, 1954, p. 109).

No discurso do dia do trabalho, em 1952, Vargas aproveita a oportunidade política de falar “ao povo” e novamente defende a importância da distribuição equitativa dos benefícios do desenvolvimento pela população, sugerindo que o Brasil busca um caminho autônomo de desenvolvimento:

Não nos causam inveja as nações que alicerçam a sua prosperidade à custa dos sacrifícios e da miséria do povo. Não nos interessa, tampouco, a expansão da riqueza nacional, se esta não for justa e equitativamente distribuída por todos aqueles que concorram para a sua produção. Não queremos a penúria em meio da abundância, nem uma nação dividida entre favorecidos e necessitados. O progresso econômico e social só se justifica pela quantidade de benefícios que espalha por todos os indivíduos e pelas contribuições que traz ao bem comum (VARGAS, 1954, p. 460).

Com o crescimento haveria condições para ocorrer uma gradual distribuição mais justa dos recursos entre a população.

A estrutura do mercado de trabalho não deixa dúvida de que *o problema da melhoria das condições do trabalhador não se soluciona, apenas, por uma política distributivista*, mas, sobretudo, mediante um programa de *mais largos horizontes de emprego e de mais elevada produtividade* (VARGAS, 1952, p. 282) (grifo nosso).

Logo em seguida, o discurso reafirma a necessidade de atuação do governo para ocorram efetivamente melhorias nas condições de vida do trabalhador.

Dessa forma, o desenvolvimento econômico, através das aplicações de capitais públicos e privados, em máquinas e equipamentos, a instrução e a ampliação dos quadros profissionais representam fatores decisivos para a melhoria das condições do trabalhador, que, no entanto, não pode prescindir da oportuna e justa ação do Estado no sentido de que lhe caiba parcela crescente dos frutos da produção (VARGAS, 1952, p. 283).

Como explicar que, num momento, Vargas afirma que políticas distributivas, apenas, não são suficientes para melhorar as condições de vida do trabalhador, e na página seguinte, afirma que o governo precisa intervir em favor dos trabalhadores na questão distributiva? Ao tratar de política “distributivista”, Vargas estava sugerindo a inconsistência das ações de distribuição de renda que pudessem comprometer recursos necessários para a continuidade dos investimentos e do crescimento. Ainda assim, Vargas não exclui essas políticas do rol de possibilidades, mas em outros momentos explica que são emergenciais e paliativas. As medidas desenvolvimentistas são consideradas pré-condição para a riqueza nacional e as melhorias sociais. Vale frisar que durante a Guerra Fria havia enorme receio quanto às políticas distributivas, quando o planejamento e a distribuição eram associados aos países socialistas e por isso rejeitadas tanto por desenvolvimentistas quanto por liberais. No entanto, mesmo não fazendo parte da pauta do governo qualquer política que primasse pela distribuição de renda, Vargas chegou a afirmar a intenção de iniciar uma reforma agrária (item 5.1.3) e também defendia discursivamente uma estrutura tarifária progressiva com ênfase no imposto de renda substituindo o imposto de consumo.

No segundo trecho, ao falar da “justa ação do Estado”, Vargas se referia à criação das leis trabalhistas e da justiça do trabalho. Em seu governo também foram reestruturados os órgãos responsáveis pelas aposentadorias e pensões – o discurso de Vargas sobre política social era essencialmente trabalhista, como será visto no item 5.2.4. Acreditava na possibilidade de combater a pobreza dessa forma porque se baseava em teorias segundo as quais o desenvolvimento permite alcançar o pleno emprego. Assim, qualquer assistencialismo seria uma solução estritamente transitória e emergencial – como se depreendia, por exemplo, das referências aos flagelados das secas no Nordeste.

A melhoria das condições de vida tem um peso essencial no discurso, já que dão *sentido* ao desenvolvimento. Essa interpretação não é fortuita, considerando que Vargas falava ao conjunto da população. Tal construção argumentativa do discurso subverte a capacidade do desenvolvimentismo de se justificar apenas pelo crescimento. Vargas defendia a necessidade de estruturar “vigorosa política de bem-estar social, como objetivo final dos planos de desenvolvimento econômico e roteiro seguro para a valorização progressiva das classes trabalhadoras” (VARGAS, 1952, p. 301). Se por um lado, o enfrentamento da miséria dependia dos recursos advindos do crescimento econômico, por outro, somente as melhorias sociais justificavam os esforços exigidos pelo desenvolvimentismo.

Em JK, como será visto adiante, as melhorias para os pobres se localizam num horizonte ainda intangível. Mas os benefícios sociais estabelecidos no governo anterior são

defendidos e, nessas ocasiões, JK exalta Vargas de forma emotiva, como no discurso de 1º de maio de 1956:

A legislação social que vos protege e que deveis ao vosso amigo fiel e incomparável, cujo nome aqui evoco com a maior emoção, o humaníssimo presidente Getúlio Vargas, os direitos e proteções das nossas leis não serão apenas mantidos, mas melhorados, de forma crescente, de acordo com a estrita justiça e com as possibilidades da economia nacional (OLIVEIRA, 1958a, p. 95-6).

Em nenhum momento JK apresenta um esforço de análise sobre as condições de distribuição da riqueza ou da renda. Para ele, todas as mudanças em termos de distribuição deveriam decorrer, naturalmente, do desenvolvimento econômico – lembrando que se trata da industrialização e da modernização da produção nacional, sob a inspiração da Cepal.

Em discurso aos universitários em 1959, a quem chama de “matrizes das elites instruídas”, JK exprime os objetivos do desenvolvimento nacional realizado em seu governo: dinamização da máquina administrativa; interiorização da civilização brasileira e a justiça distributiva, “não permitindo que dentro da mesma pátria se defrontassem as rissonhas promessas da abastança e as lastimáveis paisagens da miséria e do abandono” (OLIVEIRA, 1960, p. 84). Mas não explica de que modo está promovendo a justiça distributiva, nem problematiza essa questão. A ênfase recai sobre a necessidade do desenvolvimento, pois “o nosso tempo é o tempo grave do dilema, e ou o Brasil se elevará à altura de seus formidáveis destinos, tomando conta dos próprios e inalienáveis valores, ou perderá, na competição internacional, as oportunidades a que aspira e a posição que conquistou” (OLIVEIRA, 1960, p. 84).

Em outra oportunidade, em 1960, JK apresenta uma visão idealizada do que muda com o desenvolvimento da sociedade.

O desenvolvimento, na medida em que se acelera, reduz os conflitos internos do sistema econômico-social e dilui a força reacionária e egoísta dos interesses estabelecidos. A certeza de que haverá eventualmente o bastante para todos elimina a necessidade, que se apresenta aos indivíduos nas economias estagnadas, de lutar ferozmente pela posse de migalhas, e facilita a prática da justiça social. Um povo em desenvolvimento é sempre um povo generoso, enquanto a miséria cria os círculos viciosos da inveja, da crueldade e da não cooperação dentro do corpo social (OLIVEIRA, 1961a, p. 260).

Sob o ponto de vista social, faz sentido defender o suficiente para todos, considerando como “suficiente” uma condição de vida condizente com os padrões de dignidade de uma sociedade capitalista desenvolvida. Porém, ao afirmar que tal situação tende a ocorrer numa sociedade desenvolvida e regulada pelo mercado, JK não entrou no problema

de que, na lógica do mercado, nenhuma situação econômica é “suficiente”. Os agentes econômicos se regem pela competitividade e controle de mercados, de modo que a questão distributiva nunca está resolvida no âmbito exclusivo da economia. A produção de riquezas, em uma sociedade subdesenvolvida, é necessária para a melhoria das condições de vida, mas somente um sistema que promova a distribuição adequada pode garantir que haja o suficiente para todos. Por desconsiderar o sistema distributivo, as concepções apresentadas sobre os resultados sociais do desenvolvimento soam ingênuas.

Em outro discurso apresenta uma visão liberal das melhorias sociais, segundo a qual cada indivíduo deve buscar a melhoria das suas condições de vida, sendo função do governo promover o desenvolvimento para que surjam novas oportunidades aos trabalhadores:

Acelerando o progresso brasileiro, não procurei agravar a distância que separa os privilegiados e os desfavorecidos da fortuna. O que fiz foi impulsionar o meu país, de modo que se retifiquem as injustiças da sorte e a cada um possa ser proporcionada a oportunidade de bem viver num clima de concórdia e segurança de trabalho (OLIVEIRA, 1961a, p. 266).

JK não aprofundou muito as reflexões sobre o conflito distributivo, tema raro nos seus discursos, talvez porque não fosse uma preocupação de seu governo; talvez porque suspeitasse que não poderia convencer os trabalhadores com base nos argumentos de inspiração liberal.

## 5. POBREZA NOS DISCURSOS DE VARGAS

*A miséria, a ignorância e a opressão constituem um crime nacional, que deve ser extirpado, para que nos possamos eximir de qualquer sentimento de culpa pelo mal coletivo (VARGAS, 1969a, p. 238)*

Em meados do século XX, a pobreza tornou-se responsabilidade do governo e questão a ser resolvida no âmbito econômico. O atraso foi diagnosticado como o grande problema do Brasil, associadas a essa leitura da história brasileira, foram elaboradas as noções e conceitos de pobreza: suas características, causas, consequências e soluções possíveis. A definição sobre a realidade econômica representou um avanço importante na época e em relação à pobreza não foi diferente. Reconhecia-se que o problema dos pobres não era um problema de ociosidade, muito menos uma questão de inferioridade racial, e sim, poderia ser compreendida pelas contingências da estrutura econômica, incapaz de gerar as riquezas necessárias para equiparar o Brasil aos países do Primeiro Mundo. O desenvolvimento tinha a missão declarada de superar o atraso – a herança colonial de produção agroexportadora com baixa produtividade e lucratividade em comparação com a produção industrial europeia.

Os discursos assumem a necessidade de enfrentar as verdadeiras causas da pobreza no país, interpretadas como causas econômicas ligadas à baixa produtividade do trabalho e às estruturas produtivas arcaicas que propiciavam a exploração dos trabalhadores. Em vários momentos, também abordam educação, saúde, alimentação, justiça social, problemas do meio rural, entre outros.

Vargas proveio de família tradicional de fazendeiros envolvidos na política do Rio Grande do Sul. Por isso, sua identificação com os trabalhadores não poderia se construir sob o argumento de origem social comum. Mas Vargas construía uma identificação com os trabalhadores ao colocar-se frontalmente como o “legítimo representante” do povo, tendo reforçado muitas vezes que conhecia os trabalhadores, que os entendia e sabia das suas reais necessidades. Esse discurso chegou a tornar-se repetitivo.

## 5.1 Causas e soluções para a pobreza segundo Vargas

Ainda que o desenvolvimento fosse o objetivo imediato, o discurso desenvolvimentista estava apoiado na expectativa das melhorias sociais para toda a população. Nesse sentido, o desenvolvimento torna-se aceitável e desejável, ainda que as justificativas sociais se situassem no longo prazo impreciso, mas sempre presentes no “horizonte de expectativas”, na expressão de Koselleck. Tal expectativa somente se tornou possível pela mudança da interpretação sobre a História do Brasil. A principal mudança – congruente com os movimentos de independência de colônias na África e na Ásia – era considerar que as características herdadas do período colonial foram produzidas historicamente e, por serem não naturais, deveriam transformar-se.

As questões sociais, ao justificarem a preocupação com o desenvolvimento, também o condicionam. O sentido do desenvolvimento é a melhoria das condições sociais. Dessa forma, além dos resultados práticos na área trabalhista e social, as expectativas em torno da responsabilidade do governo pelas melhorias nas condições de vida da população pobre é uma herança imaterial do governo Vargas.

A principal causa da pobreza era considerada a baixa produtividade, a qual impedia a valorização do trabalho. Por isso, um dos objetivos mais emergenciais de Vargas nos anos de 1950 era a modernização produtiva, tanto no campo quanto nas indústrias.

O pensamento social de Vargas amadureceu durante o governo. O presidente chegou ao seu último mandato de presidente com uma visão complexa da sociedade brasileira e objetivos definidos sobre as metas a serem alcançadas no curto, médio e longo prazo. Entende que o desenvolvimento nacional e a superação da pobreza dependeriam primeiramente do desenvolvimento econômico, mas não prescindiam de uma estrutura institucional adequada e de políticas na área trabalhista e social.

### 5.1.1 Inflação

O mal da inflação sentido diretamente pelos trabalhadores é a desvalorização da moeda, que reduz o valor real dos salários frente ao aumento dos preços dos bens de consumo.



Principalmente no primeiro ano de governo, Vargas afirmava a necessidade de saneamento das contas públicas para combater a inflação herdada do governo Dutra. O tema da inflação foi usado várias vezes como recurso de defesa política, eximindo parcela da responsabilidade do novo governo que apenas teria herdado o problema e pedindo paciência ao “povo”. (Isso vale também para JK, que iniciou o governo apresentando grande preocupação com a inflação, a qual, porém, foi muito menor no início do que no final do seu governo).

Apesar da questão política, em todas as oportunidades em que Vargas tratou desse assunto, reafirmou a decisão irrevogável de promover, acima de tudo, o desenvolvimento. Os políticos tradicionalmente ligados ao pensamento liberal entendiam que a inflação era causada pelos excessivos gastos do governo, excesso de crédito e emissão de moeda, de modo que as medidas adequadas seriam a contenção de gastos, redução de salários e de emissão de moeda. Vargas, ao contrário, afirmava que a verdadeira solução para a inflação era o desenvolvimento da economia nacional em todos os setores de forma integrada, combatendo os “pontos de estrangulamento”, conforme interpretação da Cepal, que causam aumento de preços, ou seja, aumentando a produção dos produtos cujos preços aumentam mais, sobretudo no consumo das classes populares. A referência teórica de Vargas era claramente cepalina.

Em discurso em maio de 1951, Vargas discorre sobre a política de saneamento financeira e os esforços para combater a inflação. Os altos preços dos produtos alimentícios foram enquadrados na linha interpretativa da Cepal, interpretada como inflação de oferta, ou seja: incapacidade da estrutura produtiva, principalmente agrária, de aumentar a produção: “Todo aquele que possui um trato de terra e não aproveita para cultivar, pelo menos para seu próprio consumo – está contribuindo para o encarecimento da vida” (VARGAS, 1954, p. 440).

Assim, a interpretação de Vargas dos problemas econômicos do Brasil se aproximava bastante da interpretação da CEPAL, divergindo visceralmente da ortodoxia liberal. Em vez de manter os salários baixos para conter o aumento de preços, o presidente defendia o aumento da produção. Era uma explicação para a inflação coerente com a teoria do subdesenvolvimento, que via no aumento da produção a oportunidade de melhoria do nível de vida da população.

Além disso, outra preocupação que aparece em torno da inflação se refere ao mercado de capitais. Segundo Vargas, “um dos objetivos do programa anti-inflacionário do governo é a organização do mercado de capitais” (VARGAS, 1969a, p. 354). A inflação torna

as transações e os investimentos financeiros inseguros e dificulta principalmente a atração do capital externo, relevante para avançar o projeto de desenvolvimento.

### 5.1.2 Educação

A educação ainda se debatia com o grave problema do analfabetismo. Em 1950, mais da metade da população – 50,5% – era analfabeta. Vargas não priorizou a educação primária em nenhum de seus governos. Durante o Estado Novo, o número de matrículas no primário reduziram, para voltar a aumentar durante o governo Dutra: em 1945 apenas 26,7% das crianças em idade escolar estavam matriculadas, ao passo que em 1950 eram 32,7% - crescimento médio de 4,2%. No período Vargas a taxa de crescimento do número de matrículas no ensino primário ficou em apenas 1,34%, aumentando novamente durante o governo JK, quando atingiu a média de 2,4%. Depreende-se que, apesar da criação de uma Campanha Nacional de Educação Rural em 1951, esse tema foi secundário no governo Vargas (KANG, 2010, p. 60-3).

O presidente afirmava que a educação tinha um papel importante para superar o subdesenvolvimento e a pobreza, no entanto nunca despendeu grandes investimentos nessa área, comparando com os aportes para a industrialização. Na Mensagem ao Congresso em 1951, a educação se relaciona à igualdade de oportunidade para todos, norteando objetivos econômicos, de justiça e paz social. Ao criar oportunidades para os mais capazes, se define o critério do mérito.

As tarefas de estimular e orientar o desenvolvimento educacional do País devem ser articuladas com as medidas tendentes a resolver os problemas de elevação do nível de vida e a corrigir as carências de toda a ordem, decorrentes tanto de nossa crise de crescimento, quanto das perturbações provenientes da conjuntura mundial. É necessário, além disso, adotar neste setor, assim como em outros, o princípio de igualdade de oportunidades para todos, básico em nossa época, e à luz do qual o processo educativo passa a ser considerado instrumento não só de conservação, mas, também, de renovação e de progresso, dada a possibilidade que abre de acesso aos mais capazes de qualquer origem às funções de elevada categoria.

É a utilização sistemática de forças de sentido econômico e a mobilização, em grande escala, do potencial humano, que podem criar condições modificadoras dos estados graves de carência, matrizes principais dos fenômenos de desorganização social (VARGAS, 1952, p. 271).

Além das oportunidades, a educação também tinha outra função social: contribuir para a paz social pro promover a justiça social, em outras palavras, uma sociedade injusta

estaria à mercê dos “agitadores”, expressão que aparece em vários momentos referindo-se indiretamente aos defensores do socialismo. A educação portanto teria função importante no processo de desenvolvimento socioeconômico e também no controle social. Mais do que formação profissional, para Vargas, a educação tem relevância social insubstituível para forjar uma sociedade efetivamente desenvolvida, com oportunidades equitativas e protegida dos chamados “agitadores” da “ordem” social.

### 5.1.3 Êxodo rural e reforma agrária

O planejamento de Vargas tem relação com o combate à pobreza, e o atesta o tratamento do êxodo rural, dos projetos de migração e colonização e a proposta de reforma agrária. Esses temas são recorrentes e foco de grande preocupação durante todo o governo Vargas. A peculiaridade das concepções acerca dos problemas e soluções para o meio rural é que elas se modificam, diferentemente das questões urbanas. O desenvolvimento urbano tinha uma via clara, era o crescimento industrial e a modernização da produção. Mas o caminho para a superação do atraso no campo não estava totalmente resolvido nos discursos, o que rendeu reflexões inter-relacionando a questão da concentração fundiária, das migrações, da ocupação de novas terras, da produtividade, das condições de vida do trabalhador rural.

Na Mensagem de 1952, lembra o Congresso do projeto do Serviço Social Rural, o qual:

Será de decisiva importância para a efetiva melhoria das condições de vida das populações rurais. Ele representa a concretização do meu propósito de estender aos trabalhadores rurais os benefícios da política de assistência social do Governo. [...] libertá-lo [o homem do campo] da ignorância e da rotina, expressas no modo por que cultiva o solo, cria os rebanhos e no rudimentarismo de sua vida econômica, de limitados horizontes (VARGAS, 1954, p. 424).

O Serviço Social Rural foi efetivamente criado apenas em 1955, na administração de Café Filho, vice-presidente de Vargas. Para analisar o tema do êxodo rural nos discursos de Vargas é apropriado seguir a ordem cronológica dos discursos e mensagens em que o tema apareceu de forma mais significativa. Logo no início de 1951, no discurso pronunciado no Estádio Maracanã no dia 2 de fevereiro, Vargas analisava as causas da tendência de o trabalhador rural buscar trabalho na cidade, relacionadas às dificuldades no meio rural.

Populações deprimidas pelo clima e pela alimentação pobre que formam uma reserva humana estacionária, que não toma parte na vida da Nação. São elementos marginais, que apenas valem nas estatísticas como expressão numérica.

O desenvolvimento industrial provocou o deslocamento de populações para os centros urbanos. O trabalhador rural transformou-se em operário nas oficinas e nas fábricas, desorganizando a nossa economia agrária. É preciso ir ao encontro das causas desse fenômeno, fixar o homem no seu meio físico por uma educação rural apropriada. *O que se torna talvez mais necessário é iniciar o movimento inverso*, de descongestionamento das cidades, fixando as populações movediças (VARGAS, 1952, p. 46) (grifo nosso).

Apesar do grande estímulo ao desenvolvimento industrial e da necessidade crescente de mão-de-obra urbana, é interessante o reconhecimento de Vargas, logo no segundo mês de governo, da necessidade de conter o êxodo rural. Subentende-se uma desconfiança de que a industrialização por si só não seria capaz de gerar uma situação de pleno emprego, ao menos no curto prazo. Inicia daí um esforço de Vargas para compreender os problemas rurais e encontrar soluções.

Na mensagem ao Congresso Nacional de 1951, afirma que “a existência de boas rodovias é condição essencial à fixação do homem rural, ao estímulo às atividades agropecuárias, como fator eficiente na luta contra o pauperismo e a perniciosa concentração dos centros urbanos” (VARGAS, 1952, p. 210). Entendia ainda que as empresas industriais e os serviços públicos oferecem salários mais altos e assim atraem trabalhadores rurais, porém, não têm capacidade de absorver esses trabalhadores. Vargas observa que os “artifícios característicos da vida urbana” (1952, p. 282) também exercem atração sobre as camadas populares, e a elevada oferta de mão-de-obra faz os salários urbanos caírem.

As consequências da ampla migração urbana eram mais claras na capital, como o “crescente favelamento”, as necessidades de abastecimento, transporte e outros serviços “e ainda a formação de uma enorme população marginal, socialmente desorganizada, sensível a agitações subversivas a que se relaciona forte criminalidade” (VARGAS, 1954, p. 344). O presidente afirma ter preocupação em relação a esses problemas urbanos, mesmo presentes apenas nas grandes cidades, por sinalizarem uma tendência prejudicial ao desenvolvimento socioeconômico. Assim, havia preocupação em corrigir as causas das migrações “desordenadas”.

Com o objetivo de promover estudos e projetos de reforma agrária, em 1951 criou a Comissão Nacional de Política Agrária. Vargas sintetizou algumas causas do êxodo rural em discurso irradiado do Palácio Rio Negro pela Agência Nacional em 7 de abril de 1951.

A fuga dos campos, o crescimento desordenado das cidades, o deslocamento interno de populações inteiras à procura de uma vida melhor, o baixo nível de vida das famílias e dos

povoados, o minguado rendimento do trabalho, o esgotamento da terra e dos recursos naturais, o elevado índice da mortalidade infantil, a ausência de escolas – e de escolas adaptadas às necessidades do meio rural –, tudo isso nasce do fato de que falta ao povo simples e trabalhador das roças e fazendas o mínimo de assistência a que tem direito (VARGAS, 1952, p. 314).

Na Mensagem ao Congresso de 1952, somou mais causas para o êxodo.

O problema da terra constitui um ponto crucial na evolução econômica e social do País. Cresceu a população, os terrenos próximos se tornaram escassos ou esgotados, e a inflação elevou os preços da terra acima das possibilidades do rendimento das populações. A tendência à substituição das culturas pelas pastagens, em terras gastas, em muitas zonas de considerável densidade de população, impede também a fixação de trabalhadores nas fazendas (VARGAS, 1954, p. 420).

Para Vargas, portanto, a assistência ao trabalhador rural seria o caminho para frear esse movimento. A opinião de Vargas, expressa na abertura da V Conferência dos Estados da América em 17 de abril de 1952, era de que:

A disparidade de tratamento entre o trabalhador rural e o trabalhador urbano tem consequências múltiplas e graves. Uma delas é o êxodo rural, a fuga dos campos para as cidades que, no Brasil, tem assumido aspectos bastante sérios e tem reclamado providências que não podem mais ser proteladas (VARGAS, 1954, p. 446).

Nesse mesmo discurso, Vargas fez uma firme defesa da reforma agrária, crivada de significados que indicavam a mudança que seguiria na forma de tratar o tema. Contudo, silenciava quanto à legislação trabalhista para o trabalhador rural.

Uma nova fase revolucionária se nos impõe, uma revolução pacífica, mas de transcendente importância, no sentido de uma reforma agrária que venha enfim libertar de sua secular servidão os trabalhadores dos campos, emancipar o proletário rural pela repartição das terras públicas e pela eliminação gradativa de uma forma retrógrada e nociva de feudalismo latifundiário, que mantém desertas e improdutivas vastas extensões de terras virgens e ricas. Não é possível que por mais tempo aquele cujo labor arranca da terra a riqueza da Nação e o sustento geral continue carecendo de tudo em meio da opulência nascida do trabalho de seus braços e não possuindo um palmo dessa terra que fecunda com o seu esforço. Precisamos estabelecer um sistema dos frutos do trabalho agrícola e levar aos campos um pouco da esperança e do conforto que já alentam os trabalhadores das cidades (VARGAS, 1954, p. 447-448).

Ao identificar os latifúndios improdutivos com o “feudalismo”, Vargas está fazendo mais do que encontrar palavras sonoras e coerentes com toda a crítica ao atraso. A comparação com o feudalismo tornou-se recorrente nas obras sobre a questão agrária, todas publicadas poucos anos depois (algumas foram apresentadas no item 2.2.3). Inclusive Ignácio Rangel, da Assessoria Econômica, identificaria a estrutura agrária nacional com o feudalismo

em seu estudo sobre a questão agrária publicado em 1961. Vargas estava mostrando ainda conhecimento – e simpatia – pelas grandes transformações em curso na América Latina. Na década de 1940 já havia ocorrido uma reforma agrária no México. Enquanto Vargas fazia esse discurso, em abril de 1952, a Revolução Boliviana estabelecia um governo que promoveria uma reforma agrária no ano seguinte. Ainda não haviam sido publicadas as principais obras brasileiras sobre a questão agrária, a primeira obra sobre a questão agrária brasileira foi publicada em 1957 por Gilberto Paim, ao passo que o assessor econômico de Vargas, Ignácio Rangel, publicaria no início dos anos de 1960. Antes disso, só havia a organização de socialistas em atividades de organização social junto a agricultores e alguns textos publicados – em outras palavras, Vargas entrou em um tema que ainda era praticamente tabu.

Na sessão inaugural do II Congresso dos Municípios Brasileiros, em outubro de 1952, o discurso reforça a preeminência da reforma agrária. Mantém o mesmo tom de urgência e de respeito à grande propriedade, mas já adota uma expressão nova: desapropriar.

Não pode mais ser protelada uma reforma agrária que, sem atentar contra a ordem econômica e social garantida por nossas leis, franqueie ao esforço de um povo laborioso as vastas extensões de terras que a inação dos latifundiários mantém desertas e improdutivas. É direito do Estado promover a *desapropriação* dessas terras, para permitir ao homem dos campos a realização seu mais caro desejo e sua mais legítima aspiração: tornar-se dono da terra que cultiva com tanto esforço e com tanto amor [...]. Ela [a pequena propriedade rural] virá estimular poderosamente o esforço de produção no setor agropecuário e promover a fixação ao solo de contingentes demográficos atualmente tornados instáveis pelas condições flutuantes do mercado de trabalho agrícola (VARGAS, 1954, p. 228-229) (grifo nosso).

Além de sugerir que o governo pretende desapropriar (dentro das leis, obviamente afasta o fantasma das desapropriações feitas nos países comunistas), também aparece na fala do presidente outra causa do êxodo rural: o mercado de trabalho agrícola, restrito e mal remunerado. Dessa forma, está atribuindo à grande propriedade rural parte da responsabilidade pelo êxodo e pelas migrações sazonais das populações rurais pobres.

Em 7 de março de 1953, em discurso pronunciado do Palácio Rio Negro e transmitido pela Agência Nacional, o tema fica mais picante pelas críticas à elite rural do Nordeste.

A lição dos últimos três anos mostrou que não bastam os trabalhos de irrigação e de construção de açudes. O seu bom aproveitamento depende de medidas que devem ser adotadas. A experiência evidenciou que muitas das obras financiadas pelo Governo, no Nordeste, ficaram abandonadas pela incúria de particulares. Grandes açudes, construídos para beneficiar vastas áreas territoriais e com a finalidade de fixadores demográficos, se tornaram inúteis, porque os proprietários das terras marginais não as cultivaram nas épocas propícias. Assim, o interesse público reclama a desapropriação dos amplos latifúndios do sertão

nordestino e das terras vizinhas aos açudes, quando os seus proprietários não as souberem aproveitar para a lavoura (VARGAS, 1969a, p. 272).

Além de ter incorporado o tema da reforma agrária, também sua concepção sobre o êxodo rural se modificou: passou a considerar o fenômeno inexorável. No segundo ano do seu governo, Vargas abandonava a pretensão de conter o êxodo rural. Não falava mais em conter o êxodo, mas em “orientar prudentemente as correntes migratórias”. Em Mensagem ao Congresso em 1952, na qual propunha a criação do Instituto Nacional de Imigração e Colonização, Vargas sintetiza a sua concepção sobre políticas para o meio rural.

Temos, assim, em síntese, três problemas entrelaçados: o de dar melhores condições ao nosso homem do campo; o de orientar prudentemente as correntes migratórias para a recuperação das nossas terras e o povoamento do País; o de enriquecer os quadros demográficos do País, a curto prazo, pelos seus efeitos na imediata produtividade agrícola e industrial, no abastecimento das populações, e na elevação do nível cultural e técnico das nossas populações.

O primeiro problema é o do trabalhador rural nacional: o do acesso à terra pelas nossas populações pobres e melhoria do padrão da pequena propriedade e exploração rural (VARGAS, 1969a, p. 123).

No mesmo discurso, em 7 de março de 1953 (ano de uma grande seca no nordeste), não mais assumia o compromisso de tomar “providências que não podem mais ser proteladas” para evitar o êxodo, como afirmava um ano antes, mas ao contrário, fazia um apelo:

Aos Governos dos Estados não atingidos pela calamidade dirigimos um apelo para que acolham os retirantes, proporcionando-lhes o trabalho, a subsistência e os cuidados de que necessitam. Apesar das medidas de amparo e a mobilização dos recursos federais, o êxodo das massas trabalhadoras para as regiões mais afortunadas é fatal e não pode ser detido (VARGAS, 1969a, p. 274).

Depois disso, Vargas continuava analisando os problemas rurais e apontando soluções, mas não voltou a construir argumentos tentando explicar os motivos do êxodo rural nem propondo soluções para esse problema em específico. Parece ter-se convencido da inutilidade de tentar conter o êxodo, em parte pressionado pela dura realidade das secas, mas em parte, parece ter elaborado uma explicação para as intrincadas causas das migrações, ligadas à produção e às relações sociais no campo.

Na mensagem ao Congresso na abertura da Sessão Legislativa em 1954, seu último ano de governo efetivo, Vargas anunciou os projetos de lei que a Comissão Nacional de Política Agrária elaborou, planejando a reforma agrária e avisando sobre a possibilidade de desapropriar terras:

[...] dispondo sobre a desapropriação das áreas irrigáveis, no Polígono das Secas; fixando normas para os arrendamentos rurais; e, finalmente, estabelecendo meios de acesso à propriedade da terra e à sua exploração, dentro do princípio de desapropriação por interesse social, previsto na Constituição Federal (VARGAS, 1969b, p. 239).

Vargas deixou de abordar o tema do êxodo rural, porém não abandonou preocupações que o moveram durante todo o seu segundo governo: sobre a baixa produtividade do trabalho, o baixo aproveitamento dos recursos naturais e as más condições de vida do trabalhador rural.

A abordagem desse tema, da forma relevante como foi incorporado aos temas de governo, significa uma inovação da visão do governante sobre os problemas nacionais. Entretanto, apesar da atenção dispensada, Vargas não adotou medidas efetivas para promover uma reforma agrária capaz de modificar a estrutura agrária nacional, o que pode se dever, em parte, a sua própria origem social, mas é explicável principalmente pela força da aristocracia rural na política brasileira.

#### 5.1.4 Colonização e imigração

Vargas logo passou a dar destaque à proposta de realizar uma ocupação orientada dos territórios do Brasil ainda pouco explorados, como forma de racionalizar a exploração do território e facilitar o acesso dos agricultores à terra. Enfrentaria tanto o problema da escassez de trabalho quanto da concentração de terras: “é meu intento promover o loteamento das terras devolutas e dos latifúndios improdutivos, entre colonos capazes de aproveitá-los e cultivá-los” (VARGAS, 1952, p. 313).

Pretendia promover a industrialização e a ocupação planejada dos territórios rurais de várias regiões do Brasil por meio de Colônias Agrícolas. A descrição de uma das primeiras colônias, criada no Amapá, serve de modelo:

Buscando ao mesmo tempo fomentar a produção agrícola e fomentar o povoamento, a administração territorial fundou a Colônia Agrícola do Matapi, onde localizou 74 famílias de agricultores, concedendo a cada uma 30 hectares de terras virgens, ferramentas, mudas, sementes, adubos e fertilizantes, assistência médica e educação, além de auxílio mensal em dinheiro, pelo prazo de um ano. Apesar da seca de 1951, os resultados foram animadores (VARGAS, 1954, p. 177).



Essa proposta lembra o modelo dos projetos de colonização por estrangeiros do século XIX, mas, nesse momento histórico, priorizando o imigrante nacional. “Não tem mais razão de ser a identificação do problema da colonização com o da imigração, embora inter-relacionados” (VARGAS, 1952, p. 298).

Contudo, Vargas também promoveu a imigração estrangeira. Em janeiro de 1954 foi criado o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, ao qual cabia a “racionalização da imigração externa, desde a seleção dos imigrantes até a sua definitiva fixação no território nacional” (VARGAS, 1969b, p. 131). O imigrante estrangeiro era bem-vindo desde que seu perfil coincidissem com os objetivos específicos do desenvolvimento, conforme Vargas explicou na mensagem ao Congresso em 1952:

Os imigrantes nacionais são em regra trabalhadores rústicos, sem habilitações técnicas, enquanto o imigrante já não é mais o braço concorrente para o colonato, e sim o agricultor e o artífice com um nível de instrução geral e de experiência técnica, que representam um grande desafio na carência nacional de trabalhadores qualificados e técnicos (1954, p. 347).

Além de contribuir diretamente na produção, os conhecimentos técnicos do operário imigrante “irão ser transmitidos, por um processo natural de assimilação, ao trabalhador brasileiro, contribuindo para a elevação geral de seu nível técnico e de seu padrão de vida” (VARGAS, 1969b, p. 364).

A Divisão de Terras e Colonização dava assistência a oito Colônias Nacionais nos Estados de Goiás, Amazonas, Pará, Maranhã, Paraná, Mato Grosso, Piauí e Minas Gerais no ano de 1952 (VARGAS, 1954, p. 420).

O governo anunciou no mesmo ano, no discurso sobre a “batalha da produção agrária”, que pretendia estimular “fazendas coletivas”, baseadas no cooperativismo. Os objetivos deste projeto, e de outras medidas anunciadas, eram o aumento da produção de gêneros alimentícios para o mercado interno e o estímulo à inversão de capital no meio rural. (VARGAS, 1954, p. 440). Na mesma oportunidade, Vargas observava que “vão adiantados os estudos da reforma agrária, que visa ficar o homem do campo ao solo que cultiva, evitar as migrações periódicas e o êxodo das populações rurais e organizar pequenas granjas de produção, próximas aos centros de consumo” (VARGAS, 1954, p. 439).

No decênio 1941-1950, entraram em São Paulo 608.662 imigrantes nacionais, mais da metade vindos da Bahia (33%) e de Minas Gerais (23%). Os demais saíram no Nordeste, dos estados de Pernambuco, Alagoas, Ceará e Sergipe. Em 1950, a migração foi de 100.123 trabalhadores, “bem acima da média do decênio” (VARGAS, 1954, p. 345): “O maior afluxo

para São Paulo provém da região seca do Vale do São Francisco, cuja maior extensão está no Estado da Bahia” (VARGAS, 1954, p. 346).

O governo Vargas anunciava a intenção de dar assistência aos retirantes da seca, oferecendo-lhes trabalho.

A seca de 1951 foi duplamente desastrosa: fez cair assustadoramente a produção em vasta área do País e provocou o êxodo de muitas dezenas de milhares de trabalhadores dos campos para as cidades [...]. A necessidade de utilizar e remunerar os braços arrancados à lavoura, acelerou a construção de rodovias, ferrovias, pontes, açudes, canais de irrigação (VARGAS, 1954, p. 439).

Com base no censo de 1950, Vargas sintetizou as principais correntes migratórias dentro do país. O maior número de imigrados, vindos de outros estados, encontravam-se em São Paulo, no Distrito Federal e no Paraná, além de Rio de Janeiro e Goiás. A maioria dos emigrantes partia de Minas Gerais, seguido de São Paulo e Rio de Janeiro e ainda, com participação notável, Bahia, Pernambuco e Ceará (VARGAS, 1969b, p. 355-356). Esses dados sugerem certa dificuldade de fixação de imigrantes em São Paulo e Rio de Janeiro, pois esses estados estavam listados tanto como polos de atração quanto de expulsão de migrantes.

A fim de facilitar a fixação, além de oferecer serviços públicos temporários aos retirantes, o governo mantinha uma hospedaria em São Paulo para os imigrantes – embora com vagas insuficientes. Vargas observou a redução da demanda por mão-de-obra na região sul, onde o ritmo de expansão das atividades produtivas estava diminuindo e a mecanização estava reduzindo a necessidade de trabalhadores. Assim, a situação do Nordeste causava ainda mais preocupação:

O sistema de propriedade vigente no Nordeste, conduzindo ao minifúndio incapaz de manter uma família, ao ou latifúndio improdutivo, um e outro assolados pela irregularidade as precipitações pluviométricas, contribui para que os Estados daquela região tenham provavelmente atingido o limite de capacidade demográfica, nas condições atuais. Assim, e não ocorrendo clima propício para uma ampla e imediata industrialização, o aumento rápido dos efetivos populacionais só poderia ocorrer mediante a diminuição dos já baixos níveis de vida.

[...] Somente mudanças de longo alcance, que promovam a modificação da estrutura econômica dos Estados emigrantistas, podem, a longo termo, reduzir as correntes descuradas pelo Governo (VARGAS, 1969a, p. 451).

O problema do Nordeste não era considerado apenas a seca, mas sobretudo a incapacidade da sociedade de realizar as mudanças necessárias para conviver com a estiagem. Essa incapacidade era também do governo, segundo Vargas, por não conseguir “clima” (leia-se clima político) para a industrialização do Nordeste.

Em 1º de setembro de 1953, no discurso sobre a criação do Banco do Nordeste, ele retoma o tema da fixação dos nordestinos a terra, e dessa vez, defende a colonização. O Banco do Nordeste foi uma iniciativa de Vargas “no rumo da valorização da economia do nordeste” (VARGAS, 1969b, p. 65), a fim de promover o investimento, a atração e a fixação de capitais na região.

Meu desejo é o aproveitamento de terras razoavelmente servidas de água, dentro do Polígono das Secas, ou nas áreas adjacentes, contando com acessos aos mercados, para o estabelecimento de cinturões de núcleos coloniais, baseados na pequena propriedade e visando à fixação de retirantes, ao aumento da produção e à aplicação de métodos modernos de exploração agropecuária e conservação de recursos naturais.

Dessa forma, o aproveitamento das terras irrigadas, quer pelos açudes e poços, quer pelos rios perenes, para desenvolver núcleos coloniais, será feito na medida em que forem doadas, ou em que o governo dispuser de instrumentos legais e recursos financeiros para a sua aquisição e instalação, com o fito de criar e desenvolver os núcleos de colonização (VARGAS, 1969b, p. 63).

Apesar de Vargas anunciar que três novos centros coloniais de maior porte estavam sendo instalados na Bahia e no Maranhão, a proposta de colonização era de difícil execução, sobretudo pela dificuldade de encontrar terras agricultáveis disponíveis para tal empreendimento. As iniciativas de colonização estavam se aproximando do tema surgido nos discursos em 1952: a proposta da reforma agrária.

Vargas dava importância significativa à imigração por estrangeiros, como já foi visto pouco acima. Mas considerava que “seria inconcebível que se aventurasse, como no passado, a lançar no País uma corrente imigratória caudalosa, sem pensar, pelo menos concomitantemente, na solução dos angustiosos problemas da fixação de nossos imigrantes domésticos” (VARGAS, 1969a, p. 454).

A localização de colonos podia ser de duas modalidades: individual, em lotes isolados, ou mista, em Centros de Colonização (VARGAS, 1969a, p. 456). A colonização por estrangeiros ocorreu em diversos casos sob o regime cooperativo. Percebe-se nas suas falas uma preferência pelas colônias mistas em se que adotasse o regime de cooperativa. Trata-se de um princípio do seu pensamento construído pela formação positivista e pela apreciação pela leitura de Saint-Simon (FONSECA, 2004c, p. 8).

Em 1950 entraram no Brasil 35 mil estrangeiros com visto permanente – a política de atração dos estrangeiros estava dando resultados, pois no ano seguinte entraram quase o dobro de estrangeiros, 60 mil.

O Plano Nacional de Colonização, de 1954, determinou abranger 7.200 famílias, das quais 30% brasileiras e 70% europeias, que seriam direcionadas para dois tipos de colônias. A

Colonização Interior direcionaria de 100 a 400 famílias para cada núcleo, os quais seriam distribuídos em diversos Estados do Brasil, “tendo como objetivo incrementar decisivamente a produção agrícola do País e, por este meio, reduzir a importação de muitos produtos, como, por exemplo, o trigo, e aumentar a exportação de arroz, de milho e de outros produtos rurais industrializados”. Outro tipo de colonização era o denominado “Cinturão Verde”, “com o objetivo de assegurar o abastecimento das grandes cidades, especialmente com produtos como hortaliças, frutas e laticínios” (VARGAS, 1969b, p. 361). A colonização do tipo cinturão verde foi planejada para a região da baixada fluminense.

Próximo ao centro urbano do Distrito Federal, a região da baixada deveria servir ao abastecimento urbano de produtos agrícolas. Foram postos em prática planos de colonização em áreas particulares, orientados por uma “legislação adequada, que impeça o abandono de terras cultiváveis por proprietários negligentes ou inescrupulosos” (VARGAS, 1952, p. 247). A justificativa para que fosse realizada pelos particulares era facilitar a consecução da colonização, sem nenhum comentário do presidente acerca da valorização das terras com as obras públicas e os rendimentos do empreendimento privado.

Ao promover a colonização, Vargas também se preocupava com a propriedade da terra, “pois a propriedade é a única forma eficaz de fixar o homem a terra, criando-lhe o apego pelo que é seu e dando-lhe estímulo para produzir mais e melhor” (1969a, p. 124). Apesar de todas as iniciativas de políticas de colonização, reconhecia que:

O que é mais sério, porém, é que dentro da atual organização de nossos serviços imigratórios não possui o Conselho de Imigração e Colonização meios e formas adequadas para resolver, orientar e disciplinar as migrações internas, quando estas, juntamente com a imigração, convergem para um objetivo único: o povoamento racional e sistemático, à base das necessidades da economia do País e até mesmo do interesse da defesa nacional (VARGAS, 1969a, p. 127).

Muitas vezes os projetos não surtiam os resultados esperados. Na Mensagem ao Congresso na abertura da Sessão Legislativa de 1952, Vargas fez um balanço crítico da colonização empreendida desde a década de 40 até aquele momento.

A divisão de terras e colonização vinha consumindo quase toda sua atividade em desapropriações ou recebimentos de terras dos Estados, onde eram despejadas verdadeiras avalanches de indivíduos, sem que se atentasse para o bem-estar social das populações rurais.

Até mesmo na Baixada Fluminense, a situação dos Núcleos é muito desfavorável: mais de 70% dos colonos não produzem o mínimo necessário à subsistência das suas famílias.

Verificou-se a formação de verdadeiros desajustados à vida rural, cujos reflexos se registram nos constantes pedidos de transferência de lotes com objetivo comercial. (VARGAS, 1954, p. 421).

Vários eram os motivos arrolados para explicar por que a política de colonização não estava alcançando os objetivos, como consta na Mensagem ao Congresso por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1953.

A falta de coordenação superior da ação desses vários serviços oficiais, no sentido de articular os seus programas específicos, tem resultado em rendimento não satisfatório das realizações governamentais. Aos trabalhos de saneamento de grandes áreas adaptáveis às culturas agrícolas não se sucede a ocupação efetiva de tais áreas. Falha semelhante, na condução desses empreendimentos, tem-se verificado em relação às poucas áreas do país em que trabalhos de irrigação se realizam. A solução do problema assim criado reclama, portanto, o planejamento orgânico dos serviços de saneamento e de irrigação, a par dos programas de povoamento e de racionalização das atividades rurais (VARGAS, 1969a, p. 443).

Os discursos transparecem o desejo de Vargas de mudar a agricultura familiar no país aplicando os princípios de racionalização e eficiência. Mas também expõem as dificuldades para implementar as políticas desejadas. Isso fica claro nas falas que mais parecem um reconhecimento do relativo insucesso diante dos altos objetivos: “não possui [...] meios e formas adequadas”, “o êxodo [...] é fatal e não pode ser detido”, “rendimento não satisfatório das ações governamentais”, ou ainda colonização por “verdadeiros desajustados à vida rural” na Baixada Fluminense. O reconhecimento da insuficiência ou desacordo da política adotada aparece nas mensagens ao Congresso, sugerindo que Vargas tentava conquistar apoio do legislativo para as novas medidas ou alterações propostas.

O tom dos discursos direcionados ao grande público, ao contrário, geralmente apresenta uma visão otimista, como no trecho do discurso pronunciado em Paulo Afonso na visita do presidente Vargas às obras da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, em 22 de junho de 1952.

Com sincera emoção antevejo a era das conquista integral deste vale prodigioso e abençoado, onde milhões de brasileiros poderão refugiar-se, com a segurança do dia de amanhã e a certeza de que lograrão trabalhar com entusiasmo – pois na terra acharão fartura de alimentos e nas águas da cachoeira encontrarão a fonte inesgotável de energia que lhe permitirá movimentar as máquinas da civilização e do progresso.

O Nordeste inteiro há de crescer e enriquecer-se com o grande impulso industrial que partirá dessa obra gigantesca (VARGAS, 1969a, p. 152).

Em síntese, há uma percepção do fenômeno do inchamento urbano e dos limites da capacidade de emprego diante do crescimento da população urbana. A solução deveria ser buscada no meio rural, no combate à pobreza rural pelas melhorias técnicas e aumento da produção, pelo aproveitamento das terras agricultáveis e pela colonização orientada pelo governo, promovendo a fixação do homem a terra.

### 5.1.5 Excedente de mão-de-obra

A fala abaixo é elucidativa das causas do excedente de mão-de-obra. A modernização da produção reduzia a demanda por mão-de-obra, principalmente na região sul, a qual incluía São Paulo:

Não se deve, porém, esquecer que os Estados do sul estão atravessando uma fase de modificações estruturais na sua atividade econômica. Tais alterações qualitativas, resultantes da maior utilização de elementos mecânicos, não só na indústria, mas também na agricultura, devem ter motivado a diminuição relativa no emprego da mão-de-obra tradicional. É possível que a indústria e a agricultura dos Estados do sul se estejam desenvolvendo à base de aplicações em investimentos que reduzem o ritmo de solicitação de mão-de-obra adicional.

Embora essa verificação seja auspiciosa para o desenvolvimento econômico nacional, não há dúvida de que suscita um problema novo para as massas demográficas dos Estados nordestinos, que assim vêm reduzir-se o principal campo de aplicação do seu trabalho (VARGAS, 1969b, p. 358).

É necessário comparar a fala citada acima com outra, vista anteriormente, acerca do projeto desenvolvimentista, na qual Vargas afirmava em 1952: “Mais produção e mais indústrias significam trabalho mais abundante e mais bem remunerado, mais empregos para todos, melhores salários e melhores padrões de vida.” (VARGAS, 1954, p. 459). Desde o início de seu governo, como na citação de 1952, afirmava que a população seria automaticamente beneficiada pelo crescimento. Já em 1954 reconhece que a indústria não estava absorvendo toda a mão-de-obra urbana. A concepção de Vargas teria se modificado?

A concepção sobre a capacidade da indústria de absorver trabalhadores se modificou nos discursos, pois em vários momentos Vargas havia conclamado os empresários a investirem na produção, evitarem os gastos supérfluos e darem preferências às atividades geradoras de empregos. Verificando a tendência ao investimento cair de forma concomitante à desaceleração da criação de empregos, teve que reconhecer que novas medidas deveriam ser tomadas. O fluxo de imigrantes para essas regiões tornou-se mais intenso do que a demanda de mão-de-obra pela indústria. Como o governo se propunha a enfrentar o conflito entre a mecanização da produção e o excedente de trabalhadores?

Simultaneamente com o grande esforço nacional no sentido de assegurar o desenvolvimento do sul, mediante programas corajosos de produção de energia, modernização dos transportes e criação de indústrias de base, o que implica em expandir largamente o seu mercado de mão-de-obra – no extremo norte, novos centros de atração das massas nordestinas serão criados, à medida que se forem concretizando os empreendimentos compreendidos no Plano de Valorização Econômica da Amazônia. Além disso, as próprias condições de vida das populações da área das secas deverão modificar-se para melhor, graças a empresas como a

Cia Elétrica do São Francisco e o Banco do Nordeste, reduzindo-se em consequência a pressão demográfica regional no sentido da emigração (VARGAS, 1969b, p. 358).

Além das melhorias no Nordeste e as ações do Plano de Valorização Econômica da Amazônia mencionados na citação, havia sido criada em São Paulo uma hospedaria aos imigrantes flagelados pela seca no Nordeste. Vargas também anunciava que essa região teria energia elétrica barata, para incentivar empreendimentos industriais, e afirmava a necessidade de realizar obras públicas para oferecer trabalho aos trabalhadores atingidos pela seca. Por fim, projetava a colonização em pequenas propriedades rurais no norte e, em seguida, também na Amazônia.

Assim, a prioridade quanto à política industrial não foi modificada, o que se alterou foi a interpretação e o enfrentamento dos problemas do meio rural, demonstrando que o projeto de industrialização e modernização da produção era central no governo Vargas. Em 1952, o presidente ainda acreditava que poderia conter o êxodo rural; dois anos depois, já reconhecia ser um movimento inevitável e afirmava a necessidade de dar assistência temporária aos emigrantes do campo por não existirem vagas suficientes nas indústrias. Mas em nenhum momento surgem dúvidas acerca da capacidade da industrialização de promover as amplas melhorias sociais prometidas pelo projeto desenvolvimentista.

#### 5.1.6 Especulação e mercados monopolizados

Vargas percebe que as causas da pobreza não estão apenas na estrutura produtiva, em alguns momentos observa as relações sociais que estão na base da especulação comercial. Em parte, a especulação por comerciantes era entendida como uma forma de explicar a inflação. Mas as análises das relações sociais, ainda que encadeadas em um discurso sobre a inflação, são indicativas da percepção de que os problemas sociais não seriam resolvidos apenas com mudanças econômicas relacionadas à produção ou à tecnologia, mas seria necessária uma mudança nas relações produtivas.

É objetivo do meu governo estimular, por todos os meios, a organização cooperativa, dos pequenos produtores e também as cooperativas de consumo, eliminando os intermediários e inescrupulosos, que se interpõe entre produtor e consumidor com a sua ambição sem limites – um dos fatores de encarecimento da vida (VARGAS, 1952, p. 312-3).

Vargas critica as distorções nas relações comerciais, herdadas dos mercados monopolizados e personalistas, percebe as consequências dessa estrutura comercial histórica para a alta dos preços e a continuidade da pobreza e identifica as barreiras políticas de alterar essas relações sociais. No seu discurso, os objetivos sociais motivam e justificam as medidas de governo, de modo que o fim do desenvolvimento não é o crescimento em si, mas a melhoria das condições sociais da população. Em um dos primeiros discursos como presidente, em 1951, Vargas avisa: “Os especuladores dos lucros ilícitos, os exploradores da pobreza, os mercadores da miséria alheia ficam advertidos de que a lei não os cerca de imunidades nem a justiça popular reconhece os seus foros de impunidade” (VARGAS, 1952, p. 28). Em Mensagem ao Congresso em 1953, Vargas novamente assumia posição firme nas críticas aos “especuladores”:

O Brasil precisa do trabalho *árido* de todos os cidadãos, mas seria injusto apelar para maiores *sacrifícios* dos menos favorecidos, enquanto não se desestimula, corajosamente, o espírito do lucro fácil, da *fortuna especulativa*, da *ociosidade* e do *golpe*, e o florescimento, nas classes abastadas e nos centros urbanos, de um padrão de vida de manifesta *falsidade*, que contrasta *brutalmente* com a pobreza do povo, particularmente do interior, e é até *chocante* quando se compara ao de países capitalistas mais avançados (VARGAS, 1954, p. 277) (grifo nosso).

Vargas utilizou diversos termos fortes capazes de chocar e causar revolta. Com tal postura, seu discurso alcança um ponto alto de emotividade e, indiretamente, coloca-se a favor dos trabalhadores. Também está utilizando o discurso para construir uma consciência social mais “cooperativa”, ao atacar as desigualdades – coerente com sua percepção positivista da sociedade e influenciada por Saint-Simon, como foi visto no item 5.1.4. Cabe ainda observar que o gasto supérfluo era considerado negativo dentro dos objetivos desenvolvimentistas por consumir a poupança que poderia ser aplicada no setor produtivo.

A crítica de Vargas está voltada a uma elite que não reinveste na produção os seus lucros ou rendimentos, gastos na manutenção de um padrão de vida “falso”. Essa elite é acusada de viver na “ociosidade” e valer-se de “golpe” para auferir lucros e vantagens. A tensão presente nesse discurso exprime uma determinada concepção do funcionamento do mercado, mas parece refletir mais ainda conflitos políticos entre governo e oposição.

Devemos lembrar que o discurso reflete parte da realidade, mesmo que não explicita todas as faces do real. Além disso, ele é moldado nas contradições da própria realidade, faz parte da prática social de disputas de poder, de acordo com a ADC (Análise de Discurso Crítica) e mostra os conflitos existentes. Em 1953 algumas tensões políticas começavam a



acentuar-se. O discurso indica os temas em torno dos quais as disputas ideológicas e de hegemonia são mais fortes, pois a dissonância discursiva é maior.

Ainda que percebesse alguns limites do desenvolvimentismo – por exemplo em relação às mudanças no meio rural e às possibilidades de alcançar o pleno emprego – Vargas permaneceu coerente com a visão da Cepal do desenvolvimento e defendia a otimização no uso dos recursos e o investimento em modernização, e encontrava nesses aspectos motivos para atacar inimigos políticos. Tal conflito provavelmente envolvia questões delicadas – vejam-se as mudanças nas falas sobre o êxodo rural e as tensões com os grandes proprietários rurais do nordeste sobre a reforma agrária.

## **5.2 Aspectos sociais da pobreza**

As reflexões sobre a pobreza apresentam análises ricas e percepções amplas desse complexo problema social. Alguns assuntos assumiram relevância nos discursos de Vargas, de modo a apresentarem, ao longo do governo, um conjunto de ideias encadeadas com a alimentação e nutrição, saúde, justiça social, previdência e a situação política dos pobres, por vezes tomados como base de apoio do governo, outras, como causadores de agitações e por isso, um risco social.

Apresentam-se a seguir as principais ideias de Vargas sobre a situação da pobreza sob o ponto de vista social, que pode ter, ou não, ligação com questões especificamente econômicas. A escolha dos temas analisados decorreu do próprio teor dos discursos, cujos temas recorrentes foram agrupados em subtítulos para fins de exposição. Para complementar a análise de discursos, em alguns casos apresenta-se um diálogo com a bibliografia, buscando conhecer as reflexões recorrentes na época.

### **5.2.1 Alimentação**

O grande problema relacionado à alimentação na década de 1950 era a desnutrição. Deve-se observar que para essa época, era impensável o fenômeno atual de aumento da obesidade em todas as classes sociais. Tal tendência começou a se definir na década de 1960,

quando a indústria de alimentos desenvolveu técnicas de fabricação de alimentos baratos e abundantes utilizando farinhas e gorduras vegetais como base. A composição nutricional e o baixo preço se combinam para tornar esses alimentos, consumidos em excesso, os principais responsáveis pelo recente aumento generalizado da obesidade na sociedade. Além disso, a chamada Revolução Verde difundiu a ampla utilização de sementes híbridas, mecanização da agricultura e insumos industrializados, possibilitando um salto na produtividade agrícola (sem esquecer que essa mudança tem causado a contaminação dos solos, águas e alimentos por agrotóxicos).

Na década de 1950, contudo, a agricultura se debatia com problemas de produtividade e a indústria alimentícia era incipiente. A magreza não raramente indicava fome, ao passo que alguém com excesso de peso era popularmente visto como abastado, pois podia viver bem nutrido. Em outras palavras, a desnutrição era o principal problema alimentar, reconhecido também como causa ou agravante de várias doenças comuns à época.

A inexistência de dados oficiais sobre a fome no Brasil nos anos de 1950 não é empecilho para abordar o tema. A pesquisa do médico Josué de Castro sob o título *Geografia da Fome* é a principal fonte de informações, enriquecida com análises vivas e críticas. Para ele, a fome era resultado da ação dos homens, da forma como se apropriam dos recursos, e não um fenômeno natural.

Josué de Castro tinha formação médica e atuou em vários organismos nacionais e internacionais. Presidiu a Comissão Nacional de Bem-Estar Social do governo Vargas, na qual a filha do Presidente da República, Alzira Vargas, era vice-presidente. O objetivo da Comissão era “estudar as causas e os meios de remoção de todas as modalidades de miséria social” (VARGAS, 1954, p. 107-8), e assim exemplifica uma ação política oficial de assistência social.

A impossibilidade de um rápido avanço nas reivindicações dos trabalhadores, numa época em que o coeficiente de operários qualificados era baixo (pouco mais de 20% na indústria de São Paulo) e o mercado de trabalho era afetado pela massa do exército de reserva não-qualificado, levou a apelar para programas indiretos. Daí surgiu a Comissão Nacional de Bem-Estar Social (ALMEIDA, 2004, p. 140).

Pela relevância de sua atuação, a trajetória de Josué de Castro merece ser apresentada. De 1952 a 1956, foi presidente do Conselho Executivo da FAO, Organismo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. Em 1957, fundou a Associação Mundial de Luta Contra Fome – ASCOFAM. Foi Deputado Federal em duas legislaturas, 1955 e 1959. Em 1962 tornou-se embaixador do Brasil na ONU, mas em 1964, com o golpe militar, foi

destituído do cargo e teve seus direitos políticos cassados por 10 anos. Mudou-se para a França em 1965, onde atuou como professor universitário. Em 1967 fundou o Centro Internacional para o Desenvolvimento, o qual presidiu até 1973, ano de sua morte. Teve três indicações para o Prêmio Nobel.

Seus principais estudos sobre a fome são o livro “Geografia da Fome” (1946), que aborda o problema no Brasil, e “Geopolítica da Fome” (1951), uma obra em dois volumes sobre a fome no mundo. Foi o primeiro autor brasileiro a estudar especificamente o fenômeno da fome e tornou-se referência mundial no assunto. Seus estudos reconheceram e deram visibilidade a esse grave problema social que ainda era um tabu, mas que começou a ser abordado depois da Segunda Guerra Mundial, devido justamente aos sofrimentos vivenciados pelo velho continente.

Em seu livro Geografia da Fome, Josué de Castro fez um mapa da ocorrência da fome em várias regiões do Brasil. Segundo Castro, pelo menos metade da população brasileira apresentava alguma deficiência nutricional na década de 1950. Apresenta o problema da fome sob perspectiva territorializada e histórica, com peculiaridades regionais e analisando o fenômeno sempre como resultado de uma construção social. Também tem uma visão ecológica, no sentido que afirma a necessidade de equilíbrio nas relações entre homem e natureza.

O autor define as manifestações de fome sob duas formas amplas: as *fomes totais*, geralmente esporádicas e associadas a más colheitas ou outros fenômenos casuísticos, e a sua forma mais danosa, as *fomes parciais*, crônicas, que se perpetuam na reprodução das suas causas. Essas causas geralmente estão associadas às formas de apropriação e exploração de recursos naturais e do trabalho no mundo, sobretudo em colônias ou ex-colônias, na maioria das vezes, áreas monocultoras e escravistas, nas quais se desarticulam os sistemas produtivos de subsistência.

Em Geografia da Fome, Josué de Castro trata o problema como insuficiência de produção voltada para a alimentação da população, alinhado com o pensamento econômico que embasava o desenvolvimentismo. Em alguns momentos o autor também enfatiza os problemas relativos a disputas de mercado internacional, os quais impactam na organização da produção local. Na obra posterior, Geopolítica da Fome, ao tratar da fome nos Estados Unidos e também em Porto Rico, em alguns momentos a ênfase se desloca para a característica mercantil da produção e menos para a sua insuficiência. Mas, de modo geral, sobretudo no livro sobre o Brasil, o autor pontua como causas da fome a produção

insuficiente, decorrente da condição de país semicolonial, da agricultura semifeudal com processos agrícolas arcaicos, da monocultura e do latifúndio.

A fome é abordada como um dos fatores da lenta integração econômica. Apesar de apoiar a modernização da economia, Castro faz críticas à forma como a industrialização foi conduzida no Brasil. O crescimento normal da população sem o crescimento correlato da produção, “pelos erros graves da política econômica que estabeleceu privilégios desproporcionados para a indústria nacional, deixando quase ao abandono as atividades agrícolas” (CASTRO, 2006, p. 221-2).

Josué de Castro era essencialmente otimista, acreditava no desenvolvimento de um “homem social”, preocupado com os problemas humanos e o bem-estar geral, capaz de superar o individualista “homem econômico”.

Sugeriu várias medidas políticas de combate à fome, dentre elas: combate ao latifúndio improdutivo; financiamento da produção agropecuária voltada para a alimentação humana; estabelecimento de preço mínimo; diminuição ou isenção de impostos das áreas destinadas ao cultivo de produtos de sustentação; fomento às cooperativas. Ainda propôs uma linha de atuação educacional para defesa dos recursos alimentares:

Planejamento de uma campanha de âmbito nacional para formação de bons hábitos alimentares, a qual envolva, não só o conhecimento dos princípios básicos de higiene como o amor à terra, os rudimentos de economia agrícola e doméstica, os fundamentos da luta técnica contra a erosão e contra os estragos de todas as categorias de recursos alimentares. Através dessa campanha poderá ser progressivamente captada a colaboração ativa da massa, no sentido de defender os recursos alimentares do país contra os assaltos degradadores de certos agentes naturais das explorações econômicas intempestivas, de nocivos interesses econômicos, nem sempre solidários com os interesses biológicos do povo (CASTRO, 2006, p. 224).

Os estudos de Castro eram conhecidos de Vargas, o qual menciona “os especialistas” e cita entre aspas as afirmações de Castro, como “o Brasil é um dos países de fome do mundo atual” no qual o tipo de alimentação é “dos mais precários do mundo” (VARGAS, 1952, p. 266).

Vargas, em seus discursos, várias vezes abordou o tema da produção agrícola e do abastecimento nacional de matérias-primas e de alimentos. Um dos problemas, coerente com a interpretação de Castro, era a forma de produzir: “o uso do trabalho manual, o desconhecimento de técnicas novas de explorar o solo, a inacessibilidade prática ao instrumental mecânico de trabalho, aos fertilizantes e aos fungicidas, eis as características reconhecidas desse ultrapassado rotineirismo” (VARGAS, 1952, p. 163). Por exemplo, para a ampliação da produção tritícola o presidente defendia a garantia de preços mínimos, o

fornecimento de sementes, a assistência técnica, a venda de máquinas agrícolas (1954, p. 272). O governo incentivava o uso de insumos, distribuía gratuitamente e também comprava e revendia sementes selecionadas e toneladas de fertilizantes e adubos aos produtores rurais, inclusive para a produção de alimentos. O Brasil também importava colheitadeiras automotrizes, tratores, arados e grades. Ainda que esses implementos apenas beneficiassem uma parte dos agricultores, mostram o esforço para modernizar a agricultura e aumentar a produtividade.

O crescimento da população urbana apesar de ser interpretada como avanço no sentido do desenvolvimento, trazia diversas demandas de consumo interno.

O governo vem dando especial atenção ao problema alimentar do país. Todavia, as conquistas sociais e, acima de tudo, a gradativa transformação da economia nacional criaram exigências novas, propulsionadoras de nosso progresso, mas de fundas repercussões em nosso consumo de gêneros alimentícios, caracterizadas pelo considerável aumento da demanda. Este fenômeno modificou a estrutura de nosso mercado interno, criando necessidades que só gradualmente poderão ser satisfeitas, dentro das possibilidades do arcabouço de nossa economia, ainda subdesenvolvida (VARGAS, 1969b, p. 365).

Vargas diferencia a “subnutrição de parte do povo brasileiro” do “suprimento de gêneros alimentícios aos centros urbanos e metropolitanos mais desenvolvidos”. Afirma que problemas locais deverão ser enfrentados pelas autoridades locais, embora com auxílio federal. Também define qual a responsabilidade do governo federal: “a produção crescente e a regular distribuição dos abastecimentos alimentares” (1952, p. 166). Ou seja, ao governo federal cabe criar políticas de combate à subnutrição em nível nacional.

A preocupação com o uso de técnicas para aumentar a produção retrata não apenas o pensamento da época, como representava a superação de problemas comuns na agropecuária, como as perdas decorrentes de doenças dos animais de criação e das lavouras, além das perdas nos transportes. Segundo Vargas, o controle das doenças recorrentes na pecuária, como a febre aftosa, acarretaria acréscimo de 25% a 30% na produção de carnes e derivados. Da mesma forma, mostrava preocupação com as doenças da agricultura, as quais são controláveis pelas técnicas atuais, mas na época resultavam prejuízos “incalculáveis”, como a broca do café, cigarrinha dos canaviais, lagarta rosada e o mais devastador para a produção de alimentos para consumo nacional: as nuvens de gafanhotos (VARGAS, 1952, p. 168; 176).

O problema alimentar brasileiro deriva, em boa parte, do sistema econômico vigente no país, notadamente de suas condições de produção e distribuição, e do poder aquisitivo do povo. Nestas condições, a erradicação cabalmente satisfatória das dificuldades de aquisição de

alimentos, que aflige certas camadas da população, só poderá ser alcançada a longo prazo (VARGAS, 1954, p. 410).

Uma medida de assistência social alimentar foi o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), autarquia criada por Vargas em 1940, que visava dar assistência alimentar sobretudo aos trabalhadores pobres das grandes cidades. Ainda que tivesse alcance limitado, o SAPS é uma demonstração de que o governo não estava totalmente alheio às questões alimentares. Nos anos de 1950, reformou ou instalou restaurantes em algumas capitais e criou pontos de assistência onde eram vendidos produtos alimentares como frutas, legumes, verduras e ovos. Havia também a Comissão Nacional de Alimentação (que está na origem do atual Conselho Nacional de Segurança Alimentar), dirigida por Josué de Castro e que era responsável por realizar estudos sobre medidas de emergência para as populações atingidas pela seca no nordeste, sobre a implementação da política nacional de alimentação envolvendo produção, pesquisa e crédito, sobre as deficiências de transportes, as políticas de financiamento de terras para pequenos agricultores nacionais e imigrantes, a criação de comissões, dentre outras atividades relacionadas à política de alimentação (VARGAS, 1954, p. 414-5). Atuava ainda a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), diretamente na distribuição e comercialização de produtos alimentícios.

O verdadeiro alcance dessas organizações era bastante restrito se comparado com as atuais políticas sociais. No entanto, o que merece destaque é a iniciativa política de institucionalizar a política social na área da alimentação e a defesa feita nos discursos da necessidade urgente de o governo assumir a responsabilidade de enfrentar os problemas de abastecimento alimentar.

Em algumas regiões o objetivo inicial do governo era apenas alcançar a auto-suficiência alimentar, conforme a observação de Vargas sobre o Território do Rio Branco, atual estado de Roraima, para o qual anunciava projeto de criação de colônias agrícolas. Em outras regiões, havia a calamidade das secas periódicas a ser enfrentada. Porém, haviam problemas de âmbito nacional. Para explicar, por exemplo, as causas da produtividade insuficiente ou dos altos preços dos produtos, Vargas aponta problemas herdados, fora da alçada imediata do governo. Critica o sistema de transporte, acusando as administrações de ferrovias de disponibilizarem maior quantidade de vagões para o transporte de produtos industrializados do que para a produção agrícola (VARGAS, 1954, p. 294). Ao tratar da crise da pecuária, em exposição da área realizada em Minas Gerais, o presidente responsabiliza o Banco do Brasil pela compressão financeira que levou os bancos particulares a “tratar os

pecuaristas como devedores insolventes” – como se o governo não tivesse ingerência sobre a política de crédito do Banco do Brasil (VARGAS, 1952, p. 338).

No discurso “batalha da produção agrária”, de 1952, o presidente manifesta preocupação com o abastecimento alimentar “a população está crescendo mais depressa do que a produção alimentar”. Apesar do crescimento médio anual da produção de 4,9% entre 1945 e 1950, Vargas fala de uma crise da economia brasileira, em dois aspectos: “produção insuficiente para o consumo interno e insuficiente utilização dos capitais disponíveis no desenvolvimento dessa mesma produção”. Isso cabe especialmente ao tratar da agricultura, cuja participação no índice de crescimento era relativamente inferior ao da indústria. No mesmo discurso, lembra que “somos uma nação de agricultores, onde 70% da população vive no campo e do campo” e defende que se aumente a produção agrária em 10% ao ano, “pelo menos no que toca aos gêneros alimentícios”. Para isso, Vargas anuncia que será reduzida a tarifa de transporte dos gêneros alimentícios, serão criadas colônias nas terras úmidas do nordeste e nas vizinhanças dos centros consumidores, e que o governo incentivará a formação de fazendas coletivas organizadas em cooperativas (1954, p. 431, 432, 436).

No último ano de seu governo, Vargas afirmava que a produção agrícola estava crescendo em escala superior ao aumento da população, embora com pequena margem. Destaca o progresso na produção de trigo, “a maior colheita já obtida no país”. O Rio Grande do Sul contribuiu com quase 74% da produção tritícola em 1954, fazendo jus ao título de “celeiro do país” que sustentou durante a maior parte do século XX (VARGAS, 1969b, p. 241).

Quanto à pecuária, afirma que “fornecer carne abundante e barata à população, permitindo-lhe adquirir com facilidade e constância a parte mais rica e substancial da sua alimentação – eis a grande missão da pecuária nacional”. Os problemas apontados por Vargas como causas da escassez de carne eram o abate desordenado e as doenças, como a febre aftosa, a brucelose e a raiva. Além disso, para evitar a perda de peso dos animais que, em sua maioria, eram conduzidos a pé para o abate, o presidente afirma que seria mais adequado deslocar os matadouros industriais para as zonas de criação, criando uma rede de distribuição de carne (VARGAS, 1954, p. 468-470).

O discurso do presidente era ambicioso no que diz respeito ao futuro do país de grande exportador:

O Brasil há de tornar-se grande exportador de carne e produtos derivados; mas no dia em que chegar a sê-lo, deve estar completada a primeira fase de atendimento integral das

necessidades internas de alimentação do povo, com o conseqüente barateamento no custo de vida (VARGAS, 1969a, p. 198).

A preocupação com a alimentação também apareceu nas organizações. Em dezembro de 1951, após forte seca, foi criada a Comissão de Abastecimento do Nordeste. Em 1952, o Brasil foi eleito para o Comitê de Relações com Organismos Internacionais da FAO. O renome de Josué de Castro junto à ONU provavelmente tenha contribuído para essa eleição.

A distribuição de auxílios para os flagelados pela seca seguia uma lógica meritória: a distribuição ocorria mediante a troca de trabalhos úteis à coletividade. “Estradas vicinais e pequenos açudes, construídos ou melhorados, foram as obras mais frequentemente realizadas, ao lado de outras, como limpeza e terraplenagem de logradouros públicos, melhoria em campos de aviação, construção de prédios escolares, etc.” (VARGAS, 1969a, p. 436).

Essa lógica se coordena com o ideal desenvolvimentista e com a visão sobre a distribuição de renda, a qual era impensável sem o devido crescimento da produção e da produtividade.

A verdade é que no problema da alimentação dois fatos fundamentais têm de ser encarados: o da quantidade e o da qualidade, sendo que este só se apresenta quando o primeiro está em parte solucionado. Por outro lado, a maior ou menos importância de um ou outro aspecto da questão está na dependência do nível de vida das populações, isto é, da renda nacional e de sua distribuição (VARGAS, 1969a, p. 464).

Uma curiosidade sobre os auxílios era a distribuição de margarina pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI/ONU, atuante no Brasil desde 1950), nos estados auxiliados por esse órgão em 1951. Na década de 1950, o consumo de gordura limitava-se à gordura animal. Como o consumo de carne era restrito, principalmente entre a população mais pobre, as campanhas publicitárias e governamentais pelo uso de óleos e gorduras vegetais miravam dois objetivos: a necessidade de favorecer o consumo regular de gorduras e os interesses comerciais da crescente indústria alimentícia.

Algumas doenças causadas por má nutrição também eram motivo de estudos técnicos para enriquecimento de alimentos com vitaminas, com ferro para combate à anemia e com iodo para combate ao bócio. Essas ações visavam por em prática “planos regionais de política alimentar, atendendo às peculiaridades de cada região do país, segundo os estudos do órgão especializado de planejamento [...] a Comissão Nacional de Alimentação” (VARGAS, 1969a, p. 467).

Desde a elaboração das políticas sociais de alimentação, atentas às características nutricionais específicas nas diversas regiões do Brasil, até a valorização dos estudos sobre a



alimentação no Brasil, percebe-se a forte influência de Josué de Castro no reconhecimento do problema da fome no Brasil de forma ampla, em cada região, como falta de quantidade, variedade e qualidade nutricional. Vargas reafirma várias vezes a necessidade de enfrentar e eliminar a fome e a miséria do país. O presidente também reafirma a interpretação de que os interesses mercantis não garantem o adequado abastecimento alimentar da população.

Entretanto, o desenvolvimento da indústria de alimentos não pode ficar exclusivamente na dependência de interesses comerciais, presos ao lucro. Mais do que em qualquer outro setor, esta industrialização tem de ser orientada no sentido das reais necessidades da coletividade brasileira, porquanto se destina a tender a exigências biológicas, específicas e inadiáveis, e que, sintetizadas nos requisitos nutritivos individuais, expressem, no seu conjunto, as necessidades básicas de sobrevivência de toda a nação (VARGAS, 1969a, p. 468).

Um aspecto interessante da formação da cultura nacional pode ser depreendido da questão alimentar. É a substituição da visão racista sobre a formação étnica do Brasil para a visão social, iniciada ainda no início do século XX, mas fortalecida ao contar com a afirmação frequente do comprometimento do governo com as questões sociais. O próprio candidato Vargas já havia anunciado que seria o presidente do povo. O discurso durante o seu governo, defendendo as questões sociais sempre articuladas com o desenvolvimento econômico, mostra a continuidade dessa concepção. Se havia falta de produtividade, não era por uma questão étnica, mas tecnológica ou relacionada às condições de vida do trabalhador.

O trabalhador brasileiro, mal alimentado, debilitado na sua energia biológica, só pode apresentar os baixos índices de produtividade que as estatísticas internacionais consignam com tanto alarde e que tanto servem aos interesses de denegrir a capacidade de trabalho dos nossos patrícios. Esquecem-se, porém, os que assim nos querem ver, que, nas condições de vida e trabalho do homem brasileiro, essa produtividade, conquanto reduzida, é uma prova, não de incapacidade, mas antes de uma resistência física de que poucos povos, mesmo os que se consideram superiores, se poderão vangloriar. Constitui, pois, a obtenção de condições racionais de alimentação para o trabalhador nacional, objetivo principal a ser atingido na campanha de revalorização do homem brasileiro, através da melhoria de suas condições de saúde. Pela melhor alimentação, não se obterão apenas melhores índices sanitários para o nosso povo, mas, também, sensível elevação dos padrões da economia nacional (VARGAS, 1952, p. 293).

Ao buscar embasamento para criticar os “interesses em denegrir a capacidade de trabalho” dos brasileiros, Vargas não está apenas atacando as antigas concepções racistas. Também está defendendo o potencial do Brasil de ser uma grande nação e, portanto, a ideia de que é vantajoso investir e atrair investimentos, seja por meio do desenvolvimento das atividades econômicas, seja promovendo melhorias sociais.

### 5.2.2 Saúde

A saúde pública já fazia parte das políticas do governo desde o início do XX, fato observável, por exemplo, nas preocupações sanitaristas, nas campanhas de vacinação e nas pesquisas sobre doenças endêmicas (mencione-se o Instituto Oswaldo Cruz e, além desse pesquisador, o nome de Carlos Chagas).

As condições de vida têm relação direta com os tipos de doenças e os problemas nutricionais da população. As doenças contagiosas e decorrentes da falta de higiene e saneamento atingem principalmente a população pobre e desnutrida que vive em habitações precárias. Nos anos de 1950 essa relação não era diferente, embora com suas particularidades. Além das causas associadas às más condições de habitação, saneamento, higiene e alimentação, a medicina ainda não conhecia cura nem vacina para muitas doenças endêmicas. Apesar do desmembramento do Ministério da Saúde e Educação em Ministério da Saúde e Ministério da Educação e Cultura, em julho de 1953, as políticas de saúde pública pouco avançaram além do combate às endemias.

A saúde é afetada diretamente pela má qualidade da alimentação, pelos problemas de saneamento e outras situações associadas à pobreza. Uma Mensagem ao Congresso de 1951 é bastante eloquente nesse sentido.

O baixo nível de saúde no Brasil é fiel reflexo da pobreza que grava a grande maioria do nosso povo. Este, na verdade, só é doente porque ainda não possui os meios para comprar sua saúde, sob a forma de alimentação adequada, ambiente higiênico e sadio regime de trabalho.

O excessivo esforço não compensado pela boa nutrição e pelo adequado regime de trabalho e repouso, a baixa resistência à doença e as más condições de saneamento impedem que a vida do trabalhador brasileiro atinja a expansão que há muito constitui apanágio dos habitantes de nações mais civilizadas (VARGAS, 1952, p. 260).

Além disso, as estatísticas não contavam com o rigor necessário para conhecer realmente a realidade nacional, especialmente no meio rural.

Doenças atualmente cobertas por programas de vacina, sob controle ou mesmo consideradas erradicadas, eram comuns à época, tais como lepra, tuberculose, tracoma (infecção ocular contagiosa que pode levar à cegueira), malária, poliomielite, sarampo, varíola, esquistossomose (popularmente conhecida como “barriga-d’água”), filariose (elefantíase), verminoses, boubá (infecção contagiosa que atinge pele, ossos e cartilagens), doença de chagas, febre amarela, entre outras cuja incidência era considerada menos

preocupante, tais como peste bubônica, cólera, febre tifóide e tifo exantemático (também chamado febre maculosa ou tifo epidérmico).

Vargas afirmou em várias passagens a necessidade de medidas mais amplas, como o “saneamento de locais infestados”, a “elevação dos hábitos de vida” como a instalação, por exemplo, de fossas higiênicas e o “uso sistemático de calçado” (VARGAS, 1952, p. 262).

A prevenção e tratamento de doenças estavam longe de alcançar níveis satisfatórios, pois segundo Mensagem ao Congresso: “temos em vão procurado seguir os padrões de trabalho vigorantes em países de mais elevado nível sanitário e melhor situação econômica, quando na verdade ainda permanecemos em plena e recuada fase de saneamento”. Os dados apresentados confirmam a avaliação do presidente: menos de 10% da população brasileira tinha “abastecimento higiênico de água”, e no máximo 7% dispunha de rede de esgoto (VARGAS, 1952, p. 264).

Sobre o quadro ainda preocupante da saúde no Brasil, Vargas apresenta sua visão desenvolvimentista, pela qual os problemas passam necessariamente pela modernização e industrialização: “outro não seria o quadro a esperar num país de desenvolvimento colonial, que ainda não realizou sua revolução industrial e não mecanizou sua agricultura, vivendo num regime de produtividade do nível observado há 60 ou 80 anos em países da área de civilização europeia”. Além disso, o Brasil estava “obrigado a manter mais de 60% de mão-de-obra total no trabalho de lavoura para obter menos que o suficiente para o próprio consumo”. (1952, p. 266). O grande problema para Vargas, segundo Mensagem ao Congresso em 1951, era alcançar o abastecimento alimentar para o trabalhador rural e urbano utilizando percentual de mão-de-obra equivalente ao Primeiro Mundo. Em outras palavras, era modernizar a agricultura e aproveitar a mão-de-obra nas indústrias. Somente esse processo possibilitaria ao Brasil integrar-se de modo competitivo ao mercado mundial de produtos industrializados, superando a relação histórica centro-periferia que limitava o papel econômico do país a mero fornecedor de matérias-primas.

A relação entre pobreza e doenças foi explicitada e analisada:

É imperioso reconhecer que a tuberculose é muito mais um fruto do pauperismo do que dependente de causas propriamente médicas. Assim, se por um lado é dever inadiável do Estado e da sociedade auxiliar as vítimas da tuberculose e de outras enfermidades de origem acentuadamente social, não descurando a assistência aos trabalhadores que na sua tarefa pelo engrandecimento do país foram vítimas da doença, também o governo evitará firmemente prometer o impossível: a erradicação da tuberculose em um país onde ainda não foi possível resolver o problema quantitativo da alimentação do povo (VARGAS, 1952, p. 268-9).

Apesar de o Brasil ter iniciado a aplicação da vacina BCG ainda no final da década de 1920, a tuberculose ainda não tinha cura no início dos anos de 1950. Por isso muitos doentes eram isolados em “sanatórios de tuberculosos” para tratamento e prevenção da propagação da doença. Nessa década, foram descobertos alguns medicamentos eficazes contra a doença e gradualmente deixou de ser necessário isolar os doentes. O maior problema, no entanto, era o alcance limitado das campanhas de vacinação, diagnóstico e prevenção do contágio.

Outra doença epidêmica no Brasil era a malária. A região da Baixada Fluminense, que abarcava cerca de um terço do Estado do Rio de Janeiro, era alagadiça e propícia à procriação de mosquitos transmissores de doenças. Foram realizados melhoramentos na região, com dragagem de canais, abertura de valas e limpeza de rios e cursos naturais, assunto já tratado no item 5.1.4 sobre colonização e imigração. Nessa região, “os problemas de malária e transporte foram atacados e praticamente resolvidos. Restam hoje os grandes problemas do povoamento e fomento da produção, até agora relegados a plano secundário” (VARGAS, 1952, p. 247).

Mas a malária continuava martirizando sobretudo a região amazônica. As endemias rurais eram enfrentadas pela ampla aplicação de DDT, forte pesticida que passou a ser comercializado na década de 1940. O Serviço Nacional de Malária fazia aplicações periódicas nas ruas e domicílios nas localidades do interior mais atingidas pelos mosquitos transmissores de doenças. Atualmente o DDT é proibido porque pode causar câncer, além de contaminar facilmente o meio ambiente, inclusive entrando na cadeia alimentar animal. À época não eram amplamente conhecidos os efeitos prejudiciais do DDT à saúde e ao meio ambiente, por isso foi usado largamente; no entanto, se mostrou eficaz no combate aos mosquitos. Os dados apresentados por Vargas em 1953, ainda que penderes de confirmação por outras fontes, indicam a gravidade da incidência de malária.

Justamente considerado o mais grave do país, até há pouco mais de um quinquênio, o problema da malária está hoje em vias de solução. A doença incidia em cerca de 75 por cento dos municípios do país [...] onde residia uma população superior a 20 milhões de habitantes. O número de casos de malária, por ano, era de 8 milhões, segundo estimativa razoável, e os óbitos se elevavam de 50 a 80 mil. Fácil será imaginar os prejuízos econômicos advindos de tal estado de coisas.

Com a descoberta do DDT e as grandes campanhas desenvolvidas contra a malária pelo governo, deixou ela de ser um problema de saúde na maior parte do território nacional e a redução já obtida na morbidade é de 90% ou mais. (VARGAS, 1969a, p. 458-9).

Porém, não existe segurança quanto à fidelidade dos dados, ainda mais que, à exceção das capitais e das grandes cidades, os índices de mortalidade sequer eram conhecidos (VARGAS, 1969a, p. 389).

O combate à febre amarela também contava com campanhas de vacinação e, diferentemente da tuberculose, não era vista como um grande problema epidemiológico no país, apesar de que essas campanhas estivessem longe de cobrir toda a população das áreas de procriação do mosquito transmissor. “A erradicação, praticamente total, do *Aedes Aegypti* deixou o Brasil indene das antigas explosões do mal. No entanto, nas áreas florestais do nosso interior, ele persistiu” (VARGAS, 1969a, p. 460).

A incidência de esquistossomose historicamente se concentra principalmente no nordeste. Em 1953, segundo Vargas (1969a, p. 460), o número de contaminados no país se aproximava de 3 milhões.

Havia órgãos para cuidar do enfrentamento a doenças específicas ou problemas gerais causadores de doenças, como a nutrição ou o saneamento. Por exemplo, o Serviço Nacional da Peste, o qual estava presente em cerca de 200 municípios e executava os serviços de combate à Peste Bubônica, desratização, educação sanitária da população rural e assistência principalmente nos surtos da doença. Apesar de existir um Ministério da Educação e Saúde (MES), a gestão da saúde pública acabava ficando descentralizada, o que dificultava na gestão de recursos e controle de gastos públicos.

Além de diversos serviços voltados para doenças específicas, havia o Serviço Especial de Saúde Pública, criado em 1942 mediante um convênio entre Brasil e Estados Unidos e voltado para as áreas rurais. O SESP tinha a prerrogativa de atender às “lacunas primárias relativas à saúde”, ou seja, “falhas referentes à nutrição, ao saneamento do meio, à assistência médica e à educação sanitária do povo” (VARGAS, 1954, p. 362).

Havia ações regionais, como a instalação em João Pessoa de Missão Permanente do FISI, para a realização de um programa de assistência a crianças, adolescentes, gestantes e mães lactantes nos estados de Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Piauí. Vargas elogiou os benefícios do programa: hospitais equipados com excelente material, cursos de formação de pessoal e distribuição de leite e medicamentos. O presidente também lembra que o Brasil foi indicado para continuar integrando o Conselho da Organização Mundial de Saúde (OMS) no ano de 1951, independentemente de o mandato ter terminado no ano anterior (VARGAS, 1952, p. 86).

Apesar de todas as necessidades médicas, havia pouca disponibilidade de hospitais e leitos para internação. O censo hospitalar de 1951 registrou 1.791 hospitais, totalizando

162.515 leitos. Isso resulta numa média parca de 1,8 leito por mil habitantes – excluídos do cálculo os leitos destinados às doenças mentais, tuberculose e lepra (VARGAS, 1969a, p. 461).

A concepção sobre o amplo problema da saúde pública foi expressa claramente em 1951.

A indicação é clara. Atacar através dos esquemas indicados pela técnica sanitária os problemas de solução própria e concentrar esforços para integrar o país num sistema de produção baseado na máquina, que alivie o homem e, como enriquecimento trazido à nação, permita a melhoria das condições de vida. A elevação dos padrões de bem-estar progressivamente solucionará os problemas hoje irredutíveis, através das modificações do complexo homem-meio determinadas pelo fornecimento ao povo dos benefícios do saneamento, da alimentação sadia, da assistência médica e higiênica, e da educação.

Isto porque, em última análise, a saúde do homem é um bem que pode ser comprado coletivamente, da mesma forma que outras comodidades da vida moderna. Os países de alto desenvolvimento econômico podem adquirir a vida para suas crianças, bem como a saúde para seus operários. Os países atrasados, se não superam seus problemas de desenvolvimento, têm que se limitar a salvar o homem da morte pela varíola, febre amarela e peste, para deixá-lo depois morrer de verminose ou tuberculose, conseqüente à deficiência permanente da alimentação (VARGAS, 1952, p. 270).

Tal inter-relação entre saúde, alimentação e saneamento fora identificada ainda no início do século XX. No entanto, a pauta do presidente Vargas, além de despender algum destaque ao tema, não só pela recorrência quanto pela profundidade das análises, relacionava inextricavelmente o enfrentamento do problema ao desenvolvimento econômico. Não é demais reforçar que o termo desenvolvimento, na década de 1950, nos remete a uma visão socioeconômico muito mais ampla do que o simples crescimento do PIB.

A relação de cause e efeito entre desenvolvimento e saúde da população não destoava de uma afirmação de 1952 em Mensagem ao Congresso, em aparente tom de resposta, sobre os investimentos do governo em saúde pública. Sem apresentar dados, Vargas afirma que a parcela da renda nacional aplicada em saúde equipara-se à parcela aplicada nos países “atualmente em pleno desenvolvimento”; no entanto, configura-se um paradoxo, pois a mesma comparação sobre os investimentos de maior influência sobre o “progresso” do país não se sustenta. Cogita estabelecer normas orçamentárias “dentro de uma rigorosa escala de prioridades, tendo em vista o imperativo do desenvolvimento econômico” (VARGAS, 1954, p. 350).

Da mesma forma que as deficiências quanto à alimentação não seriam superadas através de programas assistenciais, a saúde pública também dependia do desenvolvimento econômico. Vargas também apresentou ponto de vista diverso, de que a mortalidade e as

doenças eram fatores de subdesenvolvimento por comprometer a força de trabalho. Tal concepção aparece em uma passagem na qual defende os gastos previstos por se tratarem de:

proveitosas e benéficas inversões de capital, porquanto é bem sabido que a ausência de facilidades adequadas de abastecimento de água e de saneamento é responsável por excessivos índices de mortalidade e pela alta incidência de numerosas moléstias, prejudicando assim o nosso crescimento demográfico e a capacidade de trabalho de nossa gente. É fato provado que a supressão de vários tipos de endemias, responsáveis pela baixa produtividade e subdesenvolvimento econômico de algumas regiões, pode ser conseguida tão somente com a instalação de serviços de água e esgotos (VARGAS, 1969, p. 230).

Na passagem acima, o desenvolvimento é apresentado como objetivo da melhoria das condições de saúde em determinadas regiões afetadas por epidemias incapacitantes. Se por um lado a doença podia ser entendida como consequência da pobreza, por outro, aparece a concepção de que a doença causava ou aprofundava o subdesenvolvimento por comprometer a capacidade de trabalho de inúmeros brasileiros e, sob esse ponto de vista, o desenvolvimento era o meio de melhorar a saúde e o saneamento. Essas duas concepções distintas foram percebidas por Vieira de Campos, que observou que muitos estudiosos percebiam as doenças como causa da pobreza e do subdesenvolvimento, falando em um “círculo vicioso da doença e da pobreza” pelo qual “as precárias condições de saúde dos países de Terceiro Mundo estariam na raiz da pobreza e do subdesenvolvimento”. (CAMPOS, 2006, p. 194). Analisando a construção discursiva, Vargas parece perceber as duas vias e defender o enfrentamento concomitante de ambas, pelo combate direto às doenças e pelas melhorias propiciadas pelo desenvolvimento.

### 5.2.3 Justiça social

Por diversas vezes Vargas se dirigiu diretamente aos trabalhadores e fez enfáticas afirmações em tom de familiaridade e coragem. Uma passagem exemplar encontra-se no discurso pronunciado no palácio Tiradentes em janeiro de 1951, quando recém havia assumido a presidência:

Não vos quero enganar com projetos ambiciosos e programas grandiosos, imaginativos e irrealizáveis. Tendes direito a uma vida melhor e a uma participação gradual e equitativa nos produtos do trabalho, na comunhão da riqueza e nos frutos e benefícios do progresso, do conforto e das amenidades da existência. A todos, sem exceções odiosas e discriminações irritantes, devem ser assegurados *a igualdade das oportunidades, o acesso das facilidades*

*educacionais, a participação efetiva nos conselhos da participação pública, a remuneração compensadora do trabalho, os cuidados e os desvelos do Estado nas horas de infortúnio, a segurança econômica, o bem estar coletivo e a justiça social.*

A economia popular, fruto do trabalho, será defendida e protegida. É ao próprio povo, em primeiro lugar, que cabe a vigilância do *mais sagrado dos direitos, que é o direito da necessidade*. Os especuladores dos lucros ilícitos, os exploradores da pobreza, os mercadores da miséria alheia ficam advertidos de que a lei não os cerca de imunidades nem a justiça popular reconhece os seus foros de impunidade (VARGAS, 1952, p. 28) (grifo nosso).

Na passagem acima, são apresentados os objetivos sociais do governo Vargas e fica clara a responsabilidade assumida pelo governo de promover a justiça social e proteger a economia popular. O presidente se coloca ao lado dos trabalhadores, postura que persistiu nos discursos durante todo o governo.

Em 1951, em Mensagem ao Congresso, Vargas explicava sua noção de igualdade e justiça social associada ao enfrentamento das questões socioeconômicas – no entanto, sem reconhecer a força do racismo:

Outra diretriz [das urnas] é a efetiva realização da igualdade de oportunidade na competição social. O princípio da igualdade perante a lei, sobre ser incompleto, não foi além de um ideal não realizado. O que havia eram condições extremamente desiguais, conseqüentes das diferenças de fortuna e de nascimento. De fato, a ascensão social dos mais capazes era mínima, apesar de em nosso meio não medrarem os fortes preconceitos de cor e de casta, que em outras sociedades impedem a utilização plena das capacidades e aptidões individuais. As dificuldades econômicas, porém, persistem, entavando a escalada dos homens de origem humilde. E, enquanto isso, o sistema de educação e a maioria das instituições nacionais não estão ajustados para a democrática e saudável “circulação das elites” (VARGAS, 1952, p. 71).

A visão de Vargas de que não havia “grandes preconceitos de cor” possivelmente se inspirava em obras da literatura brasileira como “Casa Grande e Senzala”, ou referia-se à inexistência de leis segregacionistas como em outros lugares do mundo – inclusive os próprios Estados Unidos, ironicamente referência de desenvolvimento e bem-estar social. Esse embotamento da percepção do racismo no Brasil, apesar de absurdo sob os julgamentos da atualidade, é coerente com a visão dominante sobre racismo no Brasil à época e com a centralidade dada à economia para a resolução dos problemas sociais. No conjunto dos discursos, reconhece também a importância da educação e principalmente do bom funcionamento das instituições, ainda que numa relação de dependência em relação ao desenvolvimento econômico. Em outras palavras, se a economia se mantivesse atrasada não seria possível manter boas instituições nem avançar na educação.

O problema das desigualdades, conforme a citação anterior, é que elas impedem a utilização plena dos recursos humanos, ao limitar as oportunidades. Assim, não é a desigualdade econômica em si que é condenada, mas a desigualdade de oportunidades: “Não



afagamos a utopia de uma sociedade sem classes, mas almejamos o porvir de uma sociedade onde não existam privilégios ou monopólios de classe” (VARGAS, 1954, p. 215). Não há o objetivo socialista de distribuição igualitária da riqueza, mas Vargas se refere à igualdade como um “princípio equitativo que aconselha uma gradativa e proporcional distribuição da riqueza, dos bens materiais e das amenidades da existência entre os que trabalham e produzem” (VARGAS, 1954, p. 18).

Em 1951, em Mensagem ao Congresso, a questão tributária entra em foco associada à justiça social. Fortalecer o sistema arrecadador do imposto de renda poderia torná-lo mais rentável do que o imposto de consumo, pois este “grava indistintamente tanto a caixa de fósforos, como os artigos de luxo”. Afirma a intenção de isentar os artigos de primeira necessidade do imposto de consumo (VARGAS, 1952, p. 131-2).

Em Mensagem ao Congresso de 1951, explica seus objetivos no que tange ao bem-estar social:

O que preconizo é uma política ampla de bem-estar, apoiada no desenvolvimento orgânico dos alicerces da economia do País, e cuja finalidade imediata e precípua será levar ao povo, que trabalha e que produz, o mínimo a que tem direito elementar, para uma existência de tranquilidade econômica e de paz social (VARGAS, 1952, p. 299).

O bem-estar social preconizado é a garantia do necessário para uma vida digna. Além disso, observa-se nas passagens acima, como em outras, a concepção meritória de renda, ou seja, o trabalhador deve receber renda como recompensa pelo seu trabalho, não se verificando qualquer referência à redistribuição de renda exclusivamente assistencial (exceto em casos de infortúnios: doença, velhice ou invalidez).

A noção de igualdade como um princípio orientador de políticas graduais, em certo sentido, vai na direção do debate moderno. Está presente a ideia de que os pobres são fracos e explorados, confirmada pela defesa da necessidade de legislação trabalhista. Exemplos são passagens como: “exploração do homem pelo homem, no meio interno” (VARGAS, 1954, p. 19); “os especuladores dos lucros ilícitos, os exploradores da pobreza, os mercadores da miséria alheia”; “que pretendem impunemente explorar a miséria alheia para satisfação do seu próprio egoísmo” (VARGAS, 1952, p. 52, 317).

A concepção de distribuição se baseia em um pressuposto de equidade e justiça coerente com as ideias dos clássicos, como Rousseau, que permanecem na base de todo pensamento igualitarista ocidental moderno. Assim, a consciência da injustiça social e da necessidade de mudanças está subsidiada por teorias apoiadas na noção de exploração e de

valorização da igualdade. No entanto, Vargas passava longe de qualquer pensamento revolucionário, da mesma forma que a solução buscada também se afasta enormemente das interpretações socialistas, ao identificar o subdesenvolvimento como principal causa da pobreza. Mas a consciência da exploração não permitia a Vargas acreditar que as forças de mercado gerariam *per si* melhorias sociais, pois ao longo de todo o governo não abdicou da intervenção governamental na economia. Da mesma forma, o governo deveria intermediar as relações trabalhistas a fim de proteger os trabalhadores.

Sobre o problema do quanto cada um deveria receber para que a distribuição fosse considerada justa, ao falar para os trabalhadores, Vargas oportunamente cita princípios cristãos, possivelmente contando com o forte sentido emocional que estes repercutiriam sobre eles. Segundo essa visão, cada ser humano tem igual valor, intrínseco, portanto todos deveriam levar uma vida digna – e também humilde, de acordo com os valores cristãos. Afirma em discurso de improviso diante de uma concentração operária em Salvador em 1952: “E tenho a dizer-vos que a única coisa que desejo é que na terra se realize, para os trabalhadores, aquilo que Cristo pregou para os céus: ‘que os humildes serão exaltados, que os esquecidos serão lembrados e que os últimos serão os primeiros’” (VARGAS, 1969a, p. 162).

No discurso de Natal em 1951, a data religiosa motiva a reflexão sobre justiça social: “Devemos bater-nos, portanto, pela justiça cristã, que nasce da fraternidade humana e que não permite que os bens e a fortuna se acumulem nas mãos de poucos, enquanto a muitos faltam o essencial e o indispensável para manter a própria dignidade da condição humana” (VARGAS, 1954, p. 62).

Em outros momentos, a noção de justiça não critica a acumulação de riqueza. Para Vargas, não há condenação nem limites para a acumulação, desde que ela não impeça uma distribuição considerada justa, ou seja, capaz de manter toda a população em condições de vida dignas. Essa forma de explicar a questão da justiça social é mais comum nos discursos do que os princípios cristãos, eventualmente presentes em discursos para os trabalhadores.

Vargas apresentou uma bela associação entre liberdade e condições de vida: “A liberdade não será mais que palavra abstrata e sem conteúdo, enquanto não forem repostos nos seus devidos termos os valores de segurança individual e social, os níveis da coexistência e as condições gerais de vida, pelas quais os homens lutam e trabalham sem descanso” (VARGAS, 1952, p. 52).

Nessa passagem, Vargas critica a concepção de liberdade descolada das questões sociais, as quais estão na base de suas reflexões sobre justiça social. A escolha do termo “liberdade” não é aleatório ao enfatizar a necessidade de enfrentar questões relacionadas à

pobreza. O conceito remete aos ideais exaltados pelo mundo capitalista em plena Guerra Fria. Utilizando esse termo em uma afirmação crítica (“A liberdade não será mais que palavra abstrata e sem conteúdo...”), entretanto, Vargas não estava se posicionando contra o capitalismo; antes sinalizava a necessidade de fortalecer suas bases (e indiretamente, o desenvolvimento industrial) de modo a superar o atraso herdado das relações coloniais. Vargas relaciona liberdade e justiça social, sem se prender ao sentido mercadológico liberal da palavra, nem ao seu sentido político relacionado à democracia. Nesse sentido, se aproxima da teoria criada posteriormente por Amartya Sen, que associa a liberdade ao desenvolvimento socioeconômico. Em outras palavras, para Sen, o propósito do desenvolvimento é proporcionar aumento de liberdades e possibilidades de capacitação aos indivíduos, e por isso a verdadeira liberdade pressupõe que os indivíduos tenham condições socioeconômicas de fazerem escolhas sobre suas vidas.

As palavras de Vargas atingem os opositores de sua política, em especial do trabalhismo, ao afirmar a gravidade dos problemas sociais no país e atacar a inconsistência da ideia de liberdade em uma sociedade na qual os problemas sociais são as suas principais barreiras, para a maioria da população. O discurso relaciona a pobreza à desumanização e lembra ainda que é causa de agitações sociais.

Ao mesmo tempo, o presidente alcançava a sensibilidade popular ao dar eco aos descontentamentos sociais, centralizadores do tema do discurso. Sob ambos enfoques, Vargas apresenta argumentos que sustentam a necessidade de o governo intervir na economia e nas questões sociais.

A construção desse trecho, portanto, é exemplar da elaboração discursiva de Vargas. Com as mesmas palavras, Vargas transita de forma coerente entre o ponto de vista popular e das elites. O discurso citado dialoga com públicos diferenciados, abarcando diferentes sentidos e efetivamente prossegue nas páginas seguintes mantendo o diálogo com grupos diferenciados: as classes mais populares, classes médias e cafeicultores, tratando da necessidade de saneamento financeiro e controle da inflação, das políticas de defesa do café, políticas de abastecimento e da relação de confiança entre o presidente e o “povo”.

#### 5.2.4 Previdência, leis trabalhistas e proteção social

O ideal de bem-estar social, além de ter contado com a circunstância de pós-guerra na Europa e do avanço do comunismo, resulta de uma construção histórica que o consolidou como modelo social. O ideal de pleno desenvolvimento econômico da década de 1950 compreende, no âmbito político, a democracia, e no aspecto social, o bem-estar e a justiça.

Já é um truísmo afirmar-se que a independência política se alicerça na pujança e no perfeito desenvolvimento dos fatores econômicos de um país. Ela não passa de uma ficção, sempre que não a acompanha a emancipação econômica, sempre que um país esteja à mercê das imposições dos mercados estrangeiros para a satisfação de suas necessidades vitais ou para o escoamento de sua produção. Assim também a liberdade de um povo é ilusória e vã, quando a proteção da bandeira não se traduz por garantias de bem-estar e justiça, quando o símbolo supremo da independência [...] não recobre senão a miséria, a ignorância e a opressão (VARGAS, 1969a, p. 190).

A adoção de políticas públicas de proteção social não é uma inovação na história. No Brasil dos anos de 1950, essas políticas ainda estavam se estruturando, mas em outros países o debate é mais antigo.

Na década de 1940 surgiram medidas de proteção aos trabalhadores brasileiros que imigravam para as cidades em busca de emprego, ao mesmo tempo em que leis trabalhistas e um Código Penal já haviam anunciado as novas normas da sociedade desenvolvida. Em 1950, a primeira legislação trabalhista a estabelecer salário mínimo e melhores condições de trabalho tinha uma década de existência, os direitos políticos das mulheres haviam sido ampliados e já existia o ISSB, antecedente do INPS. A saúde pública ainda estava descentralizada, coordenada pelo Ministério da Saúde e Educação, que foi dividido em duas pastas em 1953. A população trabalhadora talvez nunca tenha sido tão lembrada nos discursos políticos e nas próprias políticas públicas quanto foi durante a “experiência de democracia”<sup>30</sup> de 1946 a 1964 – justamente o período em que as medidas de proteção do trabalhador e sua família foram muitas vezes classificadas como “paternalistas”, crítica esta que não reconhecia os resultados sociais de tais medidas.

As mudanças que aconteceram rapidamente no Brasil se processaram durante quase dois séculos na Europa, época em que iniciaram os debates sobre protecionismo social. Ainda no início da época contemporânea, a França revolucionária de 1789 já havia declarado alguns “direitos sociais” de todos os indivíduos, como o trabalho e a educação gratuita e universal,

---

<sup>30</sup> Título em inglês. Edição em português: SKIDMORE, T. E. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco* (1930-1964). 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

além de considerar a assistência aos pobres um direito “sagrado” (COMPARATO, 2003). Ainda que tenha havido pouco resultado prático até 1848, a mudança de paradigmas estava inaugurada. Além disso, começou a se organizar uma nova força política constituída pelos trabalhadores.

As políticas sociais públicas começaram a se ensaiar ainda no século XIX, instituindo uma “ação coletiva de proteger indivíduos contra os riscos inerentes à vida humana e/ou assistir necessidades geradas em diferentes momentos históricos e relacionados com múltiplas situações de dependência” (VIANA e LEVCOVITZ, 2005, p. 17, apud ANDRADE e ZIMMERMANN, 2008b, p. 66).

A primeira experiência institucional pública de assistência social surgiu na Alemanha com as políticas de Otto von Bismarck, que emprestou o nome ao primeiro modelo ocidental de políticas de bem-estar social. Criaram-se caixas de aposentadorias e pensões compulsórias financiadas com contribuições dos trabalhadores, as quais converteriam posteriormente em benefícios de seguro individual de saúde, de acidentes e de aposentadoria e invalidez.

O cerne da política social bismarckiana centra-se no princípio do mérito, concentrando transferências individuais, posteriores a contribuições (*ex-post*), não existindo, assim, qualquer motivação coletivista, altruísta, de equidade ou de justiça social. Além disso, o grande problema desse modelo de política social é a exclusão das camadas não inseridas no mercado de trabalho formal (ANDRADE e ZIMMERMANN, 2008b, p. 66).

O modelo bismarckiano inspirou a criação das caixas de aposentadorias e pensões no Brasil na década de 1920, consideradas embrião do atual sistema de previdência social (BILONDO, 2006, p. 25).

Um outro modelo de proteção social deu origem ao estado de bem-estar social, ou *welfare state*, é inspirado em um estudo de William Beveridge em 1942, que ampliava os direitos para o cidadão, não mais estritamente o trabalhador. O financiamento deveria ocorrer mediante tributos gerais e não mais contribuições individuais. As condições históricas do pós-guerra explicam a aceitação dessa proposta:

De forma genérica, o *welfare state* é visto como um momento específico de estruturação de sistema de proteção social datado historicamente, (do pós-guerra aos dias atuais), cujo arcabouço de medidas abrange as classes médias em expansão, sendo as medidas entendidas como direito de cidadania, desfocalizando-se as ações anteriormente restritas à extrema pobreza (ANDRADE e ZIMMERMANN, 2008b, p. 66).

Segundo Bilondo, as diferenças das políticas sociais adotadas entre os países europeus depois de 1945 foram classificadas por Esping-Andersen<sup>31</sup> em três modelos de bem-estar social. O regime mais básico de política social é o chamado liberal:

No Welfare State “liberal” predomina a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado... As regras para habilitação aos benefícios são, portanto, estritas e muitas vezes associada ao estigma; os benefícios são tipicamente modestos (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 108. Apud: BILONDO, 2006, p. 26).

A concepção liberal de política social é assumida nos Estados Unidos e também Austrália, Nova Zelândia e Canadá. O segundo e terceiro regimes foram inaugurados, respectivamente, na Alemanha na década de 1880 e na Inglaterra no pós-Segunda Guerra. O modelo que se consolidou principalmente na Alemanha, França e Itália é o chamado corporativista.

Predomina a preservação das diferenças de status; os direitos estão atrelados aos grupos e categorias organizadas. Aqui a questão do mérito é essencial, pois o direito é para aqueles que trabalham, que têm uma inserção formal, ou seja, aqueles que contribuem para uma sociedade que se estrutura a partir da ética do trabalho. Esses regimes também são endossados pela Igreja Católica, e por isso mesmo mais comprometidos com a preservação da família tradicional [...] o Estado só interferirá quando a capacidade da família de servir a seus membros exaurir-se (BILONDO, 2006, p. 26).

O modelo dominante de bem-estar social é o beveridgiano, surgido na Inglaterra, mais associado à social-democracia. O objetivo é oferecer um aparato institucional completo de proteção a quem esteja, eventualmente, fora do mercado de trabalho, pois o ideal econômico desse modelo é o pleno emprego. As políticas sociais de renda e serviços (saúde, educação) seriam oferecidas aos trabalhadores que se encontrassem sem emprego ou percebessem remuneração insuficiente para suprir essas necessidades. O Estado assume responsabilidades sociais que o mercado se mostra incapaz de prover, proporcionando qualidade de vida a todos os seus cidadãos.

O exemplo mais bem acabado de políticas beveridgianas está nos países escandinavos, considerado o mais adiantado na valorização do cidadão e do ser humano, o que só é possível ao relegar o mercado e o critério do mérito a um segundo plano diante do direito ao bem-estar social. A esse critério de ordenamento social, Esping-Andersen

---

<sup>31</sup> ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. Lua Nova, 24, set., 1991, p. 85-117.

denominou desmercadorização (usando um termo cunhado por Karl Polanyi, no sentido de que uma sociedade capitalista transforma as pessoas em mercadoria). Ou seja, quando os serviços sociais passam a ser tratados como direitos, todas as pessoas devem poder viver dignamente sem depender do mercado.

As mudanças sociais demandaram novas medidas. Diante da crise do *Welfare State* nos anos de 1970, com o crescimento do desemprego estrutural e a crise do trabalho formal, surgiram as primeiras propostas de renda mínima, ideia que ganhou força na década de 1990 (representada principalmente por Milton Friedman). Surgem também as políticas sociais focalizadas sobre pobres, minorias, etc. Sob o ponto de vista liberal, o baixo valor da renda mínima transferida não incentivaria as pessoas a se acomodarem e desistirem de procurar trabalho. “Dentro destes parâmetros, o ponto central deste modelo de bem-estar social é a responsabilização individual, sendo o Estado apenas necessário aos incapazes para o trabalho e aos mais fracos” (ANDRADE e ZIMMERMANN, 2008b, p. 67). Essa concepção se afasta das propostas de políticas sociais universalistas de bem-estar social.

Lavinias reforça a associação entre a falta de proteção social e as restrições aos plenos direitos de cidadania existentes na América Latina, mostrando que as estratégias de sobrevivência são criadas no cotidiano por aqueles que não tiveram oportunidade de inserção na ordenação social institucionalizada.

A trajetória latino-americana é distinta, pois o Estado do Bem-estar, inconcluso e imperfeito, amputado da sua vocação universalista, salvo algumas exceções, deixou nas mãos dos trabalhadores, a quem foi negada tal condição formal, o enfrentamento da pobreza per se. A pobreza era regulada na esfera privada e as estratégias para combatê-la, estratégias de sobrevivência, uma criação original dos trabalhadores pobres, excluídos e marginalizados, sem direito à cidadania regulada (LAVINAS, 2002, p. 28).

A definição de “cidadania regulada” foi elaborada por Wanderley Guilherme dos Santos.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS, 1979, p. 75).

Retomando os modelos de políticas sociais, o conceito de cidadania regulada se aproxima do regime Conservador/Corporativo de Esping-Andersen (1991), citado por Bilondo (2006). A semelhança entre ambos está na associação entre o trabalho formal e os direitos sociais, restringindo a maioria dos benefícios sociais às pessoas que conseguem colocação no mercado de trabalho formal. Essa característica da ordenação social parece

explicar as políticas sociais da década de 1950 – embora o discurso reforce os objetivos do governo de alcançar uma proteção social ampla orientada pela cidadania.

Nos discursos, Vargas privilegia o atendimento ao trabalhador e à sua família, como se evidencia no seguinte trecho, de 1951:

Sabeis como me preocupa a elevação do padrão de vida do trabalhador brasileiro, o que só se torna exequível mediante uma solução harmônica e corajosa dos nossos problemas econômicos. Mas, concomitantemente, podem e devem ser tomadas de início medidas que assegurem *a todo trabalhador brasileiro* a percepção do mínimo necessário *às suas necessidades e às de sua família*, além de integral assistência médico-hospitalar, educacional e social (VARGAS, 1954, p. 31) (grifo nosso).

Havia dois órgãos do Ministério do Trabalho responsáveis pela previdência: o Departamento Nacional de Previdência Social e o Serviço Atuarial, no entanto, como o próprio presidente reconheceu, “todos com estrutura obsoleta e desaparelhados de pessoal” (VARGAS, 1969a, p. 484).

Em Mensagem ao Congresso em 1951, Vargas mencionou o conjunto de países e o modelo de previdência social pelos quais se guiava. Observou que após a Segunda Guerra Mundial, os “governos democráticos vitoriosos” elaboraram a Carta do Atlântico no intuito de avançar na efetivação das promessas de “libertação da miséria”. Menciona o “Plano Beveridge”, surgido na Grã-Bretanha, como uma:

Fase extensiva da previdência social, abrangendo não apenas grupos profissionais ou classes menos favorecidas, mas alcançando, em toda a sua amplitude, os cidadãos de uma nação. Essa influência e esses aspectos evolutivos da previdência social repercutiram em nosso país, permeando os estudos empreendidos (VARGAS, 1952, p. 285).

Talvez um desses estudos, a que Vargas se refere, seja a primeira Pesquisa de Padrão de Vida de 1952, realizada com mais de três mil famílias de operários de 60 cidades e vilas de diferentes regiões do Brasil. Segundo a pesquisa, as quatro cidades em que os operários recebiam, em média, os maiores salários, eram São Paulo, Santos, Porto Alegre e Volta Redonda (ALBERTI, 1999, p. 6).

Em Mensagem ao Congresso em 1953, Vargas chega a afirmar que, com a Lei Orgânica da Previdência Social (em trâmite no Congresso mas só aprovada em 1960), seria ampliada a cobertura previdenciária a “todos os que exercem atividade remunerada, de caráter particular”. Assim, chega a considerar que o Brasil estava “antecipando” e “superando” as reformas nos sistemas de previdência de países como França e Austrália, “inclusive o famoso ‘Plano Beveridge’, na Inglaterra” (VARGAS, 1969a, p. 482-3). Afirmar que a Previdência



Social no Brasil poderia até superar as reformas que ocorriam na Europa expressa certa grandiloquência, mas manifesta o parâmetro e as ambições do projeto de proteção social para o Brasil.

Mesmo tendo anunciado na citação acima que a lei da Previdência Social ofereceria cobertura aos que “exercem atividade remunerada”, em outro momento afirma que o Estado deveria contribuir somente no sentido de garantir maior igualdade e segurança social, garantindo as condições básicas de sobrevivência.

No Brasil, definimo-nos pelo sistema da tríplice e igual contribuição dos segurados, empregadores e Estado. O fato de contribuir, porém, a União com uma parcela igual ao das demais fontes, apresenta, sem dúvida, o inconveniente de que, custeando o Estado um terço dos benefícios, dá mais aos que dispõe de melhores salários, o que não é de boa justiça social. Ora, *devendo o Estado garantir condições iguais para todos os cidadãos, conclui-se que sua participação financeira se deverá limitar ao plano básico de benefícios* (VARGAS, 1952, p. 287).

Mas Vargas ressalta logo em seguida que não se trata de estender os benefícios a toda a população, pois nesse caso a contribuição também deveria se estender a todos, “e não a grupos determinados, como hoje se verifica”.

Fica claro que a Previdência no Brasil ainda não haviam alcançado o ideal Beveridgiano e estavam longe de “superar” os direitos dos europeus. Ainda assim, Vargas afirma que a Previdência Social segurava cerca de 3 milhões de pessoas em 1951, dos quais 250 mil estavam congregados em Caixas de Aposentadoria e Pensões (VARGAS, 1954, p. 402, 405). Pelas relações familiares desses 3 milhões, outros cerca de 12 milhões de pessoas seriam amparadas pelo sistema. Contudo, outros 40 milhões de pessoas não eram amparadas por qualquer tipo de previdência: classes rurais, empregados domésticos e trabalhadores autônomos (VARGAS, 1969a, p. 485).

Atrair a Previdência à proteção social vinha ao encontro dos compromissos assinados na 35ª Conferência Internacional da OIT (Organização Internacional do Trabalho) em Genebra em 1952. Ficava estabelecido que os países signatários deveria prestar: aposentadoria por velhice e por invalidez, auxílio-doença, assistência médica, prestações de maternidade, indenizações de acidentes do trabalho, pensão por morte, abono familiar, auxílio-desemprego (VARGAS, 1969b, p. 375). Assim, as políticas sociais no Brasil se inserem nas tendências internacionais no campo da previdência social. Vargas considerava que o Brasil se enquadrava na convenção internacional assinada, e faz uma observação questionável justificando a inexistência de seguro-desemprego: “não corresponde a evento real cuja cobertura seja exigível entre nós” (VARGAS, 1969b, p. 375).

O silêncio sobre a agricultura foi quebrado no V Conferência dos Estados da América. Vargas declara a preocupação do governo em aplicar e fiscalizar a legislação social na agricultura, mas reconhece limites técnicos. “Não é fácil a tarefa de legislar para o trabalhador rural, dado o caráter específico das atividades agrárias e consideradas as diferenças entre as várias regiões e áreas de cultura. A agricultura não comporta uma legislação social rígida”. (VARGAS, 1954, p. 446). Em trâmite no Congresso, uma Lei Agrária estenderia os direitos trabalhistas ao trabalhador agrícola, o que, no entanto, não ocorreu antes dos anos de 1960. Tal lei regulamentaria:

A regulamentação dos trabalhos nos campos, a disciplina dos contratos coletivos, dos latifúndios, a fixação ao solo das populações camponesas, a criação de núcleos coloniais em torno dos grandes centros consumidores, o desenvolvimento e progresso das comunidades rurais, e principalmente uma participação maior dos trabalhadores nos frutos e nos rendimentos da terra que cultivam (VARGAS, 1954, p. 448).

Dentre os temas rurais que estavam em estudo durante o segundo governo Vargas, estavam a reforma agrária, o seguro social dos trabalhadores rurais, a carteira do trabalhador rural e outros estudos técnicos com o objetivo de elaborar definições das relações de trabalho necessárias para regulamentá-lo. Em 1951, iniciou a Campanha Nacional de Educação Rural em nível experimental, deslocando educadores, médicos sanitaristas e assistentes sociais para atuarem junto aos “rurícolas” (VARGAS, 1969a, p. 472).

A habitação popular urbana também vinha se tornando motivo de preocupação para os governos. Apesar de podermos remeter o problema ao final do século XIX em algumas regiões como no Rio de Janeiro, a deficiência de habitação tornou-se nacional sobretudo depois da década de 1930, com a aceleração da urbanização e da industrialização. Segundo Botega (2008, p. 5), entre as décadas de 1940 e 1960 o financiamento de casas populares era feito por Institutos de Aposentadorias e Pensões e pelas Caixas Econômicas. Em 1946, durante o governo Dutra, foi criada a Fundação Casa Popular com o objetivo de centralizar a política habitacional. Durante os anos de 1950 a Fundação coordenou a construção de conjuntos residenciais, além de reconhecer o alto valor dos aluguéis, sugerindo aos Institutos de Previdência que reduzam o valor destes em seus imóveis (VARGAS, 1969a, p. 249). Mas o alcance desse projeto era limitado diante das necessidades de habitação popular.

Assim, durante o governo Vargas, foram tomadas diversas iniciativas de políticas sociais, implementadas ou em estudos: unificação dos planos de previdência social; ampliação de serviços médico-sociais, incluindo os nutricionais; proteção à infância e à maternidade, sobretudo nas regiões mais carentes; construção e financiamento de moradias populares

através da Fundação Casa Popular, dos Institutos e Caixas de Previdência; plano de ampliação dos restaurantes populares (SAPS); estudos sobre alimentação e padrão de vida de operários e estudos para extensão da legislação trabalhista ao campo.

Apesar de o operário urbano contar já com alguma proteção social, o trabalhador rural ou urbano informal seguia desamparado por grande parte dessas políticas. De modo objetivo, apenas os trabalhadores urbanos com carteira assinada contavam com a maioria das políticas sociais. No entanto, ainda que o alcance social dos direitos trabalhistas fosse limitado, idealizaram-se nessa época legislação e instituições para a garantia dos direitos do trabalhador, representando efetivamente mudanças práticas e introduzindo uma mudança de paradigmas. Esse fato não só era percebido por Vargas, como também reafirmado com forte emotividade:

Ainda vos lembrais do tempo em que nenhuma garantia de estabilidade vos era atribuída, podendo o operário ser despedido sumariamente após longos anos de serviço; em que, na enfermidade, ficáveis abandonados no leito da dor; em que vos obrigavam a trabalhar de sol a sol, anos a fio, sem direito a repouso remunerado; em que vivíeis no constante temor da invalidez, ante a ameaça de completo desamparo para as vossas famílias; em que os vossos protestos eram abafados nas masmorras policiais. Hoje tudo mudou. Mudou porque tivestes um governo sensível aos vossos apelos, compadecido de vossos reclamos. E, acima de tudo, um governo que vos fez justiça, porque sois o esteio da nossa produção. Mas tudo isso também foi conquista vossa, com o metal da vossa vontade e com o vosso espírito de decisão (VARGAS, 1969b, p. 34).

Vargas reconhece que em alguma medida os direitos sociais foram conquistados da sociedade, mas a ênfase na decisão do governo de conceder direitos os fazem parecer benefícios de um bom governo, e não direitos sociais intrínsecos. O discurso político enaltece o líder do governo como parte do jogo político, o que não significa que o discurso fosse apenas demagógico. A interpretação de que o governo atuava com demagogia nas políticas sociais não surgiu apenas com as críticas ao populismo desenvolvidas nos anos de 1960, pois Vargas já afirmava as ações de seu governo em tom de defesa, criticando o assistencialismo e justificando a linha de seu governo:

O governo tem desestimulado aplicações dos recursos financeiros em obras assistenciais, de efeito meramente demagógico, visando com tal orientação a vincular qualquer de suas iniciativas, no setor em apreço, ao propósito precípua de valorizar social e economicamente a grande massa de trabalhadores (VARGAS, 1969a, p. 479).

Eram admitidas medidas assistenciais somente em caráter provisório:

Os benefícios do desenvolvimento econômico somente se fazem sentir a longo prazo, impondo-se por isso o imperativo psicológico e humano de apelar o Estado para a assistência social, com o fim de corrigir os agudos desajustamentos de nossa época, que, de outra forma, poderiam até anular aqueles mesmos benefícios. Ao lado do seu objetivo de oferecer conforto às massas deserdadas, incumbe à assistência social, por todos os meios ao seu alcance, elevar a produtividade do homem brasileiro e, em consequência, sua capacidade de auferir maiores lucros (VARGAS, 1952, p. 290).

A assistência exclusivamente ao trabalhador está vinculada ao modelo de proteção social corporativo. O amplo alcance social dessas políticas, porém, é defendido pressupondo que o desenvolvimento econômico possibilitaria o pleno emprego. Assim, a assistência social é apresentada de forma coerente com o desenvolvimento, o qual seria o único caminho para valorizar o trabalhador por aumentar a produtividade e, em consequência, a renda do trabalhador.

Apesar de se acreditar que o desenvolvimento vincularia, no longo ou médio prazo, toda a população economicamente ativa ao mercado de trabalho, reconhecia-se a necessidade de promover alguma assistência social de caráter temporário, como as casas de misericórdia e o abono em dinheiro às famílias numerosas (mais de 8 filhos), previsto na Constituição de 1937 e, regulamentado em 1941.

#### 5.2.5 Força política e riscos sociais associados à pobreza

Até aqui se analisaram as interpretações que percebem a pobreza como um problema cujas causas principais são localizadas no âmbito econômico, e se tratou do pobre como vítima da situação de subdesenvolvimento e da exploração, interna e externa. Mas nem todas as referências aos pobres os designam como vítimas, humildes, explorados, também aparece nos discursos a noção de que a pobreza é um perigo social.

Em 1951, Vargas lembra que “a miséria é um mar de ressentimentos e um fermento constante de inquietação” (VARGAS, 1952, p. 52). Em 1952 afirma que a pobreza urbana é decorrente da migração “desordenada” e do êxodo rural e apresenta uma visão temerosa sobre a pobreza urbana (já citado ao tratar de êxodo rural e reforma agrária): “enorme população marginal, socialmente desorganizada, sensível a agitações subversivas a que se relaciona forte criminalidade” (VARGAS, 1954, p. 344). Sobre esse tema desenvolve a seguinte análise:

O desajustamento social tem influído de maneira relevante na elevação do índice de criminalidade, na Capital da República e em geral nos grandes centros. O afluxo de população nova, sem alojamento adequado e sem ocupação regular, a intensificação da vida urbana, o crescente número de veículos, nessas cidades, e em todo o país, a aceleração do ritmo migratório, são certamente fatores importantes dessa situação e estão a indicar-nos o aperfeiçoamento dos métodos de prevenção e de repressão, ligados ao tratamento econômico e social dos problemas de desajustamento (VARGAS, 1952, p. 115).

Muitas vezes a referência ao comunismo e aos riscos sociais estão presentes nos discursos proferidos diante de autoridades norte-americanas, ou em discursos proferidos diante de públicos seletos. Sobretudo diante de autoridades estrangeiras, o objetivo do discurso era barganhar apoio financeiro para o projeto de desenvolvimento. Essas interpretações, por motivos óbvios, nunca aparecem em discursos amplamente ouvidos pelo povo, como em 1º de maio, Natal ou Ano Novo.

O comunismo, tanto em tese como em experiências práticas, revelou o poder de transformação social contido na capacidade de mobilização popular. Ao discursar para o “povo”, Vargas se esmerava em conquistar o apoio popular, uma estratégia de fortalecimento político frente à oposição e também um recurso para esvaziar os movimentos sociais.

Não precisais de greves ou apelos a recursos extremos; nem vos deixeis levar por agitadores e perturbadores da ordem, que vos engodam com ideologias que encobrem ambições de outra natureza. Podeis ficar certos de que as soluções para os vossos problemas estão sendo encaminhadas e preparadas pelo Governo, através dos órgãos competentes criados por lei e dentro de um rígido critério de equidade e de justiça. Não descansarei enquanto não conseguir o objetivo a que tenho consagrado toda a minha vida pública: proporcionar a todos vós, trabalhadores do Brasil, dias melhores e mais felizes, mais conforto e bem-estar, maior amparo, mais oportunidades de vencer na luta pela subsistência, futuro mais seguro e mais tranquilo para os vossos filhos (VARGAS, 1954, p. 60).

Abordando os discursos dessa forma, pode parecer que a pobreza fora utilizada meramente como instrumento político pelos discursos de Vargas. No entanto, apesar do eventual tom dramático, do uso do emocionalismo e da presença, algumas vezes, de uma construção discursiva voltada à conquista de simpatia e apoio, diversas medidas efetivamente tiveram influência na melhoria das condições de vida do trabalhador e no combate aos problemas nacionais. Além da legislação trabalhista e da justiça do trabalho, garantidas ainda no longo primeiro governo de Vargas, outras medidas continuaram provocando alterações nas relações de trabalho e no controle da economia pelo governo. Ainda em 1951 foram sancionadas duas leis, uma sobre a intervenção do Estado na economia e outra sobre o julgamento dos crimes contra a economia popular (VARGAS, 1954, p. 67).

Vargas justifica as medidas sociais: “Não bastam os recursos das armas, são igualmente necessárias novas leis sociais, capazes de cortar pela raiz as origens do mal e reparar as *injustiças causadoras de revoluções*”, pois a propaganda e o credo comunistas “só prosperam onde há miséria, fome, padecimentos e desigualdades chocantes na condição dos homens” (1954, p. 89) (grifo nosso). Essa interpretação é coerente ao longo de todo o governo: “Na verdade, existe no país um perigo extremista; e ele é tanto maior quanto mais distante dos anseios populares estiver a atuação das corporações políticas em funcionamento” (VARGAS, 1969a, p. 278).

O discurso irradiado pela agência nacional em abril de 1951, entre vários assuntos, fala em desenvolver o cooperativismo e eliminar os “intermediários inescrupulosos”. Em tom dramático, encerra com duras críticas a supostos sabotadores e exploradores, e alerta sobre o perigo da miséria.

O povo está sangrando na própria carne. Sabe que muitas das medidas visando o interesse público estão sendo sabotadas. Ele acompanha os passos do governo, como também as vias tortuosas dos que pretendem impunemente explorar a miséria alheia para satisfação do seu próprio egoísmo. Não zombem dos sofrimentos do povo, e vejam que já se esgotam as suas reservas de paciência e de resignação. A desgraça é má conselheira, e devem temer o dia em que o povo faça justiça pelas próprias mãos (VARGAS, 1952, p. 317).

O aviso de Vargas nesse discurso transparece como uma afirmação de força diante da oposição, na medida em que ele não se sente em risco diante da pobreza, pelo contrário, adota uma postura de porta-voz dos anseios populares. Além disso, a visão sobre os pobres não tem nenhuma associação com um imaginário religioso, como ocorreu em outros momentos (ver item 5.2.3, sobre a justiça social). Em vez disso, o pobre é apresentado como força política potencialmente revolucionária e, nesse sentido, se aproxima bastante da visão socialista da luta de classes.

Menos de um mês depois da fala anterior, Vargas discursa na simbólica data de 1º de maio e novamente critica os inimigos do povo afirmando que “uns padecem com a fome, e outros especulam com a fome” (VARGAS, 1952, p. 326). Também aproveita para responder às críticas que recebeu pelo discurso em tom de aviso emitido em abril:

De tudo o que eu expus, os meus agressores destacaram apenas a frase final, para explorá-la e deturpá-la de várias maneiras, como se eu tivesse dito algo de surpreendente e estranho, quando falei na miséria do povo, na carestia da vida, na atividade nociva dos açambarcadores de todos os matizes. Disseram que o meu discurso era um convite à desordem e à reação popular. No entanto, não anunciei senão verdades sabidas, focalizando problemas conhecidos de todos: a crise econômica em que nos debatemos, a inquietação das massas, provocada pelo aumento desproporcional do custo da vida e pelo monopólio dos gêneros de primeira

necessidade. Isto não é apenas um mal brasileiro: é uma crise universal (VARGAS, 1952, p. 330-1).

Vargas se remete à Conferência de Washington e ao Plano Marshall, reforçando que seus objetivos eram “elevar os níveis de vida, assegurar emprego para todos, firmar as condições de estabilidade do trabalhador, para que não medrem as ideias dissolventes no seio das sociedades” (VARGAS, 1952, p. 330-1). Pouco adiante, reafirma claramente sua visão dos riscos sociais da miséria: “as dificuldades econômicas são germes constantes da inquietação social: e é preciso remediá-las em tempo oportuno, para evitar que o povo se agite e faça justiça pelas próprias mãos” (VARGAS, 1952, p. 331).

O que se pode depreender da polêmica nesses dois discursos proferidos ainda nos primeiros meses de seu governo? Vargas apresentou preocupação social ao longo de todos os três anos e oito meses do seu segundo governo, em momentos variados e dirigindo-se a interlocutores diferentes: ao “povo”, aos Deputados e Senadores (principalmente nas mensagens ao Congresso), aos “exploradores”, aos empresários, às autoridades internacionais. Mas a maior parte dos discursos políticos, apesar de se dirigir eventualmente a um interlocutor específico, apresenta a flexibilidade que permite que seja interpretado por todos – característica da polifonia do discurso. É o que possivelmente ocorreu nos discursos citados acima. Vargas dirigia-se diretamente aos “que pretendem impunemente explorar a miséria alheia”, alertando-os para que “não zombem... e vejam...”, fazendo-lhes duras críticas e acusações, inclusive de “sabotagem” do desenvolvimento. Pode-se deduzir que não esperava que os atravessadores comerciais ou proprietários de terras ou indústrias que monopolizavam algum setor afrouxassem seu controle do mercado, nem reduzissem espontaneamente os preços, mesmo que tivessem margem para isso, simplesmente para contribuir com um plano de desenvolvimento idealizado pelo governo. No amplo grupo socioeconômico que possa ter se sentido acusado pela fala de Vargas, o discurso certamente não teria poder de convencimento – o próprio tom de Vargas não era convidativo à simpatia ou ao apoio das elites.

Se Vargas falava diretamente para um grupo social, também é verdade que se colocou ao lado de outro grupo amplo social: os pobres, os quais se sentiam confortados com o reconhecimento da elevação dos preços, da exploração dos atravessadores que revendiam os produtos com altos lucros, da existência da miséria e da intenção declarada do governo de combater suas causas. Essa posição política fica clara no próprio discurso de 1º maio: “Quando fiz esta advertência no meu último discurso, julguei estar lembrando de um fato conhecido por todos [...]. Não o entenderam assim, porém, os *meus adversários e os inimigos*

*do povo que me apoia*” (VARGAS, 1952, p. 331) (grifo nosso). Assim, apesar de destacar a crítica à oposição, a afirmação mais difícil de contestar era a de que o povo o apoiava. Nesse caso, o discurso falava diretamente aos “exploradores”, mas na realidade pretendia sensibilizar o “povo”, ou as “vítimas”.

Em vários momentos Vargas pedia paciência, afirmava que a inflação fora herdada do governo anterior, que as medidas demorariam um pouco para surtirem efeito... mas abordando a inflação dessa forma, o governo permanecia no foco das tensões, como único culpado pelos altos preços, podendo afetar o apoio popular ao seu governo. O discurso de início de abril causou reação, várias críticas contra Vargas, o qual habilmente aproveitou o discurso do Dia do Trabalho para retomá-las e respondê-las com esmero, como demonstra o trecho abaixo.

Houve quem dissesse, há dias, que, nestes primeiros três meses de novo governo, o povo já não esconde a sua decepção e o seu acabrunhamento. Mas os que falam assim não conhecem o povo e muito se enganam sobre a solidez dos vínculos que unem ao povo o meu governo. Pretendem falar em nome do povo, sem saírem das quatro paredes onde vivem refestelados em cômodas poltronas e onde não chegam as vozes livres das multidões (VARGAS, 1952, p. 332).

Vargas tinha habilidade política suficiente para responder críticas e polêmicas, ou talvez até suscitá-las, oportunamente. Nesse caso, a pobreza aparece em meio a uma contenda política. Ela está no centro das questões, embora não seja a preocupação principal, ou seja, não tenha motivado a discussão. Nesse caso, a motivação para abordar o tema foi essencialmente político e oportunista, o que não contribui muito para compreender as definições de pobreza elaboradas na década de 1950. No entanto, as passagens acima são esclarecedoras sobre a importância política da pobreza – a qual caracteriza o “povo”, o trabalhador. O discurso unificava a força política popular, definida nesse caso por uma causa principal: a exploração (além do subdesenvolvimento que permitia a continuidade de situações de exploração do trabalhador e de controle de mercados monopolizados).



## 6. POBREZA NOS DISCURSOS DE JK

*Sei que o pauperismo continua a afligir-nos, a danificar-nos. Sei que não foram extintas as fontes do sofrimento e da miséria; mas, ao mesmo tempo que me dou conta disso, dou-me conta também de que já não aceitamos um destino negativo (OLIVEIRA, 1961a, p. 470).*

JK dedicou menos atenção à questão da pobreza do que Vargas nos discursos. Em alguns momentos, seus discursos reeditam argumentos de Vargas, mas isso só acontece esporadicamente. JK desenvolveu uma visão original em muitos aspectos articulada ao desenvolvimento econômico. A ênfase dada a alguns temas praticamente desconsiderados por Vargas indica não apenas meras diferenças de opinião, mas refletem concepções teóricas que determinam visões de mundo diferentes. Da mesma forma, alguns temas de grande relevância para Vargas somente aparecem rápida e esporadicamente nos discursos de JK. Algumas questões eram reconhecidas como centrais por um presidente, ao passo que, para o outro, o mesmo tema podia ser praticamente desconsiderado. Essas peculiaridades revelam diferenças de pressupostos teóricos, determinantes na forma como a realidade é percebida, e também de momentos políticos. Da interpretação dos problemas sociais advém a visão das possíveis soluções.

Muitas preocupações frequentes nos discursos de Vargas não aparecem nos discursos de JK, o que justifica que alguns temas sejam exclusivos na parte referente a Vargas, como a mecanização e a excedente de mão-de-obra, a colonização e a especulação. Outros temas são originais em JK, como o ideário da união dos países latinoamericanos em torno de objetivos comuns.

### 6.1 Causas e soluções para a pobreza segundo JK

JK elaborou com originalidade uma interpretação atrelando a resolução do problema da pobreza direta e quase estritamente ao crescimento econômico. As causas da pobreza eram buscadas essencialmente no subdesenvolvimento. Por isso, não abordou tantos temas, nem

deixou tantas páginas registradas sobre o tema da pobreza quanto Vargas. De acordo com Campos, a abordagem de JK sobre a pobreza apresenta menos análises ou aprofundamento no diagnóstico e nas soluções propostas:

Juscelino, ao tratar a pobreza como uma questão técnica, torna tal problema como solúvel, sendo algo passível de ser resolvido de uma forma pragmática. Isto se coaduna com a visão otimista manifesta em seus pronunciamentos presidenciais de uma forma geral, de acordo com a opinião desenvolvimentista de que o Brasil seria uma grande nação, bastando para isso um governo comprometido com seu desenvolvimento e com a solução de seus problemas. (CAMPOS, 2007, p. 166).

Em alguns aspectos, os discursos de JK mantêm o mesmo sentido dos de Vargas, por exemplo, quando reafirma seu compromisso de “preservar e defender as conquistas e os direitos dos trabalhadores”, mantendo a linha discursiva trabalhista de Vargas em busca da harmonia entre capital e trabalho. Esse aspecto fica claro em discurso transmitido pelo rádio em 1956.

Tenho sempre comigo dois objetivos: 1) a utilização das nossas riquezas para a emancipação econômica do Brasil; 2) a dignidade de tratamento e de condições de vida para os trabalhadores brasileiros. E isso significa a harmonia entre o capital e o trabalho. Para o capital, desejo a expansão que cria o desenvolvimento e a produtividade; para o trabalho, exijo a justiça, que cria a dignidade da pessoa humana e a valorização dos operários (OLIVEIRA, 1958a, p. 35).

A primeira diferença que se verifica em relação a Vargas está na centralidade das inovações técnicas para promover o desenvolvimento e também as mudanças sociais, além da visão dinâmica sobre a auto-reprodução da pobreza. JK pretendia alcançar um estado de desenvolvimento autônomo, pelo qual o crescimento se auto-reproduziria. Da mesma forma, o subdesenvolvimento é percebido como dinâmico. Em simpósio sobre conceituação da economia brasileira em julho de 1960, o presidente apresenta alguns aspectos que retroalimentam o círculo vicioso do atraso, essência da pobreza: explosões demográficas, que corroem os aumentos de renda; inflação, que desvaloriza os salários do trabalhador e acentua os desequilíbrios do mercado; insuficiência de recursos para efetuar um amplo processo de educação capaz de modificar a base tecnológica e também as atitudes, tradições e hábitos adaptados à estagnação (OLIVEIRA, 1961a, p. 261).

Alguns temas que assumiram relevância nos discursos de Vargas só aparecem pontualmente nos discursos de JK, como a reforma agrária, mencionada uma vez e apenas indiretamente (no item 6.1.2). Outros temas, como a educação, colonização, excedente de mão-de-obra e previdência social, aparecem esporadicamente, sem grande significado no

conjunto dos discursos e desprovidos de análise mais consistente. Assim, os títulos e análises deste trabalho derivam dos temas recorrentes ou mais aprofundados nos próprios discursos.

### 6.1.1 Inflação

O tema é abordado com frequência nos primeiros meses de governo e depois disso só aparece raramente. Ao final do seu governo, quando a inflação foi maior, respondia às críticas à inflação e aos elevados gastos públicos destacando as obras construídas e as metas alcançadas.

No início do governo, JK apresentava a inflação como causa de empobrecimento. Como seu antecessor, inicia o governo abordando a inflação e a forma pela qual afeta o povo: “empobrecido cada vez mais na desvalorização de uma moeda que perde cada dia, na desordem da inflação, um pouco mais do seu valor aquisitivo” (OLIVEIRA, 1958a, p. 25). Em seguida afirma que conterà despesas supérfluas e realizará uma política de desenvolvimento em largas proporções.

Como medidas imediatas de contenção da inflação, anuncia a construção de silos e armazéns a fim de resolver o problema da conservação e circulação de alimentos – medida também implementada no governo anterior. Mais adiante, no mesmo discurso, pontua mais uma causa da inflação, a insuficiência de riquezas, que deve ser enfrentada para superação do *déficit*, diagnosticando assim uma inflação de oferta, de acordo com a teoria cepalina.

Assim, para JK, a solução para a inflação era aumentar a produção. “Não cessará, bem o sabemos todos, a disputa entre o salário e o custo de vida, enquanto não fizermos uma revolução agroindustrial em profundidade, uma revolução no sentido de produzir mais, mais depressa, em melhores condições de preço e custo” (OLIVEIRA, 1958a, p. 93-4). A inflação generalizada, segundo JK, é “oriunda da insuficiência de recursos de investimentos bastantes para empregar industrialmente os subempregados do campo agricolamente para alimentar nas cidades as populações assim valorizadas” (OLIVEIRA, 1961a, p. 261). Em outras palavras, a inflação generalizada tem suas causas principais no atraso da forma de produzir na agricultura. Na interpretação da época, o que causa a inflação é a insuficiência de recursos para investir na agricultura e assim empregar os trabalhadores rurais de forma eficiente, a fim de aumentar a produção e também valorizar o trabalho agrícola, como já vinha ocorrendo com parte do trabalho urbano.

Ao abordar “as dificuldades econômicas da nossa terra e do nosso povo”, JK afirma que não foi ele quem criou tal situação, mas que “a batalha contra a inflação é minha batalha por excelência, é a batalha do meu governo” (OLIVEIRA, 1958a, p. 146).

Não basta fixar preços, quando isso só é alcançado pelo desaparecimento dos produtos do mercado normal, criando o mercado negro. O que importa é alcançar a estabilidade dos preços por meio da abundância, ainda que esta seja forçada pela intervenção direta do governo (OLIVEIRA, 1958a, p. 193).

Além da questão social, outro motivo estratégico para o controle da inflação eram os investimentos externos, pois as medidas de combate à inflação “constituem elemento básico para a estabilidade da economia, sem a qual dificilmente se cria o ambiente favorável à atração dos capitais estrangeiros” (OLIVEIRA, 1958a, p. 210-1). A explicação para tal fato é que: “Quando a expansão econômica se processa sob a influência de prolongada inflação, as distorções que seriam normalmente corrigidas pelo próprio jogo das forças econômicas tendem a agravar-se, conduzindo ao amortecimento do ritmo de desenvolvimento” (OLIVEIRA, 1960, p. 100).

Em outras palavras, mesmo ocorrendo inflação generalizada, a tendência é que o aumento dos preços dos produtos mais escassos seja maior. Esse aumento desproporcional, especialmente dos alimentos, matérias-primas ou bens de capital, geraria e agravaria os pontos de estrangulamento, problema característico das economias subdesenvolvidas diagnosticado na década de 1950.

Na medida do possível, o objetivo era controlar a inflação para evitar distorções na economia, desde que a contenção da inflação não comprometesse o desenvolvimento, motor de todo progresso econômico e social. Isso aparece por exemplo em discurso aos militares, em julho de 1959:

Voltamos, assim, a encontrar novas razões para um tratamento prioritário do desenvolvimento, cujos objetivos só poderiam ser subordinados ao ideal da estabilidade monetária, se nossa economia tendesse a alcançar espontaneamente uma taxa satisfatória de crescimento [...]. Não desejamos alcançar a estabilidade a qualquer preço, pondo a perder a nossa política de desenvolvimento [...]

Se quiséssemos proceder a uma redução brusca dos investimentos ou dos gastos públicos, teríamos uma diminuição da atividade econômica e correríamos o grave risco de pagar em desemprego o que ganhássemos em moderação inflacionária (OLIVEIRA, 1960, p. 208-9).

A força política dos militares era expressiva, o que explica a profundidade teórica e o esmero na articulação interna desse discurso, um dos mais qualificados de JK. Segundo Lúcia Osório Silva, durante esse período democrático, o debate sobre o desenvolvimento foi levado

para dentro das forças armadas. Os militares se voltaram para as novas tecnologias desde a década de 1950, depois do contato com a moderna indústria armamentista europeia durante a Segunda Guerra. “As condições históricas latino-americanas dos anos 1950-60 determinaram no espaço ideológico da consciência militar os termos da polarização: a oposição entre o nacionalismo de esquerda e o liberalismo pró-americano de direita” (SILVA, 2006, p. 96). Se o suicídio de Vargas havia sustado as intenções golpistas, depois de 1964, a fração de direita passou a ditar os rumos do desenvolvimento.

Em alguns momentos, JK referiu-se à especulação que causa carestia dos alimentos, mas parece ser apenas mais uma justificativa para a inflação, pois não apresenta proposta de solução – diferentemente do que ocorria em alguns discursos de Vargas, quando as propostas de soluções sucediam uma crítica dos mecanismos sociais e comerciais que permitiam os monopólios locais e a especulação.

Para aumentar a produção de alimentos e, dessa forma, combater a alta de seus preços, JK traçou ainda em 1956 um Plano Nacional de Alimentação. Dentre as medidas anunciadas a serem tomadas estavam: levantamento da disponibilidade dos produtos mais essenciais ao consumo da população; interferência direta do governo na aquisição de produtos alimentícios, evitando escassez ocasional e ação de especuladores; facilitar a criação de cooperativas de consumo junto a federações, sindicatos e associações de classe; medidas para baratear o pão utilizando tecnologias na industrialização da farinha; construção emergencial de rede de armazéns e silos.

Apesar do discurso de que pretendia controlar a inflação, JK não alterou o rumo da política econômica e continuou privilegiando a aceleração do crescimento. Ao final de seu governo, quando a inflação chegava a cerca de 30% ao ano, o presidente evitava o assunto nos discursos.

### 6.1.2 Êxodo rural

Como nos discursos de Vargas, o êxodo rural adquire proeminência ao tratar do Nordeste. Os grandes problemas históricos de desenvolvimento dessa região são percebidos, mas as soluções propostas passam longe de qualquer alteração da estrutura social, atendo-se aos aspectos técnicos. Coerente com a visão da CEPAL de que um dos grandes limites ao desenvolvimento do Brasil são os “pontos de estrangulamento”, JK analisa no início do

governo as duas “privações angustiadas” do Nordeste: a energia elétrica e a água. Afirma que o problema da energia elétrica foi enfrentado com a construção da hidrelétrica de Paulo Afonso. Já o problema da água, segundo JK, “não é só uma questão de governo”. Justifica-se afirmando que já houve medidas boas e também erros, que a construção de açudes não é medida suficiente para enfrentar a seca (apesar de que também mandou construí-los e afirmava a sua importância social e econômica nos períodos de seca). Anuncia que promoverá estudos para o tratamento do solo, represamento e distribuição das águas, reflorestamento e uso de técnicas modernas de cultivo (OLIVEIRA, 1958a, p. 128).

Em discurso em fortaleza em 1956, JK elogia as qualidades do povo nordestino, com afirmações semelhantes a alguns discursos de Vargas, qualificando-os como trabalhadores, fortes, honestos, adaptáveis a outros lugares e culturas sem perder o amor pela terra natal (OLIVEIRA, 1958a, p. 224-5).

No discurso de encerramento do Encontro dos Bispos do Nordeste em 1956, JK associa as migrações e o surgimento de favelas, afirmando a necessidade de intervir em ambos processos.

Foi-me grato deparar com esse pronunciamento de Vossas Excelências, e com essa conjugação feita pela Igreja entre favelas e migrações, pois este foi um tema, um assunto, um problema que sempre sustentei como candidato durante toda a campanha eleitoral. Afirmo mais de uma vez que este problema ao mesmo tempo de sociologia e geografia humana se transformara, para efeito de solução política e prática, naquilo que caracterizei como uma batalha em duas frentes; uma, na cidade, com a urbanização das favelas, e a outra, no interior, com a fixação do homem rural ao solo (OLIVEIRA, 1958a, p. 128).

Vargas havia registrado reflexões amplas sobre o problema rural brasileiro buscando soluções para o problema do êxodo rural, ao passo que, em vários momentos, JK expressava confiança na industrialização e entendia o êxodo rural como sinal de que o Brasil estava avançando no desenvolvimento. Como exemplo, retoma-se um trecho já citado no item 4.2.4: “O que falta ao Brasil, portanto, não é reter o homem no campo, e sim *desenvolvimento econômico*, que faz com que seja normal estarem nas cidades 70 por cento ou mais das populações, plenamente empregadas e produtivas” (OLIVEIRA, 1961b, p. 107).

Essa interpretação geral não impedia que em alguns momentos, JK visualizasse outras necessidades orientadas para o social, especialmente referindo-se ao nordeste, cujo êxodo rural não decorria de um processo de desenvolvimento. Por exemplo, pretendia avançar nas soluções já iniciadas em governos anteriores:

Os açudes [...] ainda representam contribuições vitais [...] mas não será mais possível concentrar na açudagem todas as soluções para as secas temporárias e para a permanente situação econômica do Nordeste. [...] Vamos dobrar essa página já antiga e fixar de novo o problema com os olhos voltados para frente. Essencial agora é a elaboração de um Plano do Nordeste, não para as gavetas burocráticas, mas para ser executado ao ar livre [...] vou sugerir e recomendar que a primeira medida seja uma solução técnica definitiva no tratamento do solo, no represamento e distribuição das águas, no reflorestamento sistemático, na adoção de novos elementos e formas modernas de cultivo da terra (OLIVEIRA, 1958a, p. 130).

Devido ao problema das secas periódicas, o Nordeste mereceria solução diferenciada no sentido de conter as migrações. No mesmo discurso, afirma o compromisso com o desenvolvimento do Nordeste e com a fixação dos trabalhadores garantindo-lhes trabalho.

Descobrir, em cada unidade federada do nordeste, algum trabalho iniciado ou por iniciar, com estas duas características: prestar-se a atrair e fixar nordestinos tentados pela migração; [...] recair em trabalhos já com essas condições propícias: que possam ter início praticamente imediato; que importem em realizações capazes de assegurar aproveitamento permanente de salvados das migrações; que contribuam, simultaneamente, para a elevação do nível econômico e social dos trabalhadores (OLIVEIRA, 1958a, p. 136-7).

No seu segundo ano de governo, JK destaca a gravidade da situação do nordestino, e propõe com mais energia que se procure fixá-lo à terra, evitando o êxodo para as grandes cidades. Lança a Operação Nordeste, a qual “não é um ato de simples reparação de situações injustas, a correção do desnível entre as partes do Brasil, mas um ato de prudência, de salvaguarda da unidade nacional e de alta política” (OLIVEIRA, 1960, p. 141). JK falou em vários momentos sobre os riscos sociais da pobreza, a qual favorecia o crescimento das ideias comunistas, como será visto no item 6.2.2.

Ainda que o objetivo fosse imprimir à economia a capacidade de crescimento autônomo, para chegar a esse estágio, JK afirmava a necessidade de intervenção estatal direcionando os recursos de forma produtiva, combatendo o assistencialismo e modificando a mentalidade para o desenvolvimento:

O grave desequilíbrio da renda, da produção e do consumo, entre o Norte e o Nordeste, de um lado, e o Centro e o Sul, de outro – derivou, em grande parte, desta ausência de consciência econômica, que por muito tempo empobreceu a política nacional. É óbvio que esse fenômeno, em si, obedece a causas mais profundas. Mas o desequilíbrio, que se foi estabelecendo progressivamente, durante várias décadas, poderia ter sido atenuado pela ação do poder público. Deixou-se a economia segundo as suas tendências naturais, não procurou intervir, corrigindo o seu desordenado impulso. Com relação ao Norte, pode-se dizer que predominava a mentalidade assistencial [...]. Essa ajuda, em termos assistenciais, sobre ilusória e fugaz, dissipou somas consideráveis que, aproveitadas em investimentos eficazes, teriam transformado a economia da região (OLIVEIRA, 1958b, p. 231).

Toda sua concepção do desenvolvimento social e econômico se baseava em um eixo: a necessidade de ampliar a industrialização para aumentar a produção e também gerar trabalho para o número crescente de pessoas que passam a integrar o mercado consumidor.

No discurso de 16 de fevereiro de 1959, feito no Palácio do Catete diante dos governadores dos estados do Nordeste, JK anunciou a criação da Sudene, autarquia responsável por projetar e coordenar ações de desenvolvimento do Nordeste, e discorreu sobre os problemas das secas no Nordeste e as novas possibilidades da região com o desenvolvimento de técnicas apropriadas:

Os remédios, mais de caráter assistencial, não se dirigiam eficazmente às causas do fenômeno. O Nordeste jamais deixou de figurar-se ao nosso país como um problema de consciência [...]. O conhecimento angustioso de que seres humanos, nossos irmãos, eram expulsos de suas terras pela fome, lançava sério desafio em nossa capacidade de resolver o problema.

O ato de hoje significa que está, enfim, aceito o desafio [...]. Os recursos técnicos de nossos dias patenteiam, auspiciosamente, ter o engenho humano logrado encontrar, para tais problemas, solução que, há menos de um século, nem mesmo os mais arrebatados ousariam imaginar (OLIVEIRA, 1960, p. 54).

Na continuação, lembra que o Brasil já assumiu uma posição definida na política externa com a Operação Pan-Americana, e que “não seria coerente pregar uma política de libertação radical do continente e tolerar, por mais tempo, os nossos graves males domésticos” (OLIVEIRA, 1960, p. 55).

O Nordeste é percebido como uma região desintegrada do resto do país, mas o ideal de desenvolvimento pressupõe a integração nacional, motivo por que JK fez questão de dizer que: “Se o Nordeste necessita da ação do resto do Brasil, o Brasil, por sua vez, necessita do Nordeste” (OLIVEIRA, 1960, p. 55), defendendo que o Nordeste integra a nação, e que a diretriz de seu governo “é obter o progresso simultâneo das diferentes regiões brasileiras” (OLIVEIRA, 1960, p. 57). Cabe a ressalva de que, contrariando o discurso, foram direcionados recursos muito mais vultosos para o Centro-Sul, como foi visto ao tratar do desenvolvimento regional no item 4.2.4.

JK anuncia que o BNDE emprestará recursos para indústrias de base no Nordeste e o Banco do Nordeste realizará aplicações agropecuárias e em pequenas indústrias. Além disso, informa que, com determinação e recursos adequados, pretende resolver os principais problemas da irrigação: “o do alto custo das obras e o da desapropriação das novas áreas cultiváveis” (OLIVEIRA, 1960, p. 69).



O presidente não falou em “desapropriação” nos três primeiros anos de governo. É muito interessante ver JK reafirmar, em 1959, as ideias de colonização e de desapropriação de terras no Nordeste – semelhante ao que Vargas havia defendido oito anos antes. Afirma que depende de ter os recursos necessários, ou seja, fica subentendido o pleno direito à indenização. Tudo indica que a introdução desse novo tema decorra de uma mudança na sua percepção sobre a complexidade dos problemas sociais no Nordeste. Ainda assim, a região Nordeste não era prioridade de governo, e o atesta o fato de ter recebido menos recursos do que o Sul.

## **6.2 Aspectos sociais da pobreza**

Geralmente JK menciona a pobreza nos discursos definindo-a como consequência do subdesenvolvimento. Diversos temas são abordados eventualmente: nutrição, isolamento regional, educação, saúde, entre outros. Mas a relação com a pobreza, nesses casos, normalmente é breve ou superficial. Esses assuntos mais esparsos no seu discurso foram contemplados entremeio a outros temas ao longo desse trabalho. Cabe uma atenção especial, entretanto, à questão da saúde, tema que foi um pouco mais lembrado (talvez em parte pela própria formação acadêmica do presidente), e à Operação Pan-Americana, que associa fortemente o subdesenvolvimento continental à pobreza e ao perigo de expansão do comunismo.

Apesar de às vezes JK buscar identificação com os trabalhadores, a pobreza é associada ao risco de destruição da sociedade ocidental e seus valores de liberdade e democracia nas ocasiões em que se dirige às elites nacionais, ao exército ou a autoridades internacionais. Nessas ocasiões, oportunamente JK repete o discurso do medo em voga durante a Guerra Fria, mas relacionando-o à pobreza, tida como causa do comunismo: a pobreza. Parece tentar convencer as elites nacionais e outros governos da necessidade do desenvolvimento econômico para vencer o atraso e conseqüentemente, a pobreza.

Assim, além do pan-americanismo e a visão da pobreza como um risco social, está presente com frequência ou profundidade pouco maior nos discursos o problema da saúde pública.

### 6.2.1 Saúde

Ainda que tenha dedicado algumas falas à questão da saúde, apesar de sua formação como médico, JK não deu prioridade a essa área. Mesmo sendo uma das cinco bases do Plano de Metas, a saúde não contou com grande aumento de recursos, planejamento, estruturação administrativa e institucional ou mesmo programas de amplo alcance. Lançou raros programas ou campanhas, como a Campanha Nacional Educativa do Serviço Nacional de Câncer.

Abordava o tema com preocupação, pois sua visão social estava baseada no princípio do mérito, ou seja, as melhorias das condições de vida somente seriam efetivadas a partir do trabalho orientado para o desenvolvimento. Por isso a doença era também um mal social e econômico, pois impossibilitava as pessoas de trabalharem e, dessa forma, contribuírem no enfrentamento de sua condição de pobreza.

Em um congresso de higiene em Fortaleza, JK apresenta uma análise relacionando saúde, pobreza e desenvolvimento:

Propus-me realizar uma grande campanha de desenvolvimento nacional, mas não haverá essa campanha sem saúde pública, sem a recuperação de tão numerosos brasileiros vítimas da boubá, bócio endêmico, leishmaniose, esquistossomose, do tracoma e de tantas outras enfermidades que devoram, imobilizam, reduzem as forças de tantos patriotas nossos, impedindo-os de reagir pelo trabalho contra a miséria [...].

pois a grande arma definitiva contra as doenças pestilenciais [...] é o enriquecimento do país, ao mesmo tempo que tentamos atingir a raiz de tantos males, que é o pauperismo, a falta de comunicação, a falta de recursos, o desabrigo das famílias, a alimentação precária e tragicamente insuficiente, tenta o governo desviar a atenção das elites do seu irrealismo formalístico para os problemas concretos, para as grandes tarefas imediatas, inadiáveis, intimamente ligadas à redenção do homem, que é o centro de tudo.

Enquanto os índices de doenças de massa forem os que ainda hoje apresentam as estatísticas, não poderemos orgulhar-nos de não ser um país subdesenvolvido, por mais que cresça o nosso parque industrial (OLIVEIRA, 1958a, p. 227-8).

Na fala acima, JK reafirma a relação intrínseca entre as melhorias sociais e o sentido do desenvolvimento, relação que estava na base do seu pensamento desenvolvimentista.

Outras medidas específicas foram anunciadas com entusiasmo. Em despacho coletivo do Ministério, uma espécie de reunião Ministerial, sobre os dois primeiros anos de governo, JK anunciou que a boubá deixaria de ser um problema ainda no seu governo. Para dar um sinal da veracidade do discurso, apresentou dados: de 1946 a 1956 teriam sido curados 60 doentes de boubá, e somente em dois anos, 1956 e 1957, afirma que foram curados 510 mil.

JK editou ainda um Decreto em agosto de 1956 obrigando a adição de iodeto de potássio ao sal de cozinha para combater o bócio, pois uma das principais causas do bócio é a carência de iodo no organismo (apesar de que já existia uma lei e um decreto anteriores nesse sentido que não vinham sendo totalmente cumpridos).

A saúde foi o único tema social relacionado à pobreza que recebeu certa atenção do presidente, além dos assuntos que relacionou à Operação Pan-Americana. As medidas voltadas para a saúde foram escassas e as referências em geral tratavam da necessidade de enfrentar determinadas doenças, semelhante ao governo Vargas, mas sem a mesma profundidade nas análises.

### 6.2.2 A Operação Pan-Americana e os riscos sociais da pobreza

JK foi um dos principais articuladores da chamada Operação Pan-Americana, cujo objetivo era fortalecer os países latinoamericanos através da união de interesses, ou seja, buscar apoio para as políticas de superação do subdesenvolvimento. O Pan-Americanismo tem presença marcante nos seus discursos. Em 1958, lança a Operação Pan-Americana, pela qual 21 países se uniram com o objetivo de lutar pelo desenvolvimento: “é uma verdadeira cruzada a Operação Pan-Americana – a cruzada contra o subdesenvolvimento, contra o baixíssimo nível anticristão de vida de muitos milhões de seres, contra o atraso e o estrangulamento econômico” (OLIVEIRA, 1960, p. 28). Formou-se em torno desse ideal o Comitê das 21 Repúblicas Americanas (o “Comitê dos 21”), que se reuniu três vezes: em Washington (novembro de 1958), em Buenos Aires (maio de 1959) e em Bogotá (setembro de 1960).

O ideal criado pela primeira vez por Simon Bolívar no início do século XIX, surge sob os objetivos do século XX, pela união dos latinoamericanos em busca da superação do subdesenvolvimento, tendo o presidente brasileiro uma liderança destacada.

Em discurso realizado em um colégio no Panamá em 1956, no salão Bolívar, JK faz uma associação entre as causas de Simón Bolívar e a necessidade de superar a miséria e pobreza:

A unidade do continente, que constituía a própria substância da ideia pan-americana de Bolívar, está hoje associada e intimamente relacionada com o processo de eliminação da pobreza e de algumas desigualdades que separam de maneira tão profunda os povos deste

hemisfério. Há uma nova revolução, uma nova guerra a fazer nesta parte do mundo; *as armas a empregar na luta são os investimentos fecundos e a técnica que resolve todas as dificuldades [...]*.

Estaremos imunes e intactos em nossa união e fraternidade, se alcançarmos um meio de reduzir o espaço em que a miséria proporciona forças ponderáveis ao espírito de destruição que ronda este continente (OLIVEIRA, 1958a, p. 197-8) (grifo nosso).

O pan-americanismo pretendia unir forças para reivindicar os capitais externos necessários para levar adiante o processo de industrialização, principalmente nos setores mais dispendiosos do Plano de Metas, a indústria de base, a metalurgia, a siderurgia e o setor energético. JK explora insistentemente o argumento da ameaça comunista com esse intuito, diferenciando-se de Vargas, que tratou o tema de forma esporádica, em algumas oportunidades específicas, principalmente diante de autoridades americanas. JK vai direto ao assunto e chama os interlocutores à consciência:

A luta contra o subdesenvolvimento é a espinha dorsal de nossa Operação regional. Importante papel vos cabe nessa luta, pois o subdesenvolvimento, levantando problemas ligados à própria manutenção da paz, passou à categoria de problema internacional relevante [...].

Calcula-se, grosso modo, que o mundo gasta atualmente cem bilhões de dólares com armamentos.

Os países necessitados de investimento para a luta contra o subdesenvolvimento esperam, indefinidamente, que chegue o dia em que – em favor da erradicação da chaga da miséria, tão aflitiva para o destino da humanidade – mereçam melhor tratamento e uma prioridade no emprego de recursos, a qual só se verificará no dia em que o apreço à vida for pelo menos equiparado ao apreço à destruição e à morte (OLIVEIRA, 1960, p. 29).

A mudança de consciência sobre o desenvolvimento era um tema tão presente e relevante em JK quanto as próprias medidas econômicas. Em meados de 1959 considerava que a Operação Pan-Americana já havia avançado consideravelmente, pois “se fortificou o estado de espírito que podemos chamar de consciência do desenvolvimento” (OLIVEIRA, 1960, p. 179).

O seu discurso mostra a intenção de convencer os países desenvolvidos da legitimidade e relevância de investir nos países subdesenvolvidos. Em discurso na reunião da comissão brasileira da Operação Pan-Americana em dezembro de 1959, avalia as reuniões dos chefes de nação:

Não cogitávamos de solicitar um auxílio caritativo para o nosso desenvolvimento, e que não nos reuníamos para suplicar amparos unilaterais, mas que tínhamos em vista buscar, em conjunto meios de reforçar eficazmente a ação de cada Estado em prol do desenvolvimento econômico (OLIVEIRA, 1960, p. 337).

Mas ao mesmo tempo em que defendia o pan-americanismo como forma de união dos países envolvidos na busca de melhorias sociais, solicitava auxílio dos países desenvolvidos e principalmente dos Estados Unidos. Como esse auxílio não tivesse se efetivado, muitas críticas aos EUA passaram a integrar os discursos a partir de 1958.

Em discurso a representantes diplomáticos dos estados americanos em 20 de junho de 1958, JK afirma que chegou a hora de um “pronunciamento claro e sincero” no qual defende o direito do Brasil de influenciar nas questões internacionais: “Não é admissível que uma nação como esta não tenha que opinar com maior autoridade naquilo que põe em permanente perigo a existência das sociedades humanas”. Adiante, refere-se claramente à “guerra fria que já começa a apresentar os primeiros sintomas em nosso continente”, e aproveita para alfinetar: “que fizemos, de real, pela causa do pan-americanismo? São será bom procedermos a um exame de consciência coletivo?” (OLIVEIRA, 1959, p. 242, 244).

O objetivo dos auxílios que a Operação Pan-Americana advogava era o desenvolvimento nacional. Isso não significava apenas o aumento do valor da produção nacional, mas abarcava um ideal social. Esse fato chamou a atenção da historiadora Ana Maria Cardoso em sua pesquisa sobre a Operação Pan-Americana: “O enriquecimento da nação é sinônimo de enriquecimento do povo, uma vez que os benefícios do desenvolvimento serão compartilhados por todo o conjunto da sociedade” (CARDOSO, 2005, p. 14).

Em outra linha de argumentação, JK alertava para os riscos de abandonar a população pobre: “Retomo aqui a afirmação de que a Operação Pan-Americana não é um apelo à generosidade, mas à razão” (OLIVEIRA, 1960, p. 318). Lembra ainda que: “Povos subdesenvolvidos são povos à mercê das germinações mais difíceis, são povos disponíveis e que podem escolher, numa hora amarga, o mais ruinoso dos caminhos” (OLIVEIRA, 1960, p. 320). A ameaça do comunismo durante a Guerra Fria tem a intenção de sensibilizar os Estados Unidos para que invistam na América Latina.

JK relacionava a pobreza à falta de recursos produtivos, cujas consequências impactavam na democracia e na liberdade:

[os povos subdesenvolvidos] são pobres porque produzem pouco, e produzem pouco porque são pobres demais para obter os meios de produzir mais [...]. Mas o que torna particularmente dramática a conjuntura latino-americana é o fato de, ao contrário de outros povos mais distantes, sermos povos já inscritos, pela sua formação cultural, na comunidade dos povos democráticos, e que, no entanto, se vêem impossibilitados de alcançar níveis de vida compatíveis com a prática da democracia e o exercício efetivo da liberdade (OLIVEIRA, 1961b, p. 385).

Algumas das mais belas passagens de seus discursos foram expressas ao tratar da Operação Pan-Americana, delineando um verdadeiro ideário social. Em discurso no Palácio Itamarati em abril de 1960, diante do Conselho da Operação Pan-Americana, apresenta uma relação bem construída entre subdesenvolvimento e liberdade:

Vamos iniciar uma batalha conjunta para solucionar neste hemisfério o grave problema da estagnação, que é o reino da miséria. Já sabemos que só há uma luta válida, a de acelerar o desenvolvimento a fim de pôr paradeiro ao atraso que nos desagrada. Que sabem o que fazer com a liberdade as populações das zonas subdesenvolvidas onde reina o total desconforto, a doença, a carência de quaisquer recursos? A consciência de que existem populações às quais não aproveita sequer serem livres é o fundamento moral da Operação Pan-Americana, vale dizer, a sua substância. Não nos debruçamos nós, homens de Estado da América Latina, sobre um mundo de estagnação e de miséria, levados somente por comovido constrangimento. *A Operação Pan-Americana é também um problema político. Quem ainda não compreendeu que esta é a sua nota justa, nada compreendeu ainda.* O avanço tecnológico do mundo nesta hora faz aflorar a esperança. Pelo menos, é mais fácil atingir os propósitos da Operação Pan-Americana do que alcançar pontos em zonas siderais, descobrir novos mundos, caminhos novos para os astros (OLIVEIRA, 1961a, p. 133) (grifo nosso).

Ao final da fala acima, JK refere-se, indiretamente e com tom entre crítico e irônico, à corrida espacial dos dois grandes líderes do Ocidente e do Oriente, Estados Unidos e União Soviética. Em 1957, uma cachorra russa já havia sobrevivido algumas horas durante viagem à órbita da terra, mas quando JK fez esse discurso, em 1960, ainda não era possível suspeitar que os americanos finalmente pisariam na lua em 1969. Sob essa perspectiva, era razoável acreditar que seria menos difícil enfrentar o subdesenvolvimento nas Américas do que conquistar o espaço, ainda mais considerando que existia um modelo “ideal”, o modo de vida americano, e também havia ocorrido imensas melhorias na qualidade de vida da população na Europa, graças às políticas de proteção social.

Em Volta Redonda em 1956, a lado do vice-presidente americano, JK argumenta em favor do desenvolvimento como meio de melhorar as condições de vida da população e de conter o “império da opressão”. Essa interpretação também aparece nos discursos de Vargas, que aproveitava as oportunidades de discursar diante de autoridades americanas para lembrá-las de que os recursos emprestados para a reconstrução e o desenvolvimento da Europa foram a política mais eficaz na defesa da democracia (em outras palavras, no combate ao comunismo):

Temos uma luta comum, os Estados Unidos da América e o Brasil, que o nosso visitante, Senhor Richard M. Nixon, bem conhece; essa luta visa a impedir o advento do império da opressão; é a luta em favor da liberdade no mundo. Não há meio mais certo de enfrentar o inimigo da democracia do que suprimir-lhe os argumentos. Melhorar o nível de vida do povo é grande arma pela democracia. Torna-se indispensável que a liberdade seja mais do que uma

palavra. *E a liberdade é apenas uma palavra para os que vivem na extrema pobreza* (OLIVEIRA, 1958a, p. 21-2).

A bela frase sobre liberdade expressa por JK assume uma interpretação alternativa de liberdade justamente em uma época em que o mundo capitalista desenvolvido reconhecia apenas duas grandes doutrinas: a de liberdade e democracia versus a doutrina de opressão e ditadura. Frase semelhante fora proferida por Vargas: “A liberdade não será mais que palavra abstrata e sem conteúdo...”, como foi visto no item 5.2.3. Na oportunidade em que JK abordou a liberdade com esse enfoque, aproveitou a presença de uma autoridade americana para esvaziar o sentido da democracia, ou seja, a liberdade política, isolada do aspecto socioeconômico – este grande pilar eloquentemente sustentado pelo mundo ocidental. A intenção subjacente era convencer sobre a necessidade de investimentos externos no desenvolvimento, o qual sempre era justificado discursivamente pelos problemas sociais. Mas o uso oportunista não diminui o aspecto arrojado da interpretação, que só foi elaborada conceitualmente na década de 1970 por Amartya Sen, que atrelou desenvolvimento e liberdade. É uma interpretação aparentemente simples, mas de grande relevância na definição dos objetivos das políticas de desenvolvimento.

Na ocasião em que recebeu o título de cidadão do Ceará e de Fortaleza, JK aproveitou para falar da Operação Pan-Americana, reafirmou sua confiança inabalável no desenvolvimento e confirmou sua consciência de que:

A única defesa válida do regime democrático, da segurança e do respeito à pessoa humana, consiste na erradicação da miséria, na luta pela prosperidade econômica, na criação de riquezas [...]. Não há outra maneira de deter a marcha agressiva do materialismo (OLIVEIRA, 1961a, p. 428).

Também mostrou que os objetivos da Operação Pan-Americana não valem apenas para os países subdesenvolvidos da América, mas interessam ao mundo ocidental. O auxílio dos países desenvolvidos é considerado essencial para a defesa do mundo ocidental.

Já sabem os povos marcados por longos sofrimentos que é necessário criar riqueza para que o advento da justiça social se verifique. Ao ressentimento que movia as massas e lhes indicava zonas sombrias de destruição substituiu uma aspiração de construir, de criar, de vencer a miséria pelo trabalho construtivo. Este novo estado de espírito tem uma significação imensa, é uma aurora que pode anunciar outra fase no mundo. É preciso que os países desenvolvidos e que se reúnem sob a denominação de Ocidente – se convençam de que é urgente, é indispensável colaborar nessa saudável ambição de fuga do cativo por parte dos povos macerados pela estagnação e a quem não se pode pedir que defendam o que não possuem, ou que se integrem numa causa que os esquece, eu os desconhece e não lhes estende a mão (OLIVEIRA, 1961a, p. 249).

JK afirma em tom de ameaça os objetivos da operação pan-americana de enfrentar o subdesenvolvimento e a miséria: “se falharmos dessa vez, será também provavelmente a falência de nosso sistema econômico de fidelidade absoluta aos interesses do mundo ocidental” (OLIVEIRA, 1959, p. 402).

JK insistiu diversas vezes na necessidade de auxílio externo, como em discurso em simpósio sobre conceituação da economia brasileira, em julho de 1960: “o problema do desenvolvimento econômico não pode circunscrever-se exclusivamente à cooperação entre países subdesenvolvidos” (OLIVEIRA, 1961a, p. 259).

Também associa a causa do pan-americanismo à justiça social, “A luta pela justiça social toma, em nossos dias, a forma de luta pelo desenvolvimento” (OLIVEIRA, 1961a, p. 68). A maior cobrança se direcionava, indireta ou diretamente, ao Estados Unidos: “urge que nos convençamos que o pan-americanismo não sobreviverá, a menos que os povos americanos desejem efetivamente a sua sobrevivência” (OLIVEIRA, 1961a, p. 386).

Ao receber o título de doutor *Honoris Causa* da faculdade de direito de Goiás, JK falou da Operação Pan-Americana e insistiu que a causa do ocidente sempre estará em perigo onde existir miséria, pois esta embota o discernimento dos que são afetados pela pobreza:

É irreal esperar uma atuação militante, em defesa de uma causa abrangendo aspectos tão complexos, por parte de povos cujo imemorial exílio nos rigores do pauperismo os impede de pensar ou mesmo de discernir fora do âmbito restrito de seus angustiantes imperativos de sobrevivência (OLIVEIRA, 1961a, p. 450).

Em discurso a representantes diplomáticos dos estados americanos, quando falava sobre a Operação Pan-Americana, defende um projeto de longo prazo de combate à pobreza e apresenta uma condenação religiosa da pobreza como atentado à justiça e à moral:

E também não é justo nem concebível que nos entitlemos defensores e nos declaremos dispostos a lutar pela moral cristã, se não fizermos um esforço conjunto no sentido de erradicar o sofrimento que pesa sobre tantas vidas [...]. A luta contra o subdesenvolvimento, sem excluir a justiça e a lei moral, que condenam como impiedosa a existência da miséria e do excesso de riquezas, representa investimento a longo prazo, de rentabilidade segura, para a defesa das Américas (OLIVEIRA, 1959, p. 246-7).

Ao tratar da Operação Pan-Americana é que os discursos mostram visões da pobreza, geralmente associada ao perigo do avanço do comunismo como resultado da falta de expectativa dos pobres acerca de um mundo melhor na sociedade capitalista. A centralidade que JK atribui ao desenvolvimento como solução para os problemas econômicos e sociais prescinde de outras políticas para a pobreza – apesar de que JK nunca falou em retirar



quaisquer benefícios dos trabalhadores, ao contrário, afirmou que as conquistas trabalhistas seriam mantidas. O modelo de desenvolvimento adotado alcançaria o pleno emprego, o que já seria suficiente para enfrentar a pobreza. Mas era imprescindível a decisão política articulada de enfrentar o subdesenvolvimento, não apenas nacionalmente, mas no mundo ocidental, liderado pelos Estados Unidos.

Enfatizar o medo era uma forma de atrair a simpatia das elites conservadoras – e dos Estados Unidos – para a causa do desenvolvimento e os problemas sociais, fortemente inter-relacionadas nos discursos.

Elisa Reis percebeu que existe resistência à mudança e à assunção de responsabilidades sobre a pobreza, já que as elites políticas, em sua maioria, não percebem a sua relação com o problema da pobreza. A consciência das elites sobre a necessidade de mobilização política e econômica no combate à pobreza ainda é restrita. As atitudes das elites em relação aos pobres, conforme Reis, podem ser de indiferença, medo, oportunismo ou resignação – ou, por outro lado, a confiança na mudança pode motivar a empreender ações coletivas de combate à pobreza. Geralmente, as ações de combate à pobreza se relacionam com os interesses eleitorais, já que boa parte das elites tem alguma relação com atividades políticas. Isso explica certo ceticismo quanto à atuação de organizações voluntárias, ao contrário de alguns outros lugares do mundo.

No Brasil se construiu durante a década de 1950 a consciência da responsabilidade do governo sobre os problemas sociais, como a pobreza. No entanto, os esforços de Vargas e JK de conscientizar a sociedade da necessidade de mudanças sociais profundas não tiveram continuidade, assim como o processo de conscientização das elites sobre a necessidade de apoiar o desenvolvimento econômico articulado com o social.

A compreensão e as opções de enfrentamento dos problemas sociais são culturais, dependem da definição do que é a pobreza, quais suas causas e quais as soluções a serem empreendidas. A definição de pobreza é uma construção da qual os discursos políticos participaram com assiduidade na década de 1950.

No início do governo, JK tentava esvaziar a força política dos representantes do socialismo afirmando que estavam perdendo cada vez mais o apoio popular. O presidente trata várias vezes dos militantes comunistas, considerados agitadores, causadores de desordem, entre outros.

Sabe e conhece o nosso povo, por uma experiência segura, que o Brasil não avançará um passo, que não será detida a onda de pobreza, que ainda submerge desgraçadamente boa parte desta nação, sem que haja ordem na coisa pública, ordem nos espíritos, ordem na

administração, ordem na direção da vida coletiva. Os elementos que só respiram e se realizam nos ambientes crispados das agitações estão sendo isolados cada vez mais pela reação do bom senso, pela índole cristã, pela lucidez do nosso nobre povo (OLIVEIRA, 1958a, p. 42).

Em alguns momentos, JK resgatava sua própria história como recurso de aproximação com os humildes, como no exemplo a seguir:

Minha eleição foi a vitória dos que não se conformam com a miséria, com a inferiorização internacional de nosso país no plano econômico [...]. Sou um homem do povo, um filho do povo humilde do Brasil que trabalhou desde a infância [...]. Creio no trabalho, creio na força redentora e salvadora do trabalho; creio que é trabalhando e bem trabalhando que pagaremos as nossas dívidas externas, restabelecendo assim o nosso crédito [...] a crise do Brasil de hoje tem a sua raiz mais profunda no déficit do trabalho (OLIVEIRA, 1958a, p.62).

Assim, o presidente advogara para si autoridade moral para defender ardorosamente o trabalho como meio de superação dos problemas nacionais citados. Enquanto Vargas se aproximava da população pobre falando de sua trajetória política devotada à causa pública e ao trabalhismo, JK lembrava as dificuldades da infância, criando empatia com as pessoas humildes.

No discurso de 1º de maio de 1956, por vários momentos afirma sua identificação com os pobres, “considero-me um dos vossos”. Anuncia o aumento do salário mínimo para o mês seguinte, relembra a vida humilde de sua infância em Diamantina, e justifica o aumento lembrando que algumas categorias de funcionários públicos já haviam recebido aumento e, ainda, afirma de modo personalista: “a verdade, nesse ato reparador, é que agi também em consonância íntima com a minha classe, que é a vossa classe” (OLIVEIRA, 1958a, p. 92). Ao mesmo tempo, orienta os pobres conforme os valores capitalistas e trabalhistas: “Pois da desordem, já vistes, não poderá surgir senão mais carência, mais pobreza e mais miséria. Um dia perdido nas desordens de rua é um dia perdido para o trabalho e a produtividade” (OLIVEIRA, 1958a, p. 164). Em outra ocasião, também tranquiliza quanto à interpretação da pobreza e inspira confiança:

Passou o tempo em que se podia considerar o problema social como um caso para repressão: o problema social é um caso de consciência e de justiça. Tudo o que estiver nas normas democráticas deve ser feito para elevar o nível de vida dos menos afortunados e dos desvalidos (OLIVEIRA, 1959, p. 182).

Em um banquete oferecido ao presidente dos Estados Unidos, Eisenhower em fevereiro de 1960, JK constrói uma argumentação elegante, mencionando o comunismo,

chamando as autoridades ao reconhecimento do problema do atraso apresentando o horizonte de expectativas brasileiro apoiado no desenvolvimento.

Recrudescer, e adquirir novos contornos, uma competição até aqui insentida, ou obscura, *as cortinas de ferro começaram a erguer-se*. Entramos numa fase caracterizada pela necessidade, em que se encontra cada um dos sistemas opostos, de provar que é capaz de enfrentar o mais grave e decisivo dos problemas do nosso tempo – libertar a parte numericamente mais importante da humanidade dos rigores da estagnação e do subdesenvolvimento. Contesta-se à democracia a sua força de promover, dentro da liberdade, a elevação do nível de vida das populações sujeitas ao jugo implacável da fome, da doença e da ignorância. Aquela que se convencionou chamar a Causa do Ocidente está convidada a demonstrar que a livre iniciativa e o estilo de vida que adotamos nesse hemisfério não são incompatíveis com a tarefa de redenção material e espiritual das populações das áreas subdesenvolvidas, avaliadas em dois terços da humanidade. Tal o desafio lançado a todos nós, partidários da liberdade dos povos. *Já sabemos o suficiente para nos capacitarmos de que não viceja a liberdade, nem se estabiliza a vida política, na estagnação e no atraso*. Não direi os nossos corações, mas os nossos próprios olhos já não podem continuar distantes de uma realidade em que transparecem elementos de convicção a evidenciar que *a cruzada pelo desenvolvimento se confunde com a campanha em prol dos direitos fundamentais da pessoa humana* (OLIVEIRA, 1961a, p. 66) (grifo nosso).

Mais uma vez, JK se colocava ao lado dos Estados Unidos na Guerra Fria. A presença marcante desse conjunto de argumentos nesse estudo é representativa da persistência do tema nos discursos.

O presidente defendia uma visão da economia e sociedade articulada em torno do desenvolvimento para superação da pobreza. Poderíamos nos questionar se JK pode ser considerado, em algum aspecto, um crítico do capitalismo, pois ele critica a persistência da pobreza na América Latina, onde todos os países eram capitalistas, à exceção de Cuba a partir de 1959. A resposta é que, ao contrário, JK é um defensor do capitalismo sem reservas, pois defende a industrialização e o desenvolvimento econômico acelerado como solução para os riscos sociais do comunismo. A única presença de conceitos marxistas em seu discurso é o reconhecimento da existência da luta de classes – a qual afirmou, diversas vezes, teria sido superada no Brasil com o desenvolvimento integral da economia, o aumento de empregos e a certeza de que as oportunidades de trabalho para todos estavam garantidas pelo crescimento da economia, pela modernização da produção e pela consciência do desenvolvimento. Ainda quando reconhece a luta de classes, o faz com a intenção de sensibilizar os interlocutores para a causa que defendia: o pan-americanismo e o pedido de auxílio externo para financiar o desenvolvimento.

## 7. CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE VARGAS E JK

O teor dos discursos de ambos presidentes mostra uma consciência sobre o papel do governo, quando se passou a assumir que este deveria intervir na questão da pobreza, a exemplo do que a Europa e os Estados Unidos vinham fazendo ao implementar políticas de bem-estar social. Mas ainda que houvesse continuidade nos objetivos desenvolvimentistas, algumas diferenças entre Vargas e JK são marcantes.

Um aspecto interessante de uma pesquisa é que muitas vezes ela nos mostra o quão frágil é a construção de explicações hipotéticas. Este estudo iniciou propondo que a pobreza teria sido incorporada aos discursos e assumida como responsabilidade de governo por contingências políticas. Sob esse ponto de vista, a diversidade de interesses em torno do tema teria gerado interpretações diversas e até contraditórias. Também se supunha que, nos discursos de JK, o tema da pobreza teria importância relativamente inferior ao governo anterior e menos articulada ao desenvolvimento econômico, mas ainda presente como um oportuno tema herdado do governo Vargas.

Na análise dos discursos, foi possível perceber que o reconhecimento da necessidade de enfrentar a pobreza era fundamental para justificar o próprio desenvolvimentismo, em ambos os governos. Vargas, mais do que JK, expressou reflexões amplas e abarcou temas polêmicos nos discursos (e não apenas naqueles direcionados à população em geral), a fim de buscar o entendimento da questão da pobreza. A simples necessidade política de apoio popular não justifica a amplitude de suas reflexões, das políticas sociais e institucionais que efetivamente procuravam criar mecanismos de proteção ao trabalhador, de forma coerente com o discurso em prol do desenvolvimentismo – ainda que a proteção ao trabalhador formal alcançasse apenas parcela restrita da população. Quanto às demais condições de pobreza, algumas políticas sociais adotadas eram evidentemente insuficientes para representar um esforço de superação da pobreza, mas sua criação denotava um passo importante no reconhecimento da responsabilidade do governo na promoção do bem-estar social de toda a população.

A relevância do tema no governo JK também foi superior ao esperado na definição teórica do processo de desenvolvimento e sua articulação com as questões sociais. No entanto, os discursos de JK praticamente se ativeram à definição de pobreza cuja superação seria um

resultado das políticas desenvolvimentistas. Assim, a forma como interpreta a economia explica as políticas sociais. Também aparecem nos seus discursos belas reflexões sobre a condição de pobreza, embora atreladas ao esforço para conseguir capital externo em prol do desenvolvimento, sobretudo ao tratar da Operação Pan-Americana.

Assim como em JK, a construção discursiva de Vargas adotava assiduamente verbos que apontavam mudanças para o futuro: Se tornará, alcançará ... A construção do discurso mostra que a expectativa do grandioso futuro da nação guiava a construção discursiva e a orientação do governo Vargas. Essa fé inabalável no futuro não surge repentinamente. Conforme Fonseca (2004b), Vargas possuía uma noção de progresso relacionada a sua formação positivista. Além disso, o estigma de ex-colônia, de país pobre e atrasado foi usado como incentivador para criar uma nova identidade nacional oposta e para justificar as mudanças na economia e nas relações de trabalho.

Podemos afirmar que norteava o discurso uma postura otimista que não destacava os limites e sim as possibilidades: o problema não era mais a raça (algo intrínseco), mas a fome e as más condições de vida (algo modificável); a condição de exportador de matérias-primas não era vista por Vargas como “natural”, mas circunstancial, passível de transformação pelo desenvolvimento da industrialização e transformação nas relações internacionais. Enfim, a pobreza, algo até então tido como natural (tão natural que sequer mereceria atenção das políticas públicas), poderia ser superada a partir das profundas transformações geradas pelo processo de desenvolvimento. A construção discursiva de Vargas buscava conscientizar sobre a importância de articular o trabalhismo e o desenvolvimento econômico.

As análises e reflexões sobre a pobreza também não se limitam às definições de populismo como manipulação ou demagogia. Ao longo do trabalho, se modificou a hipótese de que o tema da pobreza apareceria eventualmente nem interpretações dissonantes explicáveis simplesmente por oportunismo casuístico. O tema se fez presente em diversas ocasiões em discursos voltados para públicos distintos, mostrando que a questão foi amplamente incorporada à pauta dos governos. A integração da agenda social com a agenda econômica era coerente com o projeto de nação desenvolvida.

A prática discursiva articula diferentes inspirações teóricas, em especial a Cepal, mas pode se articular com o liberalismo (no caso de JK) e mesmo o marxismo (como Vargas faz em certos momentos), para justificar os esforços de industrialização e crescimento econômico. Mas qual argumento o justificaria? O crescimento por si só não faz sentido para a maioria da população – a não ser que esta fosse a principal beneficiada, indiretamente, pelas mudanças sociais advindas do desenvolvimento.

Vargas entendia que o crescimento era primordial para criar condições para todas as demais mudanças necessárias para alcançar o estágio de país desenvolvido. Mas não acreditava que o crescimento econômico isoladamente seria suficiente. Afirmava sua preocupação com a regulamentação das relações de trabalho, a criação de instituições administrativas e defendia frequentemente a necessidade de intervenção do governo federal nos setores estratégicos da economia e em questões que impactam fortemente na vida dos trabalhadores, como o mercado de alimentos. JK, diferentemente, era entusiástico quanto ao potencial do crescimento econômico induzir transformações na economia e gerar, por si, uma grande mudança social, principalmente ao criar novas oportunidades de trabalho e empreendedorismo.

O desenvolvimento é interpretado por ambos como um processo cujos pressupostos são definidos. Vargas apresenta nos discursos uma visão histórica em três etapas do desenvolvimento do Brasil. Localizando a primeira etapa na história do Brasil no período anterior ao seu governo nos anos de 1930, sempre caracterizada como colonial e atrasada. A segunda etapa é marcada por lutas e disputas ideológicas, quando as forças do progresso romperam com as forças do atraso – associada discursivamente ao pós 1930. Na terceira etapa, o momento presente aos discursos, o rumo do futuro era inexoravelmente determinado: avançava-se a passos largos em direção à quarta etapa: o desenvolvimento pleno.

Esse longo e lento caminho em direção ao desenvolvimento é explicado por JK de com algumas diferenças em relação a Vargas. JK se volta menos para o passado para explicar suas prioridades de governo, e francamente se projeta para o futuro criando uma identidade associada à modernidade. Coloca-se na responsabilidade de acelerar o processo e empreender as ações necessárias para que ele efetivamente se concretize. Os principais feitos de JK nesse sentido, segundo se apreende de seu próprio discurso, são três. Primeiro, a aceleração do crescimento com investimentos em setores-chave como a indústria de base, a expansão do transporte e o desenvolvimento regional com a interiorização do Brasil. Outro aspecto é a superação do isolamento em relação a outros países e a construção de uma relação de cooperação internacional, com destaque para a Operação Pan-Americana e para os oportunos e persistentes discursos cobrando mais auxílio dos países desenvolvidos, feitos diante das autoridades norte-americanas. Finalmente, expressa intenção de conscientizar a população da necessidade e urgência do desenvolvimento. JK insiste nesse ponto diversas vezes, justificando o tom quase pedagógico de sua defesa do desenvolvimentismo. Percebe-se uma concepção de construção do social subsidiando a preocupação de JK com a consciência do “povo”, que é a compreensão, até certo ponto liberal, do empresário e do trabalhador

(indivíduo) como agente fundamental no processo de desenvolvimento, sobretudo na capacidade de aumentar a produtividade e adaptar-se às novas tecnologias.

Existe uma particularidade no conceito de subdesenvolvimento para JK, que é o equilíbrio, noção emprestada das interpretações liberais, porém, aplicada em um novo contexto. Pretendia romper, por meio da aceleração do crescimento, a reprodução do subdesenvolvimento e, assim, tentar alcançar um novo equilíbrio dinâmico baseado no desenvolvimento. Ou seja, JK interpretava o subdesenvolvimento não apenas pelo aspecto negativo, mas considerava que sua reprodução seguia uma dinâmica própria, e por isso a centralidade dispensada à aceleração do crescimento como meio de romper o equilíbrio do subdesenvolvimento. Assim, a confiança de JK nas forças de mercado o diferenciam de Vargas, pois este percebia a necessidade de intervenção governamental para o bom funcionamento da economia, independentemente do estágio alcançado pelo desenvolvimento. Ainda assim, JK em nenhum momento ousou questionar quaisquer políticas sociais ou trabalhistas vigentes, ao contrário, as enaltecia.

JK estava preocupado com a educação técnica. Vargas, além disso, destacou a importância social da educação por abrir oportunidades para os mais capazes e também por favorecer o controle social, criando condições para modificar os estados graves de carência. Apesar disso, os recursos efetivamente aplicados nesse setor não merecem destaque.

A admiração por São Paulo era comum em Vargas e JK, no entanto, JK destaca São Paulo como modelo de desenvolvimento a ser buscado por todas as regiões do Brasil. Vargas não apresenta essa visão homogeneizadora de desenvolvimento, ainda que defendesse a modernização como principal caminho para o desenvolvimento em todas as regiões e setores da economia. São Paulo era o grande exemplo do sucesso da industrialização brasileira tanto para Vargas quanto para JK, mas Vargas não manifestou intenção de estender o modelo paulista a todos os estados, antes o contrário, propunha que o desenvolvimento se apoiasse nas características da economia regional e otimizasse a utilização dos recursos disponíveis. Havia, na década de 1950, um conceito de nação que abarcava o território e a sociedade. As palavras-chave poderiam ser unir e integrar, tanto território quanto sociedade.

Podemos observar que a constituição histórica regional do Brasil e as políticas para o desenvolvimento favoreceram o crescimento das regiões sul e sudeste, assim como propiciaram o crescimento de alguns setores, sobretudo indústria de bens de consumo, de capital e os transportes. Nesse sentido, há certa concentração regional e setorial. Por outro lado, várias medidas favoreceram o surgimento de empreendimentos nas regiões pioneiras e a integração territorial nacional – como exemplos, a Sudene a construção da hidrelétrica de

Paulo Afonso na Bahia, extensas rodovias como a Belém-Brasília, além da própria construção de Brasília. A criação da Sudene também apresenta atenção específica para o Nordeste, apesar de só aparecer ocasionalmente nos discursos.

Os discursos de Vargas e JK mostram que era o desenvolvimento nacional o tema central da política de ambos, ainda que Vargas fosse mais metuculoso do que JK em destrinchar as causas e buscar soluções para os problemas sociais e superar a pobreza. Para Vargas e JK, a falta de desenvolvimento resulta de problemas estruturais econômicos, principalmente a baixa produtividade do trabalho, devido ao uso de técnicas atrasadas. Diante desses problemas, o governo assume o papel de regulamentar, limitar, incentivar, enfim, de administrar o processo de desenvolvimento. Assim, compreende-se o esforço de Vargas para analisar todos os aspectos relativos ao processo de desenvolvimento e todas as medidas governamentais necessárias para promovê-lo. JK, por sua vez, acreditava que o desenvolvimento acelerado por si mesmo desencadearia as transformações estruturais que gerariam novas oportunidades de trabalho e renda.

Em síntese: só o progresso econômico tornaria possível o progresso social, e todos se beneficiariam do aumento da riqueza nacional. Só faltava explicitar os mecanismos pelos quais a distribuição dos recursos chegaria a todos os trabalhadores, isso realmente não foi resolvido nos discursos de nenhum dos dois presidentes, apesar de Vargas ter ensaiado uma análise nesse sentido ao defender o salário mínimo e a poupança direcionada ao investimento produtivo.

Nesse aspecto, ainda que, à primeira vista, a explicação geral de Vargas e JK sobre as causas da pobreza se relacione ao subdesenvolvimento, explicitam-se diferenças epistemológicas fundamentais na definição do processo de desenvolvimento, as quais impactam na percepção da pobreza. Vargas analisa longamente os problemas estruturais, tanto urbanos quanto rurais, além dos aspectos administrativos, em busca das medidas mais adequadas para um desenvolvimento integrado e coordenado pelo governo. Ao seu turno, JK destaca a necessidade de fortalecer as relações internacionais para conquistar apoio do Primeiro Mundo, principalmente dos Estados Unidos, para o projeto desenvolvimentista. Ambos também pretendem desenvolver a consciência de que o destino do Brasil é o pleno desenvolvimento – JK foi mais insistente nesse tema do que Vargas. Ambos não tinham a pretensão de resolver os problemas sociais imediatamente, mas assumiam firmemente a promessa de promover as mudanças que induziriam – segundo a concepção de cada qual – as transformações sociais necessárias para acabar com a miséria.



Os discursos são as interpretações, as vozes ditas e as subentendidas e, principalmente, uma prática dos agentes sociais que faz com que determinados eventos deixem de ser apenas possibilidades dentro de uma estrutura social e se tornem história. A relevância do discurso para a conscientização de que se operava a construção de um ideal de sociedade aparece nos discursos de Vargas, mas é mais presente e explícita nos discursos de JK.

Quanto às questões sociais, a grande diferença está no menor esforço analítico nos discursos de JK em comparação com Vargas. Vargas buscava definir o Brasil, os seus problemas, as diversas soluções possíveis, principalmente nas questões rurais; JK tinha convicções claras e pré-definidas das principais necessidades e soluções a serem implementadas pelo governo.

Vargas acusava certas elites de serem exploradoras, expressando o conceito marxista, e daí advém a maior relevância aos aspectos sociais da pobreza, cuidando especialmente da proteção ao trabalhador através de leis trabalhistas, assim como o tema da previdência social, as reflexões sobre justiça social, entre outros. No entanto, esse conceito de matriz marxista não aparece em JK, cujo conjunto dos discursos é harmonizador, à exceção das ocasiões em que pressionava autoridades internacionais buscando auxílios, quando chegou adotar um ar provocativo e até crítico ao final do governo. JK era mais insistente no tema dos perigos da pobreza como fermento para as ideias comunistas, tentando convencer as lideranças políticas internacionais da necessidade de apoiar o seu plano de desenvolvimento, que encontrava justificativa nos objetivos de engrandecimento da nação e de bem-estar social.

Vargas cunhou sua imagem paternalista afirmando a amizade e a confiança que o “povo” tinha por ele, ressaltando várias vezes que jamais abandonaria os trabalhadores, que sua missão era desenvolver o país. Vargas entendia que o trabalhador deveria ter seus direitos garantidos pela lei e respeitados pelo empregador. Ressalta o objetivo de promover a saúde e oferecer preparo para o trabalho, para que o trabalhador possa contribuir com seu país e também usufruir das “amenidades” da vida moderna. O trabalhador aparece como peça fundamental do desenvolvimento e também seu principal beneficiário. O Estado não realiza o desenvolvimento sozinho, mas é o promotor e administrador do processo.

Por seu turno, JK insistia mais do que Vargas na necessidade de medidas práticas para acelerar o desenvolvimento, dada sua obstinação pelo crescimento econômico acelerado. Isso não significa que desprezasse o tom paternalista e até mesmo “fraternal”, irmanado com o “povo”, lembrando em certos momentos o relacionamento que Vargas tentava estabelecer com os trabalhadores, usando até mesmo palavras semelhantes em raras ocasiões. Um

exemplo disso está citado a seguir, em discurso a representantes de sindicatos em junho de 1956, época em que JK se defendeu em alguns discursos de críticas pela inflação.

Quanto a mim, trabalhadores, quero começar por dizer-vos: nós nos conhecemos e nos compreendemos. Sempre nos entendemos e nos entenderemos sempre. O presidente de hoje é um presidente das classes trabalhadoras. Lembro sempre e hoje proclamo: nunca me faltaram os trabalhadores com a sua solidariedade, ainda mesmo, ou principalmente, nas horas mais difíceis ou perigosas do meu destino político. E também não lhes faltarei com o meu apoio, com a minha compreensão, com a minha assistência, com a minha atenção voltada em primeiro lugar para os mais humildes e necessitados (OLIVEIRA, 1958a, p. 161).

Entretanto esse não era o tom constante dos discursos de JK, sendo também menos presentes as falas diretas ao povo, ao contrário de Vargas.

Para o problema dos migrantes que fluíam para as grandes cidades, podemos identificar semelhanças na interpretação de Vargas e de JK para evitar o êxodo rural e ampliar a oferta de empregos urbanos. Mas há uma distância na profundidade analítica. Vargas analisou a situação do nordestino, em diferentes ocasiões, observando as potencialidades do nordeste, o êxodo rural e as soluções para a acelerada migração para as cidades. Percebe-se um amadurecimento nas ideias de Vargas ao longo do mandato, inclusive com mudanças em algumas concepções sobre as possibilidades de fixar os trabalhadores a terra, ideia que foi abandonada à medida que percebia que o êxodo era inexorável. JK, além dos incentivos à industrialização e às melhorias na infraestrutura de transporte e energia, apenas apresenta algumas propostas tradicionais de combate aos efeitos da seca, confiando que o desenvolvimento econômico tenderia a gerar oportunidades de trabalho nas regiões de emigração.

Vargas era extremamente habilidoso na arte da negociação, e isso é perceptível pela sutileza com que constrói e articula internamente os discursos. JK primava pela harmonização de interesses, por vezes transparecendo linguagem e “humor” amenos ao tratar de temas árdus. A mudança de argumentos, conforme a ocasião, não configura contradições discursivas, mas revela conflitos que era necessário administrar. O discurso é o espaço polifônico de debate e conflitos onde se materializa uma forma de prática social, a qual participa do processo de afirmação e também transformação da realidade.

JK não teve preocupação em convencer sobre a validade do modelo de desenvolvimento de seu governo, tanto que, logo no início do mandato afirmou: “Não há mais debate”, referindo-se às divergências quanto à industrialização do Brasil. JK podia afirmar isso sem receios depois de eleito, pois sucedia um governante com projeto semelhante e já anunciara em sua campanha a proposta de desenvolver “cinquenta anos em cinco”. Além

disso, JK contava ainda com uma infra-estrutura industrial, com instituições e órgãos de governo responsáveis por elaborar e apoiar as políticas de desenvolvimento, o que facilitava ainda mais o direcionamento do governo para o apoio à industrialização. Assim, fortalecendo a visão progressista, o desenvolvimentismo definiu os parâmetros pelos quais era possível pensar a realidade.

A hegemonia ideológica do desenvolvimento industrial estava afirmada sem reservas na segunda metade da década de 1950. JK devia aos governos anteriores, principalmente a Vargas, as condições para anunciar o plano de desenvolver “cinquenta anos em cinco”. JK sempre falava de seu antecessor com profundo respeito e admiração, embora marcando que seu governo não era apenas a continuação do governo Vargas, pois ele tomara medidas corajosas e inadiáveis ao desenvolvimento do Brasil. As principais inovações destacadas por JK são Brasília, o incremento do sistema rodoviário e a Operação Pan-Americana.

Desenvolvimento, na década de 1950, era um conceito que abarcava o econômico e o social. Mas quanto tempo levaria para se alcançar o pleno desenvolvimento? Indiferentemente do tempo, o que importava era que o país estava caminhando – e rápido – na direção do progresso, deixando para a memória os tempos em que ainda se defendia que a natureza do Brasil era exportar produtos agrícolas e que a pobreza era uma situação “natural” de um “país jovem”. Mesmo vivenciando as persistentes marcas de uma história colonial, os avanços da modernidade traziam inexoravelmente o futuro, onde estava guardada, esperando, a condição de país desenvolvido. O conceito de desenvolvimento abarcava, em si, as mudanças sociais que levariam o país a se tornar uma nação desenvolvida.

A ideologia desenvolvimentista chegou a seu auge na década de 1950 não apenas por ter alcançado o máximo de seu desenvolvimento teórico, mas também por ter alcançado a hegemonia política. Qual era a base da força do conceito de desenvolvimento da década de 1950? Podemos citar uma conjuntura ampla: o pós-guerra, as aspirações da população diante das promessas de bem-estar, a consciência terceiro-mundista que reconhece a herança colonial e decide superá-la, as ambições dos industriais, as mudanças advindas da difusão de novas tecnologias. Todos esses aspectos embasaram a densidade que o conceito de desenvolvimento alcançou na época. Mas somente os aspectos acima não explicam o complexo sentido do desenvolvimento, o que se deve à elaboração teórica e à construção discursiva deste conceito. A elaboração discursiva capaz de interligar história, sociedade e economia é que permite falar em um conceito da época: o desenvolvimento.

Ao elaborar e afirmar o conceito de desenvolvimento, os discursos atravessaram outros temas relacionados a ele, como a pobreza. Na década de 1950 elaborou-se o núcleo da definição de pobreza. Podem-se abstrair três características principais do conceito de pobreza.

A pobreza aparece negativamente ligada ao desenvolvimento, ou seja, é abordada como falta de desenvolvimento. Pela negação, a pobreza se define essencialmente pelo que ela não é, ou seja, por ser característica de não-desenvolvimento.

Como consequência do primeiro ponto de vista, a pobreza é definida de forma substancial pelas suas causas econômicas, como o uso de tecnologias atrasadas, a baixa produtividade do trabalho, a falta de preparo técnico do trabalhador, entre outros. A análise da pobreza, nesse trabalho, iniciou-se a partir da visão econômica, condizendo com a centralidade do desenvolvimento econômico para compreender o conceito de pobreza da época.

Fugindo a essa dualidade, a pobreza passou a ser analisada, principalmente no governo Vargas, sob aspectos sociais, desde o suprimento de alimentação na sociedade até questões relacionadas à ordem social. O problema não se reduziu aos aspectos econômicos. Isso também ocorreu com o conceito de desenvolvimento que se construía nos discursos, o qual era mais amplo do que o simples crescimento da produção, englobando modernização e dependendo também de aspectos sociais para ser compreendido em sua complexidade. A pobreza pode ser definida nos discursos de forma substantiva pela afirmação de suas características quando as interpretações reúnem características do atraso e outros problemas sociais. Tratando o amplo e ainda impreciso conceito de pobreza, aparecem as reflexões sobre desigualdade e distribuição de renda, condições de vida dos pobres, justiça social, riscos sociais da pobreza, direitos trabalhistas, bem-estar social, enfim, uma gama ampla de questões. Esses temas foram desenvolvidos por Vargas e quase todos reaparecem em JK, embora com menor frequência e aprofundamento.

De diferentes formas, podemos identificar a construção de ideias sobre a pobreza. Diversos temas analisados nos subtítulos desse trabalho revelam a defesa coerente de um ponto de vista em diferentes discursos. Em outros temas, percebe-se uma mudança no pensamento ao longo do tempo, como ocorre com a interpretação de Vargas sobre o êxodo rural e a reforma agrária, e a de JK, que chega a iniciar uma reflexão sobre esse tema na segunda metade de seu governo. Em outros casos, o discurso evidencia algum grau de percepção de um dilema, mas não evolui no sentido de encontrar uma solução – são ilustrativos os ensaios reflexivos de Vargas sobre a distribuição de recursos na sociedade. Não há reconhecimento, porém, do racismo como uma das causas de pobreza, mais do que isso, os

discursos não reconhecem a existência de racismo no Brasil. Esse silenciamento – que em uma ocasião se converteu em negação – suscita a reflexão sobre a relevância do reconhecimento de um problema para que ele seja enfrentado.

Aparecem também diferenças na forma de abordar a pobreza. Vargas refere-se ao tema com mais frequência – geralmente, quando sua fala aparecia carregada de emoção, estava falando diretamente aos pobres. Já em JK, é mais comum o presidente referir-se à pobreza de forma mais impessoal. O foco de suas análises é mais aberto, raramente analisa relações sociais específicas (comerciais, trabalhistas) que foram consideradas por Vargas como causadoras de pobreza. A causa essencial da pobreza, em JK, é a falta de desenvolvimento – este conceito congrega a industrialização, as tecnologias, o preparo dos trabalhadores, os investimentos produtivos.

Definindo o desenvolvimento dessa forma, é coerente que as políticas assistenciais tivessem um caráter emergencial e provisório, pois o objetivo de alcançar o pleno emprego na economia não justificava que houvesse distribuição de recursos sem a contrapartida do trabalho, ou seja, o mérito era determinante. Isso explica porque as políticas sociais eram majoritariamente políticas trabalhistas, restando o assistencialismo às situações de emergência ou calamidade. Como prometer a superação da pobreza se quase não havia políticas assistenciais ou direcionadas à distribuição de renda? A explicação está no modelo de desenvolvimento idealizado: industrialização com pleno emprego. Através de oportunidades de trabalho digno para toda a população, a pobreza seria suplantada. Tratando de aspectos de políticas econômicas, os presidentes Vargas e JK explicam como será feito o combate à pobreza com os objetivos de aumentar a produtividade e promover o desenvolvimento mais igualitário entre as regiões – mesmo com algumas diferenças na interpretação das particularidades de cada região. Percebe-se a constância na centralidade da pobreza como motivação para a política desenvolvimentista. Mesmo que comumente relacionados ao populismo ou à demagogia, o resultado dos discursos foi uma movimentação importante de idéias sociais numa época em que se criou a expectativa de que era possível superar o subdesenvolvimento e a pobreza. Tal expectativa cresceu independente de projetos assistenciais, os quais estavam restringidos pelo ideal de pleno emprego e pelo pressuposto de que a aquisição de rendimentos deveria ser meritória, mediante a realização de algum tipo de trabalho.

Ainda que muitas mudanças sociais nem tenham sido iniciadas pelos governos, ao associar medidas implementadas e mudanças futuras, cria-se a percepção de estar caminhando na direção da consecução de todos os objetivos anunciados. Uma ideologia precisa mostrar

“sinais” (símbolos) na realidade para tornar-se crível, ainda que ela defenda algo não completamente factível. É dessa forma que podemos compreender a ideologia desenvolvimentista. Mas havia uma parte não factível em um prazo determinável: a superação definitiva da pobreza ou mesmo da miséria, que nenhum dos dois governos ousou prometer num futuro previsível.

Assim, podemos afirmar que se defendeu na década de 1950 uma forma de administrar aquilo que mais tarde foi definido como conflito distributivo. A proposta era crescer e distribuir, senão ao mesmo tempo e na mesma medida, ao menos o suficiente para acabar com a pobreza no país, buscando promover a melhoria das condições de vida, mesmo que isso apenas ocorresse num futuro intangível.

Como os benefícios do crescimento e da industrialização chegariam a toda a população? O aspecto da distribuição não fica bem resolvido em nenhum dos discursos. JK nem chega a ensaiar qualquer tentativa de resposta – talvez não tivesse tomado essa questão em consideração, talvez tivesse consciência de que a resposta estava no processo de desenvolvimento. Vargas chegara a iniciar a abordagem do problema da distribuição dos recursos na sociedade, identificando problemas sociais e políticos que impediam a justa distribuição dos recursos. Contudo, a forma como a distribuição se daria não foi resolvida nos discursos de Vargas nem de JK, no máximo foi abordada tangencialmente.

Em suma, o reconhecimento da pobreza como resultado de uma construção histórica e social e, portanto, uma realidade modificável, é um dos subsídios do processo de construção de um ideal para o país, qual seja a perspectiva do desenvolvimento pleno, lançado ao futuro como inexorável. Ainda é importante observar que não houve promessas, por parte de nenhum dos dois governos, de resolver os problemas sociais, incluindo a pobreza, entretanto, ambos assumiam resolutamente o compromisso de promover as mudanças necessárias para criar condições ao país de acabar com a pobreza e a miséria.

Este trabalho identifica, portanto, uma construção de paradigmas do pensamento social que estão visceralmente atrelados às mudanças do pensamento econômico da década de 1950, mas que não se limitam a meros reflexos das questões econômicas. O reconhecimento da pobreza como uma característica relacionada ao subdesenvolvimento, em si já representava um avanço do pensamento social e, além disso, gerou outras reflexões, trazendo à luz a complexidade do fenômeno da pobreza. Em vários momentos afirmava-se que o Brasil não seria um país desenvolvido enquanto continuassem a existir pessoas vivendo na pobreza. Nas décadas seguintes, no entanto, o crescimento passou a se justificar por si só, como entidade autônoma e acima dos interesses sociais. Diferentemente do que ocorre desde a segunda

metade dos anos de 1960, na época dos governos Vargas e JK era injustificável um projeto de crescimento econômico que não se propusesse a encaminhar melhorias sociais. Essa consciência social foi criada e reforçada insistentemente nos discursos de Vargas e JK, mas foi embotada ao custo de uma ditadura que se estendeu por uma geração.

## BIBLIOGRAFIA

ALBERTI, Verena. **A construção da grande siderurgia e o orgulho de ser brasileiro: entrevistas com pioneiros e construtores da CSN.** Rio de Janeiro: CPDOC, 1999. Disponível: [cpdoc.fgv.br/producao\\_intelectual/arq/864.pdf](http://cpdoc.fgv.br/producao_intelectual/arq/864.pdf). Consulta em: 10/08/2010.

ALMEIDA, Rômulo Barreto de. Política Econômica do Segundo Governo Vargas. In: SZMRECSÁNYI, Tomás; GRANZIERA, Rui G. **Getúlio Vargas e a economia contemporânea.** Campinas: Unicamp; São Paulo: Hucitec, 2004.

AMSBERG, J. von, LANJOUW, P.; NEAD, K. A focalização do gasto social sobre a pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

ANDRADE, Fabrício F. de; ZIMMERMANN, Clóvis Roberto. Sistemas de proteção social e o SUAS: análise de um sistema em construção. In: **Revista Emancipação**, Ano 8, n° 1, p. 65-78, Ponta Grossa, 2008b. Disponível: <http://www.uepg.br/emancipacao>.

BAER, W. **A economia brasileira.** 2. ed. São Paulo: Nobel, 2003.

BARROS, R. P. de e FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza. In: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BARROS, R. P. de; HENRIQUES, R. e MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

BELLUZZO, L. G. M. Distribuição de renda: uma visão da controvérsia. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, C. (org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** 3 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BILONDO, Kátia V. Barcellos de Andrade. **Da cesta à renda: um estudo do significado do benefício de prestação continuada.** Niterói: UFF, 2006. (Mestrado em política social). Disponível: [http://www.btdt.ndc.uff.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=134](http://www.btdt.ndc.uff.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=134).

BUESCU, Mircea. **Brasil: disparidades de renda no passado.** Subsídios para o estudo dos problemas brasileiros. Rio de Janeiro: APEC, 1979.

BORGES, Maria A. **Eugênio Gudín: Capitalismo e Neoliberalismo.** São Paulo: Educ, 1996.

BORGES, Maria A. **Gudín: Neoliberalismo versus Inserção Internacional do Brasil.** Lutas Sociais (PUCSP), São Paulo, v. 3, 1997.



BORGES, Maria A. Eugênio Gudim: As controvérsias do neoliberalismo caboclo. In: **Revista de Economia Política**, vol 20, n. 4, (80), out-dez/2000.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A Política Habitacional no Brasil (1930-1990). In: **REVELA** – Periódico de Divulgação Científica da FALS, Ano II, p. 1-14, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Iseb e da Cepal à Teoria da Dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (org). **Intelectuais e Política no Brasil: a Experiência do ISEB**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

CAMARANO, A. A; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, **envelhecimento e masculinização no Brasil**: panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para Discussão nº 621). Disponível: <http://www.cipedya.com/doc/100967>. Acesso em: 02/03/2009.

CAMPOS, André Luiz Vieira de. **Políticas internacionais de saúde na era Vargas: o Serviço Especial de Saúde Pública, 1942-1960**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006.

CAMPOS, Márcia Aparecida F. **A política econômica do governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação**. Porto Alegre: UFRGS, 2007. (Dissertação de Mestrado).

CARDOSO, Ana Maria Ribas. A Operação Pan-Americana - a diplomacia nos Tempos de JK (1956-1961) 2005. Disponível: <http://www.univercidade.br/uc/cursos/graduacao/ri/pdf/opa.pdf>. Acesso: 25/05/2009.

CASTRO, Josué de. **Geografia da Fome**. 6ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. [1946].

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento: O processo de criação da SUDENE**. São Paulo: Perspectiva, 1976.

COLISTETE, Renato Perim. Salários, produtividade e lucros na indústria brasileira, 1945-1978. In: **Revista de Economia Política**, vol. 29, nº 4, São Paulo, out-dez 2009.

COMPARATO, Fábio K. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3 ed. São Paulo, Saraiva, 2003.

D'ARAÚJO, Maria Celina Soares. **O Segundo Governo Vargas: 1951-1954**. São Paulo: Ática, 1992.

DOMBROWSKI, Osmir. Ordem privada e reforma agrária em Nestor Duarte. In: **Lua Nova**. Rio de Janeiro, nº. 49, 2000.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare state. In: **Lua Nova**. Rio de Janeiro, nº. 24, 1991.

FAIRCLOUGH, Norman. **Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research**. London: Routledge, 2003.

\_\_\_\_\_. **Discurso e mudança social**. Brasília: UNB, 2001.

FARIA, V. Mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações. In: BACHA, E. e KLEIN, H. **A transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. v.1.

FAUSTO, Boris. **Getúlio Vargas: o poder e o sorriso**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

FERREIRA, F. H. G. Os determinantes da desigualdade de renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional? In: HENRIQUES, R. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

FERREIRA, Jorge (org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2001.

FISHLOW, A. A distribuição de renda no Brasil. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, C. (org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

FONSECA, Pedro C. D. As Fontes do Pensamento de Vargas e seu Desdobramento na Sociedade Brasileira.. In: RIBEIRO, Maria T. R. (Org.). **Intérpretes do Brasil – leitura crítica do pensamento social brasileiro**. 1 ed. Porto Alegre, RS, 2001, v. 1, p. 103-124.

\_\_\_\_\_. As Origens do Pensamento Cepalino e a Influência de Keynes. **Revista da Sociedade de Economia Política**, Rio de Janeiro, RJ, v. 2, p. 72-95, 1998.

\_\_\_\_\_. As Origens e as Vertentes Formadoras do Pensamento Cepalino. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 333-358, 2000.

\_\_\_\_\_. Crescimento Versus Distribuição: o dilema clássico (e atual) da economia. **Revista da Pesquisa UFRGS**, Porto Alegre, RS, p. 22-25, 28 abr. 2008.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e distribuição de renda. In: **Uma nova relação entre estado, sociedade e economia no Brasil**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004a.

\_\_\_\_\_. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa e Debate**. São Paulo, Vol 15, n. 2 (26) , p. 225-256, 2004b.

\_\_\_\_\_. Do Progresso ao desenvolvimento: Vargas na Primeira República. In: **Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia da ANPEC**. João Pessoa: ANPEC, 2004c.

\_\_\_\_\_. Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira. In: **Tempo**. Niterói, vol 14, n° 28, p. 19-58, jan./jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Sobre a Intencionalidade da Política Industrializante do Brasil na Década de 1930. **Revista de Economia Política**, v.23, n.1(89), jan-mar/2003, p.133-48.

\_\_\_\_\_. **Vargas: o capitalismo em construção**. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FRAGOSO, J. e FLORENTINO, M. **O arcaísmo como projeto: mercado atlântico, sociedade agrária e elite mercantil em uma economia colonial tardia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**. 34ª ed. Rio de Janeiro: Record, 1998. [1933].

FURTADO, Celso. **Análise do “modelo” brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

\_\_\_\_\_. **Formação Econômica do Brasil**. 24 ed. São Paulo: Editora Nacional, 1991.

- \_\_\_\_\_. **Perspectiva da economia brasileira**. Rio de Janeiro: MEC/ISEB, 1958.
- GOMES, Angela de Castro. O Populismo e as ciências sociais: Notas sobre a trajetória de um conceito. **Tempo**. Rio de Janeiro, v. 1 n.2, 1996.
- GONÇALVES, Mirna A. I. A população brasileira de 1872 a 1970. Crescimento e composição por idade e sexo. In: **Caderno Cebrap** n° 16, p. 28-74, São Paulo, 1974.
- GOODMAN, D. Economia e sociedade rurais a partir de 45. In: BACHA, E. e KLEIN, H. **A transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. v.1.
- GUIMARÃES, Alberto P. **Quatro séculos de latifúndio**. 5 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981 [1963].
- HENRIQUES, Ricardo. (org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- HOFFMANN, Rodolfo . Mensuração da desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- \_\_\_\_\_. Tendências da distribuição da renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, C. (org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- JASMIN, Marcelo Gantus. História dos conceitos e teoria política e social: referências preliminares. In: **RBCS**, Vol. 20 n°. 57 fevereiro/2005, p. 27-38.
- KANG, Thomas H. **Instituições, voz política e atraso educacional no Brasil: 1930-1964**. São Paulo: USP, 2010. Dissertação (Mestrado em Economia).
- KATZMAN, M. T. Urbanização no Brasil a partir de 1945. In: BACHA, E. e KLEIN, H. **A transição incompleta: Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. v.1.
- KOSELLECK, Reinhart. **Futuro pasado**. Para una semántica de los tiempos históricos. Barcelona: Paidós, 1993.
- LAFER, C. O planejamento econômico no Brasil – observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. M. (org.) **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1975. 3ª ed.
- LAPA, José Roberto do Amaral. **Os excluídos: contribuição à história da pobreza no Brasil (1850-1930)**. Campinas: Unicamp, 2008.
- LAVINAS, Lena. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo. (org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- \_\_\_\_\_. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. In: **Econômica**, v. 4, n.1, p. 25- 59, junho 2002. (Impressa em outubro 2003).

LESSA, Carlos. **15 Anos de Política Econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

LOPES, J. R. B & PATARRA, N. L. (1974) - Redistribuição regional e rural-urbana da população brasileira. In: **Estudos sobre a população brasileira**. São Paulo, p. 17-40. Cadernos Cebrap 20.

MADEIRA, Felícia R. Aspectos demográficos da urbanização. In: **Estudos CEBRAP**, nº 19, p. 140-164, 1977.

MAGALHÃES, Izabel. Teoria Crítica do Discurso e texto. In: **Linguagem em (Dis)curso**. Tubarão, v. 4, n. especial, p. 113-131, 2004.

MANTEGA, Guido. **A economia política brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1990.

MEDEIROS, Marcelo. **O que faz os Ricos ricos**: um estudo sobre fatores que determinam a riqueza. Brasília: UNB, 2003. (Tese em Sociologia).

MELO, Fernando B. Homem de. A política econômica e o setor agrícola no período pós-guerra. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 25-63, jan./mar. 1979.

MOORE, M.; REIS, E. P. (Org.). **Elite Perceptions of Poverty & Inequality**. 1ª ed. London: Zed Books, 2005.

NUNES, Heliane. M. de S. **Crescimento e distribuição da renda no Brasil**: o debate na história (1950-1974). Porto Alegre: PUCRS, 2006. Tese (Doutorado em História).

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. **Discursos**: proferidos no primeiro ano do mandato presidencial: 1956. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958a. 425p.

\_\_\_\_\_. **Discursos**: proferidos no segundo ano do mandato presidencial: 1957. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958b. 303p.

\_\_\_\_\_. **Discursos**: proferidos no terceiro ano de mandato presidencial: 1958. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1959. 532p.

\_\_\_\_\_. **Discursos**: proferidos no quarto ano de mandato presidencial: 1959. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1960. 385p.

\_\_\_\_\_. **Discursos**: proferidos no quinto ano de mandato presidencial: 1960. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1961a. 483p.

\_\_\_\_\_. Problemas do desenvolvimento econômico brasileiro (Discurso do presidente da República). **Revista do Conselho Nacional de Economia**, Rio de Janeiro, ano 10, n. 1/2, p. 96-109, jan./jun. 1961b.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antonio Cláudio. Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso**: Cem anos de política econômica republicana. Unicamp: Campus, 1995.

PAIM, Gilberto. **Industrialização e economia natural**. Rio de Janeiro: ISEB, 1957.

PEREIRA, Luísa R. **A História e “o Diálogo que Somos”**: A Historiografia de Reinhart Koselleck e a Hermenêutica de Hans-Georg Gadamer. Rio de Janeiro: PUC, 2004. Dissertação de mestrado em História.

**PNAD 2007**: Primeiras análises – Pobreza e mudança social. Vol 1. Brasília: IPEA, 22/set/2008. Disponível: [http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Pnad\\_2007\\_AnalisesPobreza.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/Pnad_2007_AnalisesPobreza.pdf). Consulta em: 24/05/2009.

PRADO JR., Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979. [1962].

RANGEL, Ignácio. A questão agrária brasileira. In: SILVA, J. G. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

REIS, Elisa P. Percepções das elites sobre pobreza e desigualdades. In: HENRIQUES, R. (org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

RESENDE, V. M e RAMALHO, V. **Análise de Discurso Crítica**. São Paulo: Contexto, 2006.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005 [1993].

\_\_\_\_\_. **Pobreza Urbana**. São Paulo: Hucitec, 1979.

\_\_\_\_\_. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

SANTOS, Renata B. dos. **A Assessoria da Presidência da República**: Contribuição para a Interpretação do Segundo Governo Vargas (1951-1954). Campinas, UNICAMP, 2006. Dissertação (Mestrado em História Econômica).

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARETTA, Fausto. Octavio Gouvêa de Bulhões. **Estudos Avançados**, 15 (41), 2001, p. 111-125.

SEN, Amartya K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya K. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira no pós-guerra. In: BELLUZZO, L. (org.) **Desenvolvimento capitalista no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982. Vol. 1

SILVA, Lúcia M. Osório. **Revista Premissa Eletrônica e-premissas**. Campinas, nº 01, p. 92-119, jun-dez – 2006.

SINGER, Paul. A Força de Trabalho e Emprego no Brasil (1920 - 1969) In: **Caderno Cebrap** nº 3, São Paulo, 1971.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento e repartição da renda no Brasil. In: TOLIPAN, R. e TINELLI, C. (org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

SKIDMORE, Thomas. E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Introdução à Revolução Brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1958.

STORMOWSKI, M. S. **Crescimento econômico e desigualdade social: o caso da ex-colônia Caxias (1875-1910)**. Porto Alegre: UFRGS, 2005. (Dissertação em História).

TOLEDO, Caio Navarro de. **ISEB: fábrica de ideologias**. 2ª ed., São Paulo: Ática, 1982.

TOLIPAN, R. e TINELLI, C. (org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

TORRES, Eduardo Mc Mannis. A evolução da indústria petroquímica brasileira. **Química Nova**. vol. 20, nº spe. São Paulo, dez. 1997.

VARGAS, Getúlio. **O governo trabalhista do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.

\_\_\_\_\_. **O governo trabalhista do Brasil**. Vol II. Rio de Janeiro: José Olympio, 1954.

\_\_\_\_\_. **O governo trabalhista do Brasil**. Vol III. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969a.

\_\_\_\_\_. **O governo trabalhista do Brasil**. Vol IV. Rio de Janeiro: José Olympio, 1969b.

VEIGA, J. E. **Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se supõe**. São Paulo: Autores Associados, 2002.

VIANA, Ana Luiza & LEVCOVITZ, Eduardo. Proteção Social: introduzindo o debate. In: VIANA, Ana Luiza; ELIAS, Paulo; IBÁÑEZ, Nelson. (Orgs.) **Proteção Social: dilemas e desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005, p.15-57.

VIANNA, Sérgio Besserman. Política Econômica Externa e Industrialização. In: ABREU, Marcelo de Paiva. **A Ordem do Progresso: Cem anos de política econômica republicana**. Unicamp: Campus, 1995.

WASSERMAN, Claudia. Os programas políticos e trajetória pública dos candidatos à sucessão das oligarquias no México, Brasil e Argentina no começo do século XX. In: **Revista de História Comparada**. Vol. 1, nº 1, jun./2007.

WASSERMAN, Claudia. **Palavra de Presidente**. Porto Alegre: Editora da UFRGS: 2002.

WERTHEIN, J. e NOLEDO, M. J. A Unesco e o compromisso com o desenvolvimento e o combate à pobreza. In: \_\_\_\_\_ **Pobreza e desigualdade no Brasil**. Brasília: Unesco: 2004.