

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

**CAMILA VIAN DE JESUS**

**DESENVOLVIMENTISMO, POPULISMO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA:  
O CASO DO SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1950 – 1954)**

**PORTO ALEGRE**

**2018**

**CAMILA VIAN DE JESUS**

**DESENVOLVIMENTISMO, POPULISMO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA:  
O CASO DO SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1950 – 1954)**

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

Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca

**PORTO ALEGRE**

**2018**

### CIP - Catalogação na Publicação

Vian de Jesus, Camila

Desenvolvimentismo, populismo e distribuição de renda: o caso do segundo Governo Vargas (1950 - 1954) / Camila Vian de Jesus. -- 2018.

110 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Segundo Governo Vargas. 2. Desenvolvimentismo. 3. Políticas Sociais. 4. Populismo. 5. Trabalhismo. I. Fonseca, Pedro Cezar Dutra, orient. II. Título.

**CAMILA VIAN DE JESUS**

**DESENVOLVIMENTISMO, POPULISMO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA:  
O CASO DO SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1950 – 1954)**

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

Aprovada em: Porto Alegre, 11 de maio de 2018.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca - Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Ivan Colangelo Salomão  
UFRGS

---

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho  
UFRGS

---

Prof. Dra. Maria Angélica Borges  
PUC-SP

## AGRADECIMENTOS

Não poderia começar esses agradecimentos sem dizer que cada pessoa que passou pelo meu caminho ao longo da minha vida deveria estar aqui nessa página. Como isso não é possível apenas quero que saibam que tudo que sou hoje, com minhas convicções, desejos e conquistas deve ser dividida para cada um de vocês: amigos, família, professores, tias do café. Obrigada por contribuírem um pouquinho para minha formação como ser humano.

Essa dissertação começou a ser construída ainda nos primeiros semestres da faculdade de Economia, quando eu soube que o que eu queria ser profissionalmente poderia ter muito mais sentido do que eu poderia imaginar. Entrar em uma sala de aula e poder passar conhecimento para uma classe cheia de alunos é uma das razões dessa dissertação existir e uma das formas que eu encontrei de poder contribuir um pouco para o mundo. Vou seguir perseguindo esse objetivo, ainda tenho muito chão pela frente.

Aos meus colegas de mestrado: vocês são família. Essa cumplicidade que temos foi construída por cada dificuldade e conquista que tivemos juntos.

Obrigada Lucas Limas e Eduarda Lustosa pelas longas conversas sobre a vida, sobre o trabalho, sobre o futuro.

Obrigada ao meu orientador, professor Pedro Fonseca, pelas conversas pela faculdade, pelas orientações e pelo privilégio de seguir trabalhando com um profissional que eu admiro e no qual me espelho.

Aos meus amigos e familiares, obrigada pela compreensão com a minha ausência nesses meses de dissertação. Amigos queridos do padel, vamos jogar muito para compensar os finais de semana em que não estive em quadra.

Aos meus pais, obrigada pela dedicação, confiança, pelas noites sem dormir, pela preocupação e por me darem o que mais de precioso uma pessoa pode ter, a liberdade. Obrigada por nunca deixarem de acreditar, vocês são minha estrutura.

Marcelo, não tenho palavras para agradecer pela nossa amizade, nosso amor, nosso companheirismo ao longo desses anos todos. Obrigada por fazer teu o meu sonho, obrigada pelos sacrifícios, obrigada por querer tanto a minha carreira como eu quero. Obrigada pelas longas conversas na madrugada sobre história, filosofia, literatura, sobre o mundo.

Gratidão a todos vocês. Mais uma etapa foi vencida.

## RESUMO

Essa pesquisa busca evidências para a hipótese de que o desenvolvimentismo do Segundo Governo Vargas (1950 – 1954) representou uma tentativa de construir um desenvolvimento focado não somente na indústria, mas também com preocupações com a qualidade de vida da população trabalhadora e com a inserção dessa parte da sociedade no sistema econômico. A base teórica que baliza esse trabalho será centrada em Celso Furtado, a partir de sua raiz estruturalista e pela sua evolução intelectual quanto ao conceito de desenvolvimento, defendendo que esse só seria alcançado se os olhos fossem voltados para além da industrialização e a discussão sobre desenvolvimentismo, com foco nos trabalhos de fonte estruturalista da Cepal pela importância que essa corrente teve nas decisões de política econômica do período analisado. Para apoiar a hipótese serão analisadas as políticas destinadas a área da saúde, educação e de previdência social, além da evolução dos indicadores sociais nessas mesmas áreas. Ademais, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre populismo e trabalhismo, relacionando as concepções teóricas com o contexto histórico brasileiro do período estudado, visto que o Segundo Governo Vargas é frequentemente citado como modelo de governo populista e trabalhista. Ao final da pesquisa, após as análises das políticas, instituições e discursos de Vargas no seu último governo concluiu-se que o fato do governo perseguir a industrialização e o desenvolvimento econômico do país, não impede que as políticas sociais também fossem parte de seu programa, mais que simples demagogia, o que questiona as interpretações que o classificam como populista.

**Palavras-chave:** Segundo Governo Vargas. Desenvolvimentismo. Políticas Sociais. Populismo. Trabalhismo.

## **ABSTRACT**

This research's aim was to show that the Second Vargas Government's developmentalism represented an attempt to build a developmentalism focused not only in industry, but also in the working-class quality of life and its entry within the economic system. The theoretical basis that will drive this piece of work will be centered in Celso Furtado, starting from its structuralistic root and its intellectual evolution over the developmentalism concept, defending that it would only be achieved if the eyes would turn beyond the industrialization and the discussion about developmentalism, focusing on the structuralistic source of Cepal because of the importance that this current of thought had in the economic politic decisions made in the studied period. To support the hypothesis, politics made towards health, education and social security will be analyzed, as well as social indicators for these areas. Furthermore, a bibliographic review was made about populism and working class centered politics, relating the theoretical concepts and the brazilian historic context, specially on the studied period, as the Second Vargas Government is often cited as a model of working class populist government. At the end of the research, after analysis of politics, institutions and Vargas speeches in its last government were made, the conclusion was that the fact that the government pursued industrialization and the country's economic development is not an impeditive its social politic priorities.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Tributos e competências da União, dos estados e dos municípios brasileiros a partir da Constituição de 1946 .....	77
Gráfico 1 - Participação dos Gastos com Saúde nos gastos totais – administração direta + sistema previdenciário (1932 – 1964) .....	81
Gráfico 2 - Despesas com educação como porcentagem do total do dispêndio público Três níveis de governo (1932-1964).....	86
Gráfico 3 - Despesas com educação como porcentagem do PIB .....	87
Gráfico 4 - Índice do valor real do salário mínimo e sua variação – cidade de São Paulo (1940 – 1969).....	89

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Expectativa de vida em anos ao nascer em países latino-americanos.....	79
Tabela 2 - Mortalidade infantil por 100.000 nascidos vivos em algumas capitais (1950–1972) .....	79
Tabela 3 - Proporção de analfabetos na população de 15 anos e mais nos países da América Latina (1950 – 1960) .....	84
Tabela 4 - Evolução das taxas de analfabetismo, matrícula e anos de escolaridade no Brasil (1940 – 2000) .....	84
Tabela 5 - Proporção de alfabetizados por estado da federação brasileira em 1950 (%) .....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEPR	Assessoria Econômica da Presidência da República
ANL	Aliança Nacional Libertadora
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNCC	Banco Nacional do Crédito Cooperativo
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPs	Caixa de Aposentadorias e Pensão
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPA	Comissão Nacional de Política Agrária
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisas
COFAP	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
DIP	Departamento de Imprensa e Propaganda
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes
IAPEFESP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IAPETC	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Empregados dos Transportes e Cargas
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriais
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos
IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBESP	Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política
IC	Imposto sobre o consumo
IGP	Índice Geral de Preços
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPASE	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado
IPTU	Imposto Territorial Urbano
IR	Imposto de Renda

ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil
JK	Presidente Juscelino Kubitschek
LDBN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
ONU	Organização das Nações Unidas
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Partido Liberal
PSD	Partido Social Democrata
PSP	Partido Social Progressista
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
SGV	Segundo Governo Vargas
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
UDN	União Democrática Nacional

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
1.1	CONTROVÉRSIAS SOBRE O PERÍODO .....	16
<b>2</b>	<b>DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTISMO COM TENDÊNCIA DISTRIBUTIVISTA</b> .....	<b>28</b>
2.2	CELSO FURTADO .....	33
2.1	INDUSTRIALIZAÇÃO COMO CAMINHO PARA SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO .....	37
2.2	SOMENTE A INDUSTRIALIZAÇÃO É SUFICIENTE PARA ALCANÇAR O DESENVOLVIMENTO? .....	39
2.3	QUAL TIPO DE DESENVOLVIMENTO? .....	43
<b>3</b>	<b>POPULISMO E TRABALHISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO</b> .....	<b>48</b>
3.1	TRABALHISMO .....	50
3.2	POPULISMO .....	58
3.1.1	O surgimento e amadurecimento do conceito .....	59
3.1.2	A história do populismo na política brasileira .....	63
3.2.3	Populismo e Nacional-Desenvolvimentismo .....	65
<b>4</b>	<b>O SEGUNDO GOVERNO VARGAS: QUESTÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO</b> .....	<b>67</b>
4.1	CONTEXTO ECONÔMICO: EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL .....	67
4.2	A QUESTÃO SOCIAL NO SEGUNDO GOVERNO VARGAS .....	74
4.2.1	Estrutura da Federação e Políticas Sociais .....	75
4.2.2	Área da Saúde .....	79
4.2.3	Área da Educação .....	82
4.2.4	Previdência Social e Política Salarial .....	87
4.3	O PAPEL DA DEMOCRACIA .....	92
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>95</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>100</b>
	<b>ANEXO A</b> .....	<b>106</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Segundo Governo Vargas (SGV) teve início em 1951, após Vargas vencer as eleições presidenciais de outubro de 1950, e se estendeu até 24 de agosto de 1954, quando suicidou-se. Nesse segundo período presidencial de Vargas – o primeiro se estabeleceu entre os anos de 1930 e 1945 –, pela primeira vez fundamentado pelo voto popular, o tempo, as circunstâncias e o Brasil dos anos 50 diferiam muito do contexto dos seus governos anteriores. Ainda, entre 1946 e 1964, o país passava por um importante período de fortalecimento democrático, quando as condições para a ditadura pareciam superadas, como no Estado Novo (1937 – 1945). Ademais, dentro desse contexto, o Brasil passou por fortes mudanças no processo substitutivo de importações, com fortalecimento industrial, transformando a estrutura social e produtiva do país, com a antiga política baseada nos grupos de poder estaduais cedendo espaço para a política nacional e com um expressivo aumento da importância da burguesia industrial e dos trabalhadores urbanos.

Vargas afastou-se da política nacional por aproximadamente seis meses após a derrubada do Estado Novo pelos militares no final do ano de 1945. Apesar do distanciamento, o prestígio de Vargas para com os eleitores não se deixou abater, pois, mesmo não participando ativamente de campanhas, foi eleito como deputado mais votado e senador por dois estados. Os adversários de Vargas saíram vitoriosos após sua derrubada, mas os partidos PSD e PTB, criados por ele, acabaram se fortalecendo nas eleições. No seu retorno ao Rio de Janeiro, em 1946, aproximou-se do PTB e seria lançado como candidato à presidência da República por esse partido em uma aliança com o PSP.

Algumas interpretações<sup>1</sup> afirmam que Vargas apresentava um caráter apartidário, ainda que o sistema partidário tenha se fortalecido entre os anos de 1946 e 1964, salientando o fato de que a democracia recém instaurada ainda era muito frágil para garantir uma participação mais livre<sup>2</sup>. Assim, mesmo que os partidos fossem essenciais para o sistema eleitoral, isso não seria suficiente nem para que eles fossem reais opções de governo nem para legitimá-los, segundo Maria D'Araujo<sup>3</sup>. Com isso a eleição de Vargas poderia ser entendida como sendo uma investida do eleitorado contra os partidos. Por outro lado, dos seus discursos também se

---

<sup>1</sup> Como a interpretação de D'Araújo, M. C. O Segundo Governo Vargas, 1951 – 1954. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 25.

<sup>2</sup> Uma das razões para levantar a fragilidade das instituições democráticas e, dentre elas, a participação da população na escolha de seus governantes através do voto, pode ser exemplificada no fato de que, em 1947, dentro do período democrático, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), que tivera crescimento significativo, teve seu registro cassado.

<sup>3</sup> Op. Cit. D'Araujo, Maria. *O Segundo Governo Vargas...*

pode depreender<sup>4</sup> que o seu compromisso viria a ser diretamente para com os trabalhadores e com o povo, o que lembraria populismo e autoritarismo. No entanto, apesar de afirmar, em algumas ocasiões, estar acima de questões partidárias, a fala direta ao povo e aos trabalhadores não sugere um apartidarismo, mas uma aproximação com a ideologia do PTB, que enfatizava a presença desses segmentos sociais na política.

A democracia também era um assunto abordado nos seus discursos. Deixava clara sua preocupação em buscar harmonia entre as classes sociais e pretendia construir essa nova democracia – a democracia econômica – estruturada na economia e no planejamento, defendendo os direitos e reivindicações dos trabalhadores. E é dentro desse contexto que o trabalhismo de Vargas se consolida como sendo “um conjunto de ideias bem articuladas e próprias da realidade brasileira”<sup>5</sup>.

A partir de 1947, alinhado com o PTB, Vargas centrava seus discursos criticando o governo federal, enfatizando as conquistas sociais e econômicas atingidas durante o período em que esteve no poder, além de lembrar a todo momento da “cartilha petebista”. Com isso apresentava o partido como sendo alinhado às causas dos trabalhadores, lutando contra os oligarcas, os conservadores e os elitistas da situação. Definia, assim, seus adversários. Sempre que tinha oportunidade, Vargas lembrava da “sua” legislação trabalhista, dos benefícios concedidos aos assalariados e, segundo ele, a conquista de novos direitos aos trabalhadores dependia diretamente do sucesso do PTB nas eleições.

Durante a campanha presidencial, mesmo enaltecendo os vínculos com PTB, Vargas modera o tom partidário e raramente menciona a reforma agrária, buscando a simpatia dos antigos líderes políticos locais, muitos com vínculos com os setores agrários, mostrando-se como um candidato conciliador. No entanto, o candidato deixa claro seu alinhamento com pontos pragmáticos como o desenvolvimentismo e a legislação social. Assim, conseguia manter compromisso tanto com a burguesia industrial quanto com a burguesia agrária. Outros pontos tocados de forma recorrente por Vargas foram o planejamento e a intervenção pelo Estado na economia em áreas como as indústrias de base e em setores de infraestrutura. Desse modo, ao tocar em assuntos como a melhoria dos transportes, da comunicação e, principalmente, da produção de energia, as correntes civis e militares que se identificavam com o tom nacionalista sentiam-se também representadas. Com isso, a preocupação com a dependência em relação aos Estados Unidos e a campanha pelo monopólio estatal do petróleo – que teve início em 1949 –

---

<sup>4</sup> Fonseca, P. C. D. Vargas: o capitalismo em construção, 1906 – 1954. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, p. 334-335.

<sup>5</sup> Ibid, p. 336.

acabavam transformando-se em elementos agregadores dos setores comprometidos com o ideário nacionalista.

Com a vitória nas eleições presidenciais em 1950, com quase 48,7% do total dos votos, é importante levantarmos alguns pontos introdutórios sobre o período em que Vargas esteve no poder, recurso importante para um entendimento mais claro e como contextualização para o presente trabalho. Segundo Maria D'Araújo, para melhor entender os impasses e os problemas que enfrentam os governos, é necessário, além de saber o que os mesmos pretendem, seus propósitos e como desejam implementar seus objetivos, ter claro o sujeito para o qual estão sendo direcionadas as ações governamentais<sup>6</sup>. Assim, torna-se fundamental uma análise que incluía variáveis de natureza política, mesmo que estas não sejam o foco da análise, como é o caso desse trabalho. O SGV foi um período de intensa crise política que envolveu trabalhadores, governo e burguesia, podendo ser caracterizado como um dos períodos “mais conturbados da história republicana”<sup>7</sup>. Tal crise pode ser entendida de diferentes formas, como sendo resultado da falta de apoio político de Vargas, dado que o resultado da vitória nas urnas não veio acompanhado do mesmo resultado para eleição no Congresso, ou pela tentativa varguista de conciliação entre classes e da trajetória de composição de interesses que acabou gerando uma reação da burguesia e da classe média, restringindo a capacidade de negociação do governo.

Logo após a contagem dos votos, a UDN tentou impedir a posse do presidente recém eleito com o argumento de que seria necessário que o candidato recebesse a maioria absoluta dos votos nas eleições presidenciais, caso houvesse uma interpretação rígida da Constituição. Contudo, os oficiais superiores do Exército mantiveram-se comprometidos com a legalidade e assim também concluiu o Tribunal Superior Eleitoral quando, em dezembro de 1950, proclamou oficialmente Getúlio Vargas e Café Filho como presidente e vice-presidente da República. O resultado eleitoral que deu à Vargas a faixa presidencial trazia receio quanto ao futuro próximo da democracia recém restaurada. Aos olhos de alguns setores da sociedade, a volta de Getúlio ao poder poderia significar que a democracia no país estaria em risco, dado seu passado ditatorial do há pouco encerrado período do Estado Novo.

Getúlio já iniciou seu governo surpreendendo ao anunciar um ministério com um perfil mais conservador do que o esperado. O PSD acabou recebendo o maior número de pastas civis (Fazenda, Justiça, Educação e Saúde, Relações Exteriores), o PSP ficou com uma pasta, da Viação e Obras Públicas, o PTB recebeu apenas um posto, o Ministério do Trabalho, e, a maior

---

<sup>6</sup> D'Araújo, M. C. O Segundo Governo Vargas, 1951 – 1954. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 91.

<sup>7</sup> Fonseca, P. C. D. Vargas: o capitalismo em construção, 1906 – 1954. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, p. 331.

surpresa, a pasta da Agricultura foi entregue para um udenista. No entanto, ao ser questionado quanto às escolhas, Getúlio justificou-as argumentando que, desde o início da sua campanha, pretendia fazer um governo de união nacional e que, ao contrário do que havia ocorrido durante o Estado Novo, dessa vez era necessário ter respaldo do Congresso Nacional, e por essa razão era necessária uma base sólida. A Câmara dos Deputados apresentava uma complexa mistura de forças: o PSD tinha 112 parlamentares, a maioria das cadeiras, 81 parlamentares da UDN, 51 para o PTB e o para o PSP, 24. As 36 cadeiras restantes estavam divididas entre oito partidos menores.

Ao longo de seu mandato, Vargas precisaria continuar justificando seus atos perante ao corpo de oficiais do exército e, com isso, a manutenção do apoio dos militares seria de igual importância ao apoio dos políticos civis e do público. Assim, o então presidente nomeou para o Ministério da Guerra o General Estillac Leal, representante do setor nacionalista do Exército, acusado algumas vezes de “comunista” por outras alas dos representantes militares. No entanto, como nas palavras de Lira Neto, “fiel à conduta de dar com uma mão e tirar com a outra”<sup>8</sup>, Getúlio nomeou o general Goes Monteiro para comandar o Estado-Maior das Forças Armadas, o tenente-coronel Nero Moura para a pasta da Aeronáutica e o contra-almirante Rebato de Almeida Guillobel para o Ministério da Marinha. Segundo Vergara, ex-secretário de gabinete durante o Estado Novo, Vargas já não era o mesmo de 1930 e acabou encontrando certas dificuldades para organizar um ministério dentro de um contexto democrático, com a necessária atenção para correlações de forças políticas e para alcançar uma maioria no parlamento. De acordo com o ex-secretário, “para um homem que se habituara a exercer as funções de chefe de governo com ampla liberdade de ação, isso equivalia a sentir-se coagido, freado, jungido à rotina administrativa”<sup>9</sup>.

Já no primeiro ano de governo, pode-se destacar alguns acontecimentos que demonstrariam a tensão que pairaria sobre o país ao longo do mandato presidencial de Getúlio. Em setembro de 1951, foi apresentado um conjunto de propostas ao Congresso que previa, além do financiamento externo, a criação de um fundo constituído pelo aumento de 15% no imposto de renda. Tal projeto encontrou resistência até mesmo dentro da base aliada e resultou no pedido de exoneração do cargo do único representante do PTB na equipe do governo (Danton Coelho pediu demissão do comando da pasta do Trabalho). No entanto, apesar do rebuliço, o Fundo de

---

<sup>8</sup> Neto, Lira. *Getúlio 1945 – 1954: de volta pela consagração popular ao suicídio*, São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 205.

<sup>9</sup> Vergara, Luiz. *Fui secretário de Getúlio Vargas*, Porto Alegre: Globo, 1960 apud Neto, Lira. *Getúlio 1945 – 1954: de volta pela consagração popular ao suicídio*, São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 207.

Reaparelhamento Econômico foi aprovado, causando grandes insatisfações em grande parte do meio político. Logo após a aprovação do plano, Vargas enviou o projeto que previa a criação da Petrobras ao Legislativo, novamente gerando controvérsias, pois o projeto supunha uma empresa de economia mista, abrindo espaço para o capital privado e uma pequena parte do controle acionário seria de domínio estrangeiro, o que lhe daria o rótulo de “entreguista”. No entanto, quando muitos aliados e eleitores começavam a se mostrar decepcionados com o governo, Vargas fechou o ano de 1951 com dois grandes anúncios. Primeiramente, seria concedido um robusto aumento de salário mínimo para Rio de Janeiro e São Paulo (o salário mínimo dessas regiões passaria de 380 cruzeiros para 1200 cruzeiros, aproximadamente), e, em segundo o governo iria impor limites às remessas de lucros de empresas estrangeiras que estivessem instaladas no Brasil.

Quanto aos aspectos econômicos, o SGV divide opiniões. Contudo, por mais que não exista consenso na literatura, é pouco provável que algum autor ou teórico consiga sustentar argumentação que indique que o referido governo e governante não tinham intenções para com o desenvolvimento capitalista do país. Assim, o SGV pode ser visto, em um primeiro momento, como sendo um tanto quanto contraditório, dados os objetivos expostos de incentivar a acumulação de capital, nos marcos de uma sociedade capitalista – com o chamado Nacional-Desenvolvimentismo varguista –, e pela tentativa de inserir os trabalhadores dentro dessa sociedade moderna que estava sendo construída no país. No entanto, como afirma Fonseca (1989), não se pode deduzir que o desenvolvimentismo e o trabalhismo são incompatíveis sem relacioná-los ao contexto histórico vivido em um determinado país, pois eles “são sincrônicos e partes de um mesmo processo”<sup>10</sup>, levando em consideração o momento em que o Brasil se encontrava no período do SGV. A correlação de forças que Vargas procurava equilibrar era bastante problemática à medida em que as diferentes classes passavam a reivindicar segundo os interesses particulares, muitas vezes inconciliáveis entre si, exigindo que a definição viesse a ser dada pelo governo. O que Vargas buscava, a inserção dos trabalhadores, “do povo”, das classes marginalizadas, no desenvolvimento capitalista, acabava afastando-o cada vez mais de setores dominantes tradicionais da sociedade brasileira – dos quais, paradoxalmente, ele fazia parte.

---

<sup>10</sup> Fonseca, P. C. D. Vargas: o capitalismo em construção, 1906 – 1954. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989, p. 457.

## 1.1 CONTROVÉRSIAS SOBRE O PERÍODO

O SGV, como salientado anteriormente, recebeu diferentes classificações e interpretações e não seria diferente com relação à política econômica. Com isso, o presente trabalho tomará como ponto de partida os diversos olhares sobre o mesmo. De uma maneira um tanto quanto geral, pode-se encontrar quatro formas distintas de classificação de tal período. A primeira delas afirma que o SGV trata-se de um governo populista, marcado por demagogia, que utilizava o carisma de seu líder para “conquistar” as massas, em seguida, podemos citar a corrente, defendida por Thomas Skidmore<sup>11</sup>, que afirma ter havido, em tal governo, uma fase inicial, em que políticas ortodoxas eram postas em prática e, em certo momento, ocorreu uma “virada nacionalista”, mudando de forma extrema, dando um caráter ambíguo para o governo. A terceira corrente propõe que o período havia sido conservador e ortodoxo. E, por fim, a quarta corrente afirma que é possível identificar uma preocupação de longo prazo no referido governo, com centralidade para as questões industriais e de modernização produtiva, classificando-o como Nacional-Desenvolvimentista.

Quanto à classificação do SGV como populista, é importante lembrar, como afirma D’Araújo<sup>12</sup>, que apesar das diferenças quanto ao conteúdo e quanto ao seu conceito, o populismo é tido, por muitos historiadores e teóricos, como a principal vertente política no período pós-1945 e reproduziria algumas características marcantes da década de 1930 como o apartidarismo e a variante autoritária. Assim, o início do debate ocorreu dentro da esfera acadêmica, mas logo supera seus limites iniciais e alcança a mídia e a política nacional como uma forma de desmerecer a principalmente as políticas sociais executadas pelos governantes que antecederam o golpe em 1964. Tais governos teriam como características principais uma forma de militância política que tinha a capacidade de envolver e mobilizar grandes massas, dentro dos setores operários e da pequena burguesia urbana, com um líder que se apresentava de forma paternalista e carismática, empolgando a população recém urbanizada que depositava suas esperanças de melhoria de qualidade de vida e de possibilidade da existência de mobilidade social no novo líder nacional. Outro ponto bastante comum entre os autores que escrevem sobre o tema e defendem a existência de governos populistas no período entre os anos de 1946 e 1964, gira em torno “da inexperiência política dessa parte do povo brasileiro”, e que tal fato havia

---

<sup>11</sup> Skidmore, T. Brasil: de Getúlio a Castelo, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

<sup>12</sup> D’Araújo, M. C. O Segundo Governo Vargas, 1951 – 1954. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 25.

funcionado como uma “técnica de organização, controle e utilização da força política das classes assalariadas, particularmente o proletariado”<sup>13</sup>.

Para Weffort (2003), uma das características que passou a representar a nova democracia que nascia entre os anos de 1945 e 1946 era a necessidade de “cortejar as massas” (p. 21) e a prática do sufrágio exercido naquela época acabou transformando a relação política em uma relação entre indivíduos. Com isso, nos discursos em que Vargas fala diretamente aos trabalhadores, nas promessas em que afirmava que iria governar pelo povo e não pelo partido, além das demais características citadas anteriormente presentes no governo, acabavam corroborando as teorias de que o SGV deveria ser classificado como um governo populista.

As características e os autores mencionados até agora tratam de um populismo focado na esfera política. No entanto, a partir dos anos 1980, o populismo econômico passou a ganhar espaço dentro da academia e, novamente, o terreno latino-americano foi bastante fértil para a aplicação e propagação do conceito. Algumas características são compartilhadas com o modelo político, como a demagogia, a manipulação e o nacionalismo, por exemplo. No entanto, o populismo na esfera econômica trata-se de políticas econômicas destinadas a alcançar objetivos específicos. Com isso, medidas macroeconômicas exageradamente expansionistas seriam postas em prática na tentativa de resolver problemas, como a distribuição de renda, por exemplo, menosprezando os riscos inflacionários e negando controles econômicos, que acabam, na maioria das vezes, levando a grandes crises, atingindo toda a sociedade, mas, mais violentamente, as camadas mais pobres da sociedade. Alguns elementos seriam comuns aos programas de populismo econômico, como a busca pela reativação da economia (crescimento), pela redistribuição de renda e pela reestruturação da economia.

O populismo político e o populismo econômico podem ser pensados e teorizados separadamente, pois a ocorrência de um não vem acompanhada, necessariamente, da ocorrência do outro, apesar das características que guardam em comum. No entanto, o período do SGV aparece recorrentemente como um dos casos tipificados de populismo, tanto o político quanto o econômico, juntamente com outros governos latino-americanos.

Os modelos econômicos de populismo geralmente são baseados em construções teóricas voltadas a caracterizar um padrão de política econômica que se expressa através de ciclos. Mesmo que cada caso apresente características específicas e utilize ou reforce diferentes ferramentas, os exemplos populistas apresentam algumas fases em comum e confluem quanto a tentativa de crescer aceleradamente ignorando ou subestimando as políticas de estabilização.

---

<sup>13</sup> Ianni, O. O colapso do populismo do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1978, p. 57 e 63.

Para autores como Cardoso e Faletto (1977), os movimentos ditos populistas podem ser caracterizados como fenômenos socioculturais e políticos que marcam a época de transição da sociedade tradicional para a sociedade urbano-industrial. Com isso, o fim do processo se daria em uma sociedade urbana-industrial, “democrática, racional, onde não haveria nem demagogos nem carismáticos”<sup>14</sup>. No progresso dessa transição que os movimentos populistas teriam surgido. Assim, tais movimentos podem ser interpretados como uma das peças do motor da mudança social que estava se desenvolvendo na América Latina entre os anos de 1920 e 1960 do século XX. A transição do campo para a cidade, o que incluía o acesso às escolas e aos meios de comunicação em massa, trouxe para as novas camadas urbanas ainda em formação um aumento de expectativas sociais e econômicas. Assim, a grande diferença entre as aspirações e satisfações, somadas a inexperiência política e a falta de hábitos de uma rotina urbana, segundo Di Tella<sup>15</sup>, acabam facilitando a mobilização das massas urbanas por líderes carismáticos com fortes influências ideológicas.

Contudo, é importante frisar que para melhor compreender os motivos pelos quais os governos acabam adotando políticas com tais características, é necessário observar diversos aspectos, inclusive os institucionais, para buscar entender as características da estrutura social ao comportamento político e público e as escolhas para tais políticas. Assim, é importante buscar um aprofundamento de entendimento sobre as forças que dão impulso para que o fenômeno do populismo aconteça. Dessa forma,

[...] o populismo latino-americano não pode ser explicado como um conjunto irracional de medidas econômicas autodestrutivas que pretendem redistribuir renda mediante gasto deficitário. Atrás dessas políticas se encontra uma lógica política que impulsiona o surgimento e a repetição dos programas populistas [...]<sup>16</sup>.

Autores e teóricos como Gomes (2005), Bodea (1992), Ferreira (1997, 2005), Fonseca (2010, 2011) escreveram com intenção de desconstruir a ideia que associa Vargas ao populismo, seja político ou econômico. O trabalho dos três primeiros autores vai de encontro a teoria de que o trabalhismo varguista seria apenas uma forma de populismo, que o ex-ditador utilizaria de “ferramentas populistas” para manipular as massas, no caso de Vargas, massas de trabalhadores urbanos, apresentando-se de forma carismática, aproveitando-se do baixo nível de consciência de classes dessa parte da população. Já Pedro Fonseca (2010, 2011) escreve com

<sup>14</sup> Ianni, O. A formação do Estado populista na América Latina. São Paulo: Ática, 1989, p. 21.

<sup>15</sup> Di Tella, T. S. Para uma Política Latino-Americana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

<sup>16</sup> Drake, P. W. El Populismo en Perspectiva. In: Dornbusch, R.; Edwards, S. (Coord.) Macroeconomía del Populismo en la América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 47. Do original espanhol. Tradução nossa.

objetivo de desvincular o SGV de interpretações e classificações populistas de ordem econômica, procurando demonstrar que as etapas do ciclo populista não aparecem no segundo período presidencial de Vargas e questiona tais construções já na análise dos primeiros anos de governo.

Já a segunda interpretação, de Thomas Skidmore, utiliza palavras como “ambivalente”, “misto”, “heterogêneo”, “conflitante” para caracterizar a política econômica ao longo do SGV. Segundo esse autor, Vargas atacou os problemas econômicos, até certa altura do governo, de forma “mista”, que, por um lado, tomava medidas ortodoxas, mas, por outro, perseguia, ao mesmo tempo, uma estratégia de nacionalismo econômico, como uma tentativa de contrabalancear os efeitos das políticas econômicas conservadoras que acabou tomando nos primeiros anos de seu governo. Em um segundo momento, Getúlio teria dado uma “virada” nacionalista nas tomadas de decisões, tanto políticas quanto econômicas, visto que sua tentativa de equilibrar as forças entre ortodoxia/conservadorismo e nacionalismo/trabalhismo não teria gerado os resultados esperados.

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, nascida em 1950, que acabou impulsionando o planejamento da política de investimentos, como com a inspiração para a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), para tentar reduzir as deficiências de infraestrutura que prejudicariam o desenvolvimento do Brasil; o Plano Lafer, apoiado pelo Fundo de Reparçamento Econômico, que continha diversos projetos de investimentos para o desenvolvimento econômico, em meados de 1952, mais as campanhas encabeçadas por Getúlio da necessidade de empresas públicas (Petrobrás e a Elerobrás) como ferramentas essenciais para a política de investimento, são atitudes e decisões políticas que Skidmore interpreta como maneiras “nacionalistas” de lidar com os problemas internos e externos do Brasil. Contudo, já nova política cambial, posta em prática em 1953, com a Instrução 70 da SUMOC, mais flexível, que acabou ajudando a restaurar a competitividade das exportações brasileiras no exterior e a convencer as autoridades financeiras e investidores internacionais de que o país estava mais comprometido com o seu equilíbrio e saúde financeira, junto com a criação da Petrobrás na forma de uma empresa mista, acabou tendo um tom de submissão às exigências estrangeiras e dividia opiniões quanto à necessidade de entregar parte de um setor extremamente estratégico como o do petróleo nas mãos de potências “imperialistas”, acabaram sendo vistas como atitudes políticas bastante ortodoxas que seriam um tanto quanto inconsistentes com o outro grupo de decisões mencionado anteriormente.

Para Skidmore, a classe média e a classe operária urbana respondiam positivamente aos apelos nacionalistas. Com isso, o nacionalismo econômico poderia ser bastante útil ao

governante, pois daria às diferentes classes um senso de comunidade. Contudo, a estratégia poderia ser perigosa, pois corria o risco de agravar a divisão política no país, visto que a direita oposicionista era liderada por classes tradicionais que se posicionavam contra a industrialização.

Vargas ainda precisava lidar com o problema inflacionário que acabava acirrando as tensões sociais, concentrando a renda, causando forte aumento do custo de vida para a classe média e, de uma forma ainda mais grave, para a classe operária urbana. O aumento de salário mínimo decretado por Vargas em 1951 apenas cobriria os aumentos de preços e as tentativas anti-inflacionárias e de estabilização poderiam provocar interesse e agitação em quase todos os setores da economia. Porém, ainda assim, para Skidmore, as medidas para controle inflacionário eram necessárias e indispensáveis.

Então, a partir de meados de 1953, Vargas remodela seu ministério e lança um programa anti-inflacionário. Como seus atos conciliatórios com relação à UDN pareciam não gerar frutos, o presidente substituiu os seus ministros mais importantes e, dentre eles, dois eram grandes e velhos aliados: Oswaldo Aranha, que comandaria a partir de então o Ministério da Fazenda, e João Goulart, que estaria à frente do Ministério do Trabalho. Com isso, Getúlio procurou uma aproximação com o eleitorado operário, dada a representatividade que Jango (João Goulart) tinha dentro do PTB. No entanto, mesmo que tenha investido em uma tentativa de mobilizar a classe operária sem afastar os industriais, visto que havia convidado Aranha para a pasta da Fazenda, um nome bastante respeitado e conhecido na comunidade financeira nacional e internacional, a nomeação do novo ministro do trabalho causou certa estranheza aos industriais, aos eleitores da classe média e à ala conservadora do exército. Segundo Skidmore, essa atitude de Vargas poderia ser explicada pela necessidade “de uma ‘cobertura’ política para o plano de estabilização que estava então sendo formulado”<sup>17</sup>.

Com um problema persistente na situação do balanço de pagamentos e da ascensão inflacionária, em outubro de 1953, o novo ministro da Fazenda lança um programa conhecido como Plano Aranha, que previa controle cambial e restrição de crédito na esperança de conseguir reverter o problema do déficit do balanço de pagamentos, tornando as mercadorias brasileiras mais atrativas para o mercado internacional e encarecendo os produtos importados. Juntamente com os problemas econômicos internos, a relação entre Brasil e Estados Unidos começava a apresentar sinais de desgaste quando o governo de Truman foi substituído pelo governo republicano comandado por Dwight D. Eisenhower, pouco simpático aos problemas

---

<sup>17</sup> Skidmore, T. Brasil: de Getúlio a Castelo, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 147.

dos países em desenvolvimento, além do desconforto que a campanha da Petrobras causava aos americanos. Assim, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi encerrada em meados de 1953.

Ainda no final do ano de 1953, Vargas começa a levantar questões que, para Skidmore, corroboravam a “virada nacionalista” ocorrida no governo a partir desse ano, como, por exemplo, a questão das remessas de lucros das firmas estrangeiras que, segundo Vargas, seriam excessivas. Além disso, a execução do programa de estabilização, o Plano Aranha, não apresentava sinais de trazer a recuperação necessária para a economia. O que é, de certa maneira, natural, dado que existe um tempo de maturação para que o efeito das reformas fiscais e cambiais possam ser sentidas. No entanto, o aumento do custo de vida da classe média e dos trabalhadores urbanos fazia com que a população esperasse impaciente por uma solução, acirrando ainda mais os ânimos entre os diferentes setores e o governo.

Uma onda de greves e protestos tomava conta do país no ano de 1953 e início de 1954. Em março de 1953, foi deflagrada a “greve dos 300 mil”, a maior greve que havia ocorrido até então – e o governo decidiu tratar dessas manifestações de forma menos repressiva, com mais negociação, o que a oposição interpretou como uma atitude de um governo que não tinha forças para lidar com os problemas e agitações sociais. No início de 1954, havia boatos de que o Ministro do Trabalho, João Goulart, iria anunciar um aumento de 100% do salário mínimo, o que acabou gerando descontentamento em diversos setores. Um movimento de protesto entre a oficialidade do exército contra seus baixos salários culminou com a apresentação de um memorial, conhecido como Manifesto dos Coronéis, onde eles reivindicavam melhorias e renovação de equipamentos, aumento de salários e, caso o aumento do salário mínimo se confirmasse, pessoas menos qualificadas receberiam quase o mesmo que uma pessoa com diploma universitário e que, dessa maneira, o governo estaria beneficiando apenas “certas classes”.

O memorial surpreendeu Vargas e demonstrou um grande descontentamento dos jovens oficiais, uma ala de militares que, inicialmente, não costumava dar preocupações ao presidente. No entanto, no final do mês de fevereiro, um relatório foi apresentado por Jango propondo o tão esperado aumento de 100% do salário-mínimo. Assim, na tentativa de recuperar uma fatia do prestígio político perdido nos últimos acontecimentos, Getúlio demite o Ministro da Guerra e o Ministro do Trabalho. Em um discurso feito por ele logo após a destituição de Jango, Vargas firmou que não tinha reais intenções de levar a cabo o aumento do salário mínimo, mas em um pronunciamento posterior, segundo Skidmore, ele dá um tom marcadamente nacionalista,

atacando os investidores estrangeiros e o mercado livre<sup>18</sup>. Em abril, foi lançado pelo presidente o projeto da Eletrobrás – empresa de energia elétrica administrada pelo governo para suprir as necessidades energéticas do país – atitude também interpretada como sendo carregada de intenções nacionalistas.

A situação ficava cada vez mais preocupante ao longo de 1954: a oposição udenista tenta pedir o *impeachment* de Vargas. Ainda, este anunciou em maio que faria valer o aumento de 100% do salário mínimo proposto por Jango e a situação econômica, ao invés de melhorar, seguia mostrando sinais de piora. Para o autor, Vargas “havia perdido seu senso de equilíbrio” e sua nova estratégia política parecia no mínimo “imprudente”<sup>19</sup>. A oposição não consegue quórum suficiente para o pedido de afastamento do presidente, pois não auferiu votos suficientes vindos da maioria PSD-PTB. No entanto, o Manifesto do Coronéis, a campanha da UDN e a falta de sucesso com relação à tentativa de se apoiar nos trabalhadores fizeram com que Vargas se tornasse alvo também das classes média e industrial, principalmente, pelo descontentamento com a situação econômica.

No dia 5 de agosto de 1954, um pistoleiro contratado por Gregório Fortunato – o chefe da guarda presidencial do palácio e companheiro de longa data de Getúlio –, sem o conhecimento de Vargas, atira na tentativa de acertar o jornalista Carlos Lacerda, um dos maiores opositoristas, mas acaba acertando e matando seu acompanhante, Major Rubens Florentino Vaz. O impacto político causado por esse atentado foi decisivo para pôr fim ao SGV, juntamente com uma série de acusações de corrupção que vinha à tona na medida em que as investigações do assassinato progrediam. A posição política do presidente deteriorava-se aos poucos: no dia 22 de agosto um grupo de oficiais da Aeronáutica lança um manifesto exigindo a renúncia do presidente; no dia 23 desse mesmo mês o Vice-Presidente Café Filho rompe publicamente com Vargas e, também nesse dia, vinte e sete generais do exército lançam um Manifesto à Nação exigindo a renúncia de Getúlio. Assim, Vargas reúne seu gabinete no dia 24 de agosto e decide, após muito hesitar, em tirar uma licença. Nessa mesma noite, Vargas tira sua vida com um tiro no peito e sua carta testamento foi concluída com a seguinte mensagem: “Eu vos dei a minha vida. Agora ofereço a minha morte. Nada receio. Serenamente dou o primeiro passo no caminho da eternidade e saio da vida para entrar na história”.

Para Skidmore não existem dúvidas que a carta suicídio de Vargas era o maior apelo nacionalista que o presidente poderia ter feito, dado o tamanho da emoção despertada na população naquela época. A comoção foi imediata e uma onda de simpatia por Vargas tomou

---

<sup>18</sup> Skidmore, T. Brasil: de Getúlio a Castelo, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 168.

<sup>19</sup> Idem, p. 171.

conta do Brasil. E, ainda segundo o autor, “na morte como na vida, os atos de Getúlio foram cuidadosamente calculados para produzir o máximo de efeito político”<sup>20</sup>.

A tese da “virada” nacionalista de Skidmore já foi criticada por diversos autores – dentre eles podemos citar Maria D’Araújo, Lessa e Fiori, Vianna, Pedro Fonseca – com o argumento central de que seria necessário fazer uma análise do período como um todo, ver os aspectos políticos e econômicos como sendo parte do mesmo “jogo” e que, para entender esse “jogo”, seria necessário considerar o SGV do início ao fim, sem divisões. Os acontecimentos políticos do período, segundo D’Araújo<sup>21</sup>, representam a tentativa de lidar com situações inesperadas e de contornar certas dificuldades que vinham surgindo no caminho, portanto, as atitudes do governante nada tinham de ambivalentes ou irracionais, tratavam-se apenas de tentativas de manutenção do “jogo político” e da governabilidade. Ademais, Lessa e Fiori<sup>22</sup> sustentam a tese de que não houve, no SGV, descontinuidades, desacordos ou estratégias antagônicas (uma conservadora e outra nacionalista popular) dentro da política econômica de tal governo, assim como afirma os autores citados anteriormente.

Já a terceira corrente, que tem como principais nomes Lessa, Fiori e Vianna, defende a tese que o SGV foi um período conservador e ortodoxo em sua política econômica. Lessa e Fiori, por exemplo, já na introdução de seu trabalho de 1991, afirmam que “dissentem amplamente do consenso dominante”<sup>23</sup> no que se refere ao projeto industrializante de Vargas, à preocupação direcionada aos trabalhadores<sup>24</sup> e ao caráter nacionalista presentes no SGV. Segundo esses autores, não é possível encontrar a ideia de um projeto de industrialização pesada que teria na empresa pública o agente diretor dentro das intenções varguistas, o que vai de encontro ao que a academia, diversos teóricos e autores já confirmaram com o estudo dos discursos, projetos de leis e documentos do período desse governo.

Para Vianna<sup>25</sup>, não houve no SGV uma ambiguidade com relação à política econômica, como afirma Skidmore. Nesse período, a política econômica era precisa, coerente e foi desenvolvida a partir de um projeto de governo bem definido, que tornava possível a articulação política. No entanto, esse projeto, para Vianna, mostrou-se com características conservadoras.

<sup>20</sup> Skidmore, T. Brasil: de Getúlio a Castelo, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 180.

<sup>21</sup> D’Araújo, M. C. O Segundo Governo Vargas, 1951 – 1954. Rio de Janeiro: Zahar, 1982, p. 131-132.

<sup>22</sup> Carlos Lessa e José Luiz Fiori, “Houve uma Política Nacional-Populista? ”, Ensaios FEE, Porto Alegre, 1991, p. 193.

<sup>23</sup> Idem, p. 177.

<sup>24</sup> Para Lessa e Fiori, o reajuste do salário mínimo em 100%, por exemplo, ocorrido em 1954, foi uma “encomenda” de Getúlio Vargas ao seu Ministro do Trabalho como resposta às greves ocorridas em 1953. Assim, para tais autores, essa atitude não tinha nenhuma relação com a intensão de Vargas de melhorar a qualidade de vida do operariado ou de tentar recuperar o valor perdido do salário mínimo ao longo dos anos anteriores, mas sim representou uma tentativa de acalmar os ânimos da massa proletária urbana.

<sup>25</sup> Sérgio Besserman Vianna, *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas*, Rio de Janeiro, BNDES, 1987.

Segundo ele, a política monetária foi fortemente restritiva, o comércio exterior foi conduzido de uma forma liberal, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi essencial para o sucesso de políticas implementadas na segunda metade do governo. Assim, os autores que defendem essa tese trabalham no esforço de demonstrar que a primeira fase do governo, a fase de colocar em prática medidas ortodoxas para sanar os problemas econômicos e alinhar novamente a economia do país, não se tratava apenas de uma fase, mas sim do período como um todo.

Lessa e Fiori ainda afirmam que “em nenhum lugar se encontra a ideia ou a prática de um Estado que, [...], promovesse por sua iniciativa um conjunto coordenado de investimentos destinados a puxar uma industrialização rápida e concentrada”<sup>26</sup>. Assim, eles ressaltam que não encontraram nenhum indício de um projeto de industrialização ou de “estatismo”. Portanto, segundo os autores, não é possível encontrar evidências suficientes, sejam elas intencionais ou objetivas, que sustentem a ideia de um projeto governamental de desenvolvimento nacional autônomo e popular puxado pelo Estado.

É importante sempre levar em conta nas análises sobre o período, a fase em que o SGV encontra-se para o entendimento da formação e da transformação do capitalismo brasileiro. Os anos entre 1951 e 1954 formam um curto período dentro de um processo mais amplo que definiria o futuro da sociedade e da economia do país. Dentro desse contexto e baseado em análises de documentos, discursos, lutas políticas e medidas econômicas e políticas tomadas, a quarta corrente defende que houve um projeto de caráter industrializante no SGV e que “definiu-se no início dos anos 50 um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil mais profundo e complexo, mais abrangente, ambicioso e integrado que o delineado ao final da década de 30”<sup>27</sup>.

Autores como Draibe (1985), Bastos (2009), dentre outros, realizaram o esforço de demonstrar que, durante o período, houve a implementação de medidas pelo governo que tinham como objetivo claro a centralidade na industrialização acelerada e na modernização da agricultura. Segundo um dos autores dessa corrente, Pedro Fonseca, o fato de os primeiros meses de governo terem sido focados na estabilização da economia brasileira, com políticas contencionistas, seja para enfrentar os déficits no balanço de pagamentos seja para conter a aceleração inflacionária, não o torna incompatível com um projeto desenvolvimentista de longo prazo, com a melhora e aumento da produção. Como afirma o autor (2009, p. 52),

---

<sup>26</sup> Carlos Lessa e José Luiz Fiori, “Houve uma Política Nacional-Populista? ”, Ensaios FEE, Porto Alegre, 1991, p. 192.

<sup>27</sup> Draibe, S. M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930 – 1960*. São Paulo, FFLC/USP, 1985.

[...] não se negava *a limine* a necessidade de políticas contencionistas [...], mas buscava-se sua compatibilização com o aumento da produção – ou, pelo menos, estabilizar minimizando os prejuízos à produção e ao desenvolvimento. Como se sabe, a ortodoxia econômica nunca compactuou com essa possibilidade [...]. Por conseguinte, as dificuldades de implementação do Nacional-Desenvolvimentismo como projeto, com as adversidades da conjuntura, não podem ser interpretadas como ambiguidade nem como hesitação – e, muito menos, com sua inexistência.

Para que o projeto varguista fosse viabilizado, seria necessária uma articulação do aparelho estatal, das forças políticas do país e, em certa medida, da força política e econômica internacional. Assim, a fase de randomização<sup>28</sup> que alguns autores destacam, mostra de forma clara a tentativa de levar seu projeto adiante, tendo que lidar com uma série de conflitos. Ainda, sobre o nacionalismo presente no SGV, muitas vezes interpretado de forma negativa, deve-se lembrar que Vargas não podia se dar ao luxo de abrir mão de recursos estrangeiros para executar os projetos industrializantes e receber tais recursos não representa de forma alguma uma descaracterização da autonomia desejada por Getúlio. Ademais, como afirma Bastos (2001, p. 503),

[...] o nacionalismo de Vargas não era xenófobo, no sentido de recusar-se a contar com recursos externos ou barrar a entrada de capitais estrangeiros no Brasil. A crise de seu projeto econômico, portanto, não foi a crise de um projeto de desenvolvimento estritamente nacional e avesso a participação de capitais estrangeiros [...]. Foi a crise, sim, de uma forma de desenvolvimento associado do capitalismo brasileiro diferente daquela que vingaria na segunda metade da década de 50, mas ainda assim a crise de uma proposta de desenvolvimento associado.

Dessa forma, uma parte dos autores defensores da classificação desse governo como Nacional-Desenvolvimentista procura demonstrar em seus trabalhos que é impróprio negar a existência de um projeto de desenvolvimento baseado na adoção de políticas de estabilização por parte dos governos na tentativa de resolver ou amenizar os problemas macroeconômicos conjunturais. Não parece conveniente ter um pré-conceito enraizado de que os governos desenvolvimentistas necessariamente recusam, negam ou ignoram os problemas econômicos, estruturais ou conjunturais, na tentativa de fazer a indústria e a produção crescerem a qualquer custo. Ou seja, não há correlação inexorável entre desenvolvimentismo e populismo.

O Nacional-Desenvolvimentismo, ligado ao SGV, representa um projeto de longo prazo, um plano de governo com objetivos pré-determinados. Já as políticas de estabilização representam que estamos lidando com políticas instrumentais, geralmente com foco no curto prazo, sejam elas monetárias, cambiais ou fiscais. Assim, segundo Fonseca (2009), a ação do

---

<sup>28</sup> O período de randomização se caracteriza por políticas alternadas e simultâneas de expansão e contração da demanda.

governo ultrapassa as políticas econômicas instrumentais e existem outras formas de “robustecer as evidências de um projeto do que o manejo de variáveis como taxa de câmbio e de juros”. Como a nossa interpretação alinha-se com os trabalhos desta última corrente de autores, **o esforço presente nesse trabalho será uma tentativa de demonstrar que as medidas nas áreas da educação, trabalho, saúde e previdência, os discursos e pronunciamentos dados pelo governo, a criação de leis, ministérios, órgãos, entre outros, são ações que representam muito mais fielmente a intencionalidade e o objetivo principal de Getúlio Vargas quando este subiu ao poder no seu segundo governo.**

O período foi escolhido por apresentar diferentes formas de interpretá-lo e pela forma que, historicamente, os governos que se preocupam com melhorias de longo prazo são analisados, parecendo que, economicamente falando, apenas as políticas instrumentais devem ser priorizadas e levadas em conta na avaliação sobre desenvolvimento econômico.

Assim, procuraremos mostrar que o desenvolvimentismo do SGV representou uma tentativa de construir um desenvolvimento focado não somente na indústria, mas também com preocupações quanto a melhoria na qualidade de vida da população trabalhadora e com a inserção dessa parte da sociedade no sistema econômico. Assim, a escolha da base teórica se dá pelo fato de que Celso Furtado, a partir de sua raiz estruturalista e pela sua evolução intelectual quanto ao conceito de desenvolvimento, apresenta ideias consolidadas sobre o que seria necessário para superação da condição periférica e subdesenvolvida do país na época em que Vargas estava no poder, defendendo que o desenvolvimento só seria alcançado se os olhos fossem voltados para além da industrialização. Ademais, a discussão sobre desenvolvimentismo, com foco nos trabalhos de fonte estruturalista da Cepal, foi utilizada como base pela importância que essa corrente teve nas decisões de política econômica do período analisado.

Os temas do populismo e do trabalhismo não poderiam deixar de estar presentes em uma análise sobre os governos de Getúlio Vargas, dado que é praticamente impossível fazer um estudo abrangendo economia, política e história sobre a Era Vargas sem levantar questões como a política para com os trabalhadores, a aproximação do governante com a população urbana e o poder de mobilização que Vargas tinha ao dirigir-se diretamente ao “povo”.

**O problema que norteia essa pesquisa é investigar como foi a trajetória de governo de Vargas, entre os anos de 1950 e 1954, buscando demonstrar que existia nesse governo um elo entre industrialização e distribuição de renda, amalgamada pela sua política trabalhista, e que muitas vezes é interpretada como demagogia e tão somente busca pela manutenção do poder.** Assim, a partir das interpretações de desenvolvimento de Celso Furtado

e de desenvolvimentismo de raiz estruturalista, que centram seus *approaches* além da esfera econômica, busca-se analisar em que medida o Segundo Governo Vargas incorpora políticas de distribuição de renda como sendo importantes dentro da busca pelo desenvolvimento.

## 2 DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTISMO COM TENDÊNCIA DISTRIBUTIVISTA

O termo desenvolvimento é um tema bastante polêmico e recheado de controvérsias. Um dos motivos para que exista essa tensão baseia-se no fato de que seu conceito perpassa por diversas áreas, diferentes contextos históricos e está concretado no núcleo de algumas importantes correntes teóricas. Além do mais, outra razão que também pode explicar o motivo para tamanha polêmica, centra-se na relação que muitas vezes é feita do conceito de desenvolvimento com o de desenvolvimentismo.

Segundo Cepêda (2012), o desenvolvimento, a evolução e o progresso são temas estimados pelo pensamento moderno, seja na história, na economia ou na filosofia. Ainda, segundo a autora, Condorcet e Herder podem ser considerados os primeiros pensadores que trataram essa questão com relação às diferenças evolutivas do homem no seu papel dentro da sociedade, até que chegamos aos trabalhos de pensadores como Kant, Marx, Hegel e Comte tratando das transformações centradas nos movimentos das formas sociais. Contudo, independentemente da grande diversidade teórica, a essência do conceito aproximava-se cada vez mais de uma percepção de evolução, “de uma fuga para a frente impulsionada pela ação humana<sup>1</sup>”, mudança qualitativa, a despeito de qual que fosse o motor ou o sujeito dessa mudança.

Na economia, Adam Smith pode ser citado como um dos autores e teóricos que utilizou o tema do desenvolvimento em seu clássico *A Riqueza das Nações* (1776), quando elabora a ideia de que com a autonomia do trabalho do homem sobre a natureza, a divisão da produção e a perspectiva da inovação, o futuro moderno seria alcançado com melhorias e mudanças sociais puxado pela produtividade. Com o passar do tempo, o conceito de desenvolvimento foi sendo construído com base nas ferramentas de produção como sendo os determinantes para o futuro social. Contudo, as divergências acabam ocorrendo no momento de determinar as variáveis fundamentais e na definição do objeto almejado pelo desenvolvimento para a explicação da dinâmica na economia. Nesse contexto é que se estabelecem os conflitos entre desenvolvimento e crescimento, bem como entre desenvolvimento e desenvolvimentismo.

A diferenciação entre crescimento e desenvolvimento acaba carregando certo apelo ideológico, pois, dado o fato de termos diversos exemplos históricos de casos de intenso crescimento econômico sem a devida mudança social, o conceito de desenvolvimento acaba

---

<sup>1</sup> Cepêda, V. A. Estado, Democracia e nação na teoria do subdesenvolvimento, 2012, p. 77.

sendo carregado de substância valorativa. Atualmente, na maioria das vezes, desenvolvimento e crescimento econômico são termos usados como sinônimas e o meio usado para medir o desenvolvimento acaba sendo o do aumento da renda per capita.

Muitos teóricos, ao tratarem de desenvolvimento, dão centralidade para o papel da distribuição de renda, enquanto que no crescimento econômico não haveria melhora desse índice. Amartya Sen (1983), afirma que a teoria tradicional do desenvolvimento econômico considera como centrais os aspectos da industrialização, da acumulação de capital, do planejamento em um Estado ativo. Apesar desses assuntos serem importantes, essa teoria apresenta certas limitações, de acordo com o autor, pois deve-se perceber que o crescimento econômico é apenas um meio para que outros objetivos sejam atingidos e que os reais benefícios estão além da geração do crescimento. Ainda, segundo ele, o desenvolvimento se constrói com a expansão das liberdades, focando nas condições gerais de vida e na possibilidade de as pessoas viverem de modo satisfatório e realizador, a partir das expectativas individuais e comunitárias<sup>2</sup>. O marco teórico da abordagem das capacitações, a partir de Sen, evita tratar dos problemas do desenvolvimento somente pela métrica da renda – teoria utilitarista – que, na maioria das vezes, tem o desempenho do PIB como o maior indicador. Sen adota um conceito multidimensional para o desenvolvimento, pois o foco deve ser dado nas melhorias na qualidade de vida que o progresso técnico e material deveriam trazer, não apenas em aumento de renda e bens.

Já Celso Furtado, em um de seus últimos trabalhos afirma que o “crescimento econômico”, tal como conhecemos, vem se fundando na preservação de privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza por seu projeto social subjacente”<sup>3</sup>. Para ele, o desenvolvimento implicaria, necessariamente, distribuição. Com isso, ideias como as de Sen e de Furtado supõem que o aumento dos padrões médios de vida deve vir acompanhado de outros objetivos, como o desenvolvimento social, uma distribuição de renda mais igualitária, um regime político democrático, entre outros. Furtado, em seu livro *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1967), sintetiza essa diferença afirmando que “o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a”<sup>4</sup>. Já Ignacy Sachs, que também distingue os dois conceitos, não hesita em adicionar adjetivos ao desenvolvimento e ao crescimento para que o pensamento se torne mais claro. Para ele, existe um desenvolvimento incluyente e um crescimento excluyente e concentrador, assim “a maneira

---

<sup>2</sup> HERRLEIN, Ronaldo. *A Construção de um Estado Democrático para o Desenvolvimento no Século XXI*. Texto para Discussão n. 1935, Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

<sup>3</sup> Celso Furtado, 2004, p. 484.

<sup>4</sup> Furtado, C. *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, 1967, p. 75.

de definir desenvolvimento includente é por oposição ao padrão de crescimento perverso, conhecido na bibliografia latino-americana como ‘excludente’ do mercado de consumo e ‘concentrador’ [de renda e riqueza]”<sup>5</sup>.

Ao adicionarmos o sufixo *ismo* ao desenvolvimento começamos a tratar de um termo bastante usado pelos economistas e que tem a sensibilidade de “mudar” de sentido, seja totalmente ou parcialmente, dependendo do *approach* teórico em que o termo está inserido. O debate sobre o desenvolvimentismo é bastante amplo na literatura e é um tanto quanto difícil encontrar um consenso entre os teóricos e autores que se debruçam sobre o tema, seja em dado contexto histórico seja na “esfera do pensamento”<sup>6</sup>. Em uma definição bastante genérica, ainda quando o conceito estava começando a ser lapidado, Bresser-Pereira (1968) afirma que “por desenvolvimentismo entendemos uma ideologia que coloque como principal objetivo o desenvolvimento econômico”<sup>7</sup>. No entanto, em períodos posteriores, o desenvolvimentismo começou a ser tomado como objeto de pesquisa e formulações mais precisas foram ganhando espaço.

Fonseca (2014) escreve com o propósito de formular um conceito para desenvolvimentismo. Para tanto, utiliza, metodologicamente, os atributos utilizados pelos principais autores que escreveram sobre o tema e identifica um domínio de atributos mínimos centrais e testa tais atributos em experiências históricas conhecidas como exemplos desenvolvimentistas. Conclui que, apesar do ponto de partida dos diversos autores diferir, podem-se encontrar variáveis que convergem para um núcleo comum, quais seriam: 1) a existência de um projeto deliberado com vistas ao futuro da nação; 2) a intervenção consciente do Estado com objetivo de viabilizar o projeto nacional; e, 3) a industrialização como caminho para o crescimento e o desenvolvimento econômico. Além desses atributos, outros pontos também são mencionados, não pela maioria dos autores, nem com a mesma frequência em comparação com as características do *hard core* do conceito, mas também são importantes, como a redistribuição de renda, o planejamento econômico, a reforma agrária, entre outros.

Bielschowsky (1988, p. 7), partindo da experiência brasileira, formula o conceito de desenvolvimentismo como ideologia, da seguinte maneira:

---

<sup>5</sup> Sachs, I. Desenvolvimento Includente, Sustentável, Sustentado. Rio de Janeiro: Garammond & SEBRAE, 2004, p. 38)

<sup>6</sup> FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In Calixtre, B.: Biancarelli, A. M.; Macedo Cintra, M. A., org., Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: IPEA. 2014.

<sup>7</sup> BRESSER-PEREIRA, L. C. Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930 – 1967. 1ª ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Entendemos por desenvolvimentismo, [...], a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral **é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro**; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas de mercado; por isso é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada é insuficiente.

A ideia do subdesenvolvimento, como uma referência ao “não-desenvolvimento” dos países latino americanos em comparação com os países centrais, dava àqueles países uma problemática relacionada com o atraso e a falta de progresso. Com o início e a evolução do pensamento cepalino, a partir da década de 1950, o subdesenvolvimento passou a ser tratado como um fenômeno histórico e estrutural. Assim, primeiramente, o desenvolvimentismo foi concebido como uma resposta para tentar superar o subdesenvolvimento<sup>8</sup>. Com o avanço do conceito, segundo Fonseca (2014), o desenvolvimentismo pode ser analisado de duas maneiras: primeiro como um termo que alude ao crescimento da produção e da produtividade, com um caráter mais técnico, planejado e quantificável; e, em uma segunda abordagem, o desenvolvimentismo como ideologia assume a importância dos valores e a preocupação de construir um mundo melhor, uma sociedade mais equilibrada e com mais equidade. Dessa forma, o desenvolvimentismo passa a conceber o *desenvolvimento como um fim em si mesmo*<sup>9</sup>.

Com esse amadurecimento do conceito e com o contexto histórico brasileiro durante a década de 1950, assuntos como justiça social, distribuição de renda e de propriedade começaram a fazer parte da cena política e econômica do período. No entanto, o início das discussões eram bastante superficiais e transpareciam um relativo desconhecimento das complexas relações sociais e de produção que o Brasil apresentava em seu imenso território naquele momento<sup>10</sup>. Com a relativa liberalização política ocorrida com a volta de Getúlio Vargas ao poder, em 1951, o país observou uma retomada sobre a problemática distributivista.

O debate ocorrido no início dos anos 50, foi proporcionado pelo clima de tensão política que estava presente no país até meados da década. O debate mais intenso e conciso sobre distribuição de renda ocorreria durante os anos 60, quando as reformas de base tomariam lugar central nas discussões sobre a retomada do crescimento econômico brasileiro. No entanto,

<sup>8</sup> FONSECA, P.C.D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In Calixtre, B.: Biancarelli, A. M.; Macedo Cintra, M. A., org., Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: IPEA. 2014, p. 15.

<sup>9</sup> Ibid. p. 19.

<sup>10</sup> Bielschowsky, R. O pensamento Econômico Brasileiro: o Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 1988.

essa preocupação não era restrita aos problemas econômicos e sociais brasileiros, já que a preocupação com a concentração de renda nas economias latino-americanas esteve presente no trabalho da Cepal desde seus primeiros trabalhos.

Em 1948, em um trabalho escrito por Prebisch (*Estudio Económico de America Latina*) já existia o alerta da impraticabilidade de se aumentar o nível de poupança das economias da América Latina pelo consumo das massas, pois este já era extremamente baixo. Ainda, nesse mesmo texto, apontava para o desalinhamento entre os diferentes estratos da sociedade, ao afirmar que, por outro lado, o consumo das classes altas era demasiadamente elevado, o que o autor considerava um uso inadequado da poupança potencial interna. Assim, não havia dúvida por parte dos autores e teóricos cepalinos quanto à existência de uma distribuição pessoal de renda do subcontinente bastante díspar e que a mesma era inadequada e estava limitando o crescimento econômico.

As teses da Cepal com relação à condição periférica do subcontinente tinham como ponto de partida a necessidade de níveis de poupança adequados para o aumento do estoque de capital e o aumento da produtividade do trabalho para que fosse alcançado um maior nível de remuneração dos trabalhadores nos setores mais avançados. Desses setores seria dada a largada para que o aumento das remunerações se propagasse aos demais setores, incentivando que eles buscassem se modernizar e aumentar a eficiência, acarretando em um aumento de renda para toda a sociedade juntamente com uma melhor distribuição.

Fica claro nos trabalhos dos teóricos cepalinos, até o início dos anos 50, que o processo de industrialização deveria ser suficiente para garantir a distribuição de renda e melhores condições de vida para a população de mais baixa renda. Ainda, isso pode ser percebido pela falta de propostas para lidar com problemas como a fome, o desemprego, a miséria, a educação, a qualificação da mão de obra, o aumento dos bolsões de pobreza, entre outros. A industrialização “possível” para a Cepal seria a substitutiva, voltada para o mercado interno, planejada e passível de proteção por parte do Estado se fosse necessário. Ademais, o processo de industrialização era o núcleo de um projeto que tinha como objetivo absorver a mão de obra excedente ou que estava executando atividade de baixa produtividade, a elevação da renda e a melhora da qualidade de vida da sociedade como um todo. Contudo a formulação cepalina sempre teve preocupação em dar mais autonomia para a periferia com relação ao centro, agindo de forma mais condescendente com as divergências internas do que externas.

A industrialização nos países latino-americanos, entre os anos 30 e 50, justificava o otimismo que se tinha com a industrialização substitutiva. As transformações que as sociedades e economias do subcontinente estavam passando pareciam sinalizar que o caminho que estava

sendo percorrido estava correto e que as mudanças mais efetivas de cunho social eram apenas uma questão de tempo. Contudo, no início dos anos 60, os resultados sociais não vieram e o ritmo de crescimento começava a dar sinais de cansaço.

A partir de então, assuntos com relação à equidade passaram a assumir papel bastante relevante. Assim, aspectos sociológicos passaram a fazer parte dos estudos cepalinos e as reformas estruturais que permitiriam uma melhor distribuição de renda foram agregadas às análises. A partir das décadas de 1950 e 1960, a Cepal passou a defender que o ideal seria se o crescimento econômico e a distribuição de renda caminhassem juntos, a um só tempo.

A partir de então, foi abandonada a ideia de que seria possível fazer crescer a renda para depois distribuí-la e foram identificados problemas estruturais que necessitavam ser enfrentados. Assim, o que não fora conseguido com a industrialização substitutiva e os problemas que foram criados com ela careciam de um conjunto de reformas estruturais com capacidade de distribuir renda e melhorar os índices sociais. Dessa forma, partiu-se de uma ideia mecanicista sobre as questões distributivas, onde o desenvolvimento industrial traria redução das desigualdades sociais, automaticamente, para uma concepção de política planejada e voltada para as mudanças sociais, o aumento de bem-estar, e que buscassem resolver o problema da distribuição pessoal e regional da renda.

## 2.2 CELSO FURTADO

Celso Furtado teve um importante papel na formação do pensamento desenvolvimentista brasileiro. Formado em Direito pela Universidade do Brasil, no Rio de Janeiro, em 1944, e interessou-se por temas como planejamento e organizações, o que o trouxe para o campo da economia. Em 1948, obteve o título de doutor em economia pela Universidade de Paris, onde desenvolveu um estudo sobre a economia brasileira colonial que, mais tarde, acabou dando origem ao seu livro mais conhecido, *Formação Econômica do Brasil*, de 1959.

Durante a década de 50, Furtado construiu uma importante carreira como teórico e administrador público, atuando na Cepal, no Grupo BNDE-Cepal e como criador e organizador da SUDENE. No início da década de 60 foi convidado a comandar o Ministério do Planejamento cuja primeira tarefa seria a de elaborar um projeto – o chamado de Plano Trienal – onde pudesse devolver o dinamismo para a produção e retroceder o processo inflacionário.

Como intelectual, Furtado demonstrava ser um estudioso bastante interdisciplinar, demonstrando interesse em sociologia, história, cultura, o que pode ser identificado nas suas obras pelas influências de autores como Karl Marx, Hegel, Weber, Schumpeter, entre outros.

Diferenciando-se do pensamento econômico clássico, Furtado passa a compreender que a economia necessitava buscar outros métodos, além do indutivo, aproximando-se de outras ciências para aproximar-se da realidade e as especificidades de cada região.

Celso Furtado foi um dos pioneiros, dentro da academia e da intelectualidade brasileira, em tratar e pensar como o problema da distribuição de renda e da desigualdade acabava afetando o crescimento econômico e o desenvolvimento do país. Furtado era vanguardista quando se tratava da ideia de que o subdesenvolvimento não era uma fase histórica comum a todos os países, mas uma especificidade do sistema capitalista onde a estruturação das economias industriais do centro e as economias da periferia estavam dentro de um mesmo processo.

Na sua mais conhecida obra, *Formação Econômica do Brasil*, de 1959, Furtado analisa os ciclos da economia brasileira e os pilares que estruturariam o nosso processo de industrialização. Já no também clássico *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), Furtado trata do conceito de subdesenvolvimento de forma clara e rigorosa. Sua concepção tem a influência do esquema centro-periferia de Raul Prebisch (1949), contudo apresenta uma maior completude, pois contempla o exame da estrutura brasileira subdesenvolvida e a dinâmica de sua articulação externa-interna. A concepção furtadiana do que é subdesenvolvimento retrata um avanço sobre a velha oposição entre atraso e modernidade e sobre a ideia “etapista” do desenvolvimento. Ainda, o autor aborda a dominação internacional e a situação de dependência que são demonstradas pelo comportamento das classes dirigentes e da elite brasileira.

As reflexões de Celso Furtado, juntamente com grandes pensadores brasileiros como Caio Prado Jr. e Florestan Fernandes, por exemplo, podem ser consideradas clássicas mesmo que as teorias desses autores tratem de pontos convergentes e utilizem de abordagens distintas. Esses três teóricos estiveram focados no desenvolvimento desigual do capitalismo, na tentativa de explicar a falta de autonomia da burguesia brasileira para gerar e sustentar o desenvolvimento e a falta de uma ordem interna realmente democrática.

Um dos maiores problemas da teoria econômica é relacionado ao grau de generalidade, ou seja, até que ponto se pode utilizar ou eliminar suposições que servem para simplificar alguma explicação, mas que são quase totalmente incompatíveis com realidade histórica. Com isso, desde a época da teoria ricardiana, categorias são criadas e identificadas permitindo a análise com um elevado grau de abstração. Sendo assim, essa generalização acaba pretendendo dar às teorias uma validade universal<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Assim como a teoria de David Ricardo da renda da terra. Como este, Adam Smith também preocupou-se com os problemas do processo produtivo, Jean-Baptiste Say usou três grupos para classificar os elementos da produção – terra, trabalho e capital –, Thomas Malthus e John Stuart Mill inferiram que dentro do processo de

Em um país ou região considerados subdesenvolvidos, existiria deficiência na utilização dos fatores de produção, resultado de uma má combinação dos fatores existentes, fazendo com que a produtividade média em economia desenvolvida seja maior do que em economia subdesenvolvida. Isso ocorre porque a relação dos coeficientes técnicos é fixa e pelo desenvolvimento tecnológico se dar em contextos onde existe disponibilidades de fatores, o que acaba ocorrendo nos países que conduzem o processo de industrialização. Conclui-se assim que, se os países subdesenvolvidos realmente forem capazes de crescer apenas com a absorção das técnicas já conhecidas, a transferência dessas técnicas geraria um subemprego estrutural dos fatores. Para Furtado, esse desajuste entre “oferta virtual de fatores e orientação da tecnologia” carregaria o maior problema encarado pelas regiões subdesenvolvidas<sup>12</sup>.

Segundo o autor, o desenvolvimento traduz-se no ingresso de novas associações de fatores de produção que tem propensão a elevar a produtividade do trabalho. Com o aumento da produtividade, a renda real cresce e ocasiona um aumento da procura resultando em uma mudança nas estruturas de produção. Quando a produtividade em uma economia é muito baixa, uma grande parte da capacidade produtiva é voltada para suprir as necessidades da população. Sendo assim, em sociedades economicamente atrasadas, uma grande parte da população ativa irá trabalhar para a subsistência do coletivo, gerando um excedente muito baixo ou quase nulo fazendo, de modo que fique muito difícil que um processo endógeno possa ocasionar um processo de acumulação de capital. Em sociedades muito desiguais e com baixa produtividade, existe uma minoria que demanda serviços e produtos não agrícolas e, essa pequena parcela da população irá absorver a capacidade produtiva não utilizada. Com o aumento da renda disponível, dada a necessidade de diversificar o consumo, a concentração presente nessas sociedades de produtividade baixa não resulta em processo de crescimento, mas mantém-se uma situação desigual entre os padrões de consumo dos diferentes estratos sociais.

A acumulação de capital e a aplicação de novas técnicas resultam no crescimento da produtividade física média e, assim, a renda real da coletividade também cresce. Quando o processo de desenvolvimento se inicia após um choque externo, como Furtado afirma ter

---

acumulação de capital, o desenvolvimento é um processo transitório. Já Karl Marx realizou um esforço na tentativa de identificar os fatores que atuam para o desenvolvimento das forças produtivas e quais seriam as relações de produção essenciais para o sistema capitalista, focando nos fatores que guiariam para a superação desse regime. Assim, de uma maneira geral, os economistas clássicos identificaram a existência de um excedente de produto social produzido pela classe responsável pelo fator trabalho. Ademais, para os clássicos, o desenvolvimento pode ser alcançado através de diferentes combinações do fator trabalho e do fator capital na aplicação de uma técnica já conhecida ou pela inclusão de novas técnicas.

<sup>12</sup> Furtado, 2009, p. 86.

ocorrido com o Brasil<sup>13</sup>, o maior fluxo de renda acaba se transformando totalmente em lucros e possibilitando reinvestimentos. Caso o crescimento apresente-se de forma persistente e a demanda por mão de obra cresça, os salários reais e a demanda dos consumidores também crescem, ocasionando uma pressão nos preços em setores específicos, gerando um interesse em novos investimentos nesses setores. Esse mecanismo fará surgir uma poupança que será absorvida tanto em investimentos sustentados pela procura externa, como também, em investimentos no mercado interno. Por fim, os novos investimentos farão aumentar a produtividade em diferentes setores e o mecanismo começará um novo ciclo.

Diferindo do *mainstream* acadêmico, as teorias desenvolvimentistas de inspirações furtadianas procuram demonstrar que o desenvolvimento econômico e o crescimento econômico são processos distintos. Mesmo que o desenvolvimento seja difícil de ser alcançado em uma sociedade em que não haja crescimento, acumulação de capital e aumento do produto global, o desenvolvimento econômico não deve ser avaliado somente por esses índices, pois dessa forma não é possível avaliar como que essa crescente riqueza foi distribuída entre a população, se ela trouxe uma real melhora na qualidade de vida. Ou seja, avaliando somente o crescimento, ocorre uma distorção na percepção da realidade social de determinado país ou sociedade.

Ademais, mesmo quando uma economia apresenta altas taxas de crescimento, outros problemas podem surgir. Estes, entretanto, muitas vezes, são ignorados ou subestimados como, por exemplo, de que forma e para quem está sendo direcionada a transferência do excedente de riqueza e se a renda está sendo concentrada ou distribuída como consequência desse crescimento. Dependendo das respostas a tais problemas, o crescimento pode acabar gerando uma diminuição no consumo interno e um atraso no desenvolvimento tecnológico fazendo com que a dependência com os países do centro agrave-se ainda mais, por exemplo.

Com isso, a ideia de que quando um país em situação de subdesenvolvimento consegue gerar um crescimento global, independente dos mecanismos que utilizou para tal, ele alcançará o desenvolvimento e passará a ser um país desenvolvido economicamente, é um tanto quanto “ingênua”. A ideia de desenvolvimento precisa ser delineada de uma forma extensa e integral, indo além do que as estatísticas de variação do produto nos apresentam. A questão da distribuição de renda, do desenvolvimento tecnológico e industrial, da ocupação das terras produtivas e do crescimento do mercado interno são questões que foram levantadas por Celso Furtado e que precisam ser discutidas quanto trata-se de desenvolvimento econômico. Com

---

<sup>13</sup> Furtado, C. Formação Econômica do Brasil, 1959.

isso, a ideia do desenvolvimento deve levar em consideração o crescimento econômico, mas precisa superá-lo.

Para o autor, é necessário o entendimento de que as estruturas sociais, políticas e econômicas, em países subdesenvolvidos, são atrasadas e responsáveis por esses terem dificuldades para superar a situação de subdesenvolvimento. Transformações estruturais são necessárias para que possa ocorrer aumento de produtividade, acúmulo de riquezas e melhora de bem-estar social geral. Dessa maneira, é preciso que haja o entendimento da necessidade do rompimento com as raízes históricas que impedem o país de progredir.

O objetivo principal das obras de Celso Furtado é explicar as razões que dificultam ou impedem que os países em situação de subdesenvolvimento consigam superar sua condição, bem como de trazer algumas propostas para uma ação transformadora de um estado desenvolvimentista, como no livro *Um Projeto para o Brasil* (1969)<sup>14</sup>, nas propostas de políticas públicas e sua participação no governo como Ministro do Planejamento sob o comando de João Goulart. Em suas análises econômicas, muitos fatores que eram levados em consideração por ele, em sua época, eram classificados como exteriores à economia, como aspectos políticos, sociais e históricos. Com isso, Furtado insere os instrumentos econômicos dentro de uma realidade histórica, delimitando os conceitos às diferentes características e peculiaridades de um país ou região.

## 2.1 INDUSTRIALIZAÇÃO COMO CAMINHO PARA SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

O caminho percorrido por Celso Furtado na Cepal foi fundamental para a formulação de sua teoria sobre o subdesenvolvimento e sua estratégia heterodoxa para o desenvolvimento latino-americano. Dentro do órgão, o trabalho de Raúl Prebisch, com a relação centro-periferia e a Teoria da Deterioração dos Termos de Intercambio<sup>15</sup>, foi essencial para que as análises de Furtado se direcionassem para o entendimento da necessidade da industrialização para o desenvolvimento dos países naquela época, em meados dos anos 50. Prebisch buscou enfatizar

---

<sup>14</sup> Furtado, Celso. *Um Projeto para o Brasil*. 5 ed., Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.

<sup>15</sup> A Teoria da Deterioração dos Termos de Intercambio foi construída a partir de uma crítica a Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo. Ricardo afirmara que as trocas internacionais sempre seriam vantajosas dentro de um mercado livre, pois os países acabariam se especializando na produção dos bens que teriam menor custo de oportunidade. Prebisch questiona o fato de a teoria ricardiana ter validade somente nas trocas feitas por países com o mesmo nível de desenvolvimento e capacidade competitiva. Para os países subdesenvolvidos, a Teoria das Vantagens Comparativas traria somente desvantagens. O autor defende que a deterioração dos preços dos produtos primários dentro do mercado mundial a qual condenava os países agroexportadores a manterem-se no subdesenvolvimento.

a importância da industrialização dirigida pelos Estados para combater a deterioração dos termos de troca dos produtos comercializados pela periferia do sistema. Assim, a indústria poderia absorver o progresso técnico, aumentar a produtividade, elevar o nível de renda, compartilhando os benefícios com toda a sociedade.

Com isso, Furtado buscou compreender a necessidade que os países subdesenvolvidos, especialmente o Brasil e os demais países que compõe a América Latina, têm de voltarem-se para o progresso e o amadurecimento da indústria. A partir disso, Furtado preocupou-se em analisar e explicar as bases da formação histórica do Brasil, na busca de encontrar um caminho para alavancar a industrialização e, conseqüentemente, superar o subdesenvolvimento.

Em *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), baseado na sua perspectiva teórica estruturalista, Furtado afirma que o subdesenvolvimento não é um degrau comum a todos os países, mas trata-se de um processo histórico decorrente da evolução da economia global desde a Revolução Industrial. O autor defende uma liderança do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio de investimentos em setores estratégicos e através do planejamento econômico. Além do mais, o capital estrangeiro era importante para o processo, desde que não alcançasse os setores estratégicos e desde que fosse submetidos a controles. O autor, ainda, defende a supremacia da política de desenvolvimento sobre às políticas monetárias e cambiais e defende reformas de caráter social, entre elas a tributação progressiva, a desconcentração regional da renda e a reforma agrária.

Para o autor, o subdesenvolvimento é resultado de uma economia dentro de uma estrutura heterogênea. Assim, o desenvolvimento para os países periféricos viria com uma homogeneização da produtividade, que só seria alcançada com o processo de industrialização. Em países centrais, a evolução tecnológica formou um sistema produtivo mais homogêneo, com a escassez de mão-de-obra e da passagem de uma estrutura baseada no capitalismo comercial para uma estrutura que se sustentaria no capitalismo industrial.

O núcleo industrial europeu condicionou o desenvolvimento dos períodos seguintes em todas as regiões do planeta e, segundo Furtado, a ação desse núcleo tomou três direções<sup>16</sup>: a primeira foi com o próprio desenvolvimento industrial da Europa, a segunda foi o avanço das fronteiras econômicas para países que tinham terras desocupadas e a terceira se deu pela construção de economias subdesenvolvidas. Assim, o desenvolvimento industrial dos países periféricos acabou copiando o padrão tecnológico dos países centrais, o que gerou uma grande dificuldade, já que o padrão da estrutura ocupacional daqueles países era formado basicamente

---

<sup>16</sup> Furtado, C. *Os ares do mundo*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

por pequenos produtores nacionais e produtores externos. Ainda, os países subdesenvolvidos possuíam um mercado interno pequeno e que apresentava crescimento lento, em comparação com países europeus, o que dificultava o processo de industrialização. Para Furtado, usando como exemplo o caso brasileiro, para impedir esse desequilíbrio, o país iniciou seu processo de industrialização substituindo os bens importados por bens similares, mas de produção interna. Assim, com a redução do coeficiente de importação da elite e a mudança de ritmo das inversões que ocorriam na economia colonial, “o choque externo causado pela crise deu, assim, a economia brasileira a oportunidade de desenvolver seu mercado interno” (Bielchowsky, 1996, p. 141).

A indústria que se originou nos países subdesenvolvidos estava presa a um padrão de demanda não condizente com a realidade interna, que apresentava uma estrutura pouco diversificada, com baixa integração vertical e horizontal. Assim, era necessária uma transformação da estrutura produtiva com novos e grandes investimentos para importar novos equipamentos e matérias-primas. Com isso, nesses países existia um descompasso entre uma oferta rígida e uma procura dinâmica, causando desequilíbrios que seriam corrigidos através de políticas para tornar a oferta do país mais flexível.

Dessa forma, a industrialização nos países periféricos fez com que se desenvolvesse a necessidade massiva de importações, gerando a existência de um balanço de pagamentos desequilibrado, principalmente quando as exportações declinam ou estagnam por conta de baixa demanda internacional. Nas palavras de Bielschowsky (1996, p. 48), referindo-se à Celso Furtado:

Em suma, sua posição fundamental era a de que as preocupações com estabilidade, embora importantes, devem ficar subordinadas ao objetivo maior, isso é, ao desenvolvimento econômico. [...] A fórmula para obter-se alguma estabilidade sem prejuízo do desenvolvimento seria, segundo o autor, uma cuidadosa programação.

## 2.2 SOMENTE A INDUSTRIALIZAÇÃO É SUFICIENTE PARA ALCANÇAR O DESENVOLVIMENTO?

No Brasil, após quase 30 anos de processo substitutivo de importações e de foco para a indústria como indutora do desenvolvimento, a década de 1960 foi marcada por crise, estagnação e inflação. Para Furtado, a industrialização brasileira acabou intensificando um dos problemas estruturais mais graves da sociedade brasileira, o problema da distribuição de renda. Assim, em 1968, em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina* o autor afirma:

Enquanto o desenvolvimento, na modalidade do capitalismo clássico, criou condições de estabilidade social e abriu as portas ao reformismo, a situação dos países latino-americanos é fundamentalmente diversa: a própria penetração da técnica engendra a instabilidade social e agrava os antagonismos naturais de uma sociedade estratificada em classes. Desta forma, a via do aperfeiçoamento gradual das instituições políticas resulta ser extremamente difícil<sup>17</sup>.

Nesse momento, Furtado esquematiza o que poderíamos chamar de uma ideologia do desenvolvimento. O autor, mais uma vez, nega a ideia etapista desse e afirma que o subdesenvolvimento é um fenômeno da história moderna, contemporâneo ao desenvolvimento. Com isso, ao tentar superar o subdesenvolvimento, os países periféricos não deveriam seguir os mesmos passos que os países centrais seguiram para chegar até o desenvolvimento, pois são estruturalmente muito diferentes, estão em contextos históricos e em períodos do tempo extremamente distintos. Assim:

É em confronto com o desenvolvimento que teremos que captar o que é específico ao subdesenvolvimento. Somente assim poderemos saber onde a experiência dos países desenvolvidos deixa de apresentar validade para os países cujo avanço pelos caminhos do desenvolvimento passa a depender de sua própria capacidade para criar-se uma história<sup>18</sup>.

Quando se trata de países desenvolvidos, o avanço tecnológico é um dos fatores básicos tanto para o crescimento, quanto para a estabilidade social. Já a acumulação de capital é referente à disponibilidade de mão de obra e, dada acumulação, acaba por se realizar com uma relativa rapidez. Assim, a elevada produtividade e a distribuição da renda determinam a formação de uma poupança considerável que transforma-se em reprodução de capital através dos investimentos. Com isso, o estoque de capital que é introduzido ao sistema produtivo passa a ter um crescimento maior do que a força de trabalho e os investimentos feitos para os trabalhadores apresentam um crescimento ainda maior. Com a reprodução desse mecanismo, ocorre uma melhoria para aquela parcela da população que está ativa no mercado de trabalho, fazendo com que eles tenham acesso à parte dos ganhos do desenvolvimento, seja pela redução da jornada de trabalho, seja pela elevação dos salários reais. Assim, nas sociedades já desenvolvidas, o avanço da tecnologia, a disponibilidade relativa de fatores produtivos e a manutenção de uma taxa de poupança e de investimento para manter a estabilidade da distribuição de renda apresentam uma forte relação.

---

<sup>17</sup> Furtado, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, 2. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968, p. 13.

<sup>18</sup> Idem, p. 4.

Outro ponto bastante importante para o autor é relacionado com a política, pois se houver o agravamento de algum problema no sistema político, isso pode acabar afetando a economia e resultando em crise, recessão ou estagnação econômica. Consequentemente ocorre um intenso enfraquecimento do poder político, o que limita a capacidade de superação dos problemas ligados à economia, como o subdesenvolvimento.

As instituições sociais e políticas latino-americanas foram transplantadas da Europa, mas diferentemente do que ocorreu nos países europeus, que tiveram um processo de melhora na qualidade de vida com o desenvolvimento do capitalismo industrial e do progresso técnico, na América Latina o desenvolvimento induzido pela Europa e, mais recentemente, pelos EUA foram insuficientes para sustentar todo o sistema sem intervenções externas, o que transformou a América Latina na periferia dos países centrais de economias desenvolvidas. Assim, para Furtado, a América Latina necessitaria que suas instituições fossem modificadas para que o caminho em direção ao desenvolvimento fosse traçado.

Ainda em *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, o autor procurou mostrar quais os fatores estruturais que impediriam o desenvolvimento latino-americano, como algumas particularidades socioeconômicas que acabaram determinando o subdesenvolvimento do continente. Segundo Furtado, a tendência de uma persistente elevação do nível geral de preços, em situações de queda no coeficiente de importações, e uma baixa taxa de crescimento da renda real por habitante são características encontradas em países que possuem uma grande diversificação de estruturas econômicas e onde existe a tentativa de superação do subdesenvolvimento. A existência de uma interrelação entre o processo de crescimento e a elevação do nível de preços acaba emergindo como um subproduto desse mecanismo que tem como objetivo final demonstrar o que origina o estímulo que atua na direção de diminuir a taxa de crescimento. Sendo assim, as análises e estudos sobre o desenvolvimento da América Latina acabam utilizando como premissa a integração dos mercados nacionais do continente aos mercados mundiais e, por isso, acabam limitando os resultados, focando apenas em fatores econômicos relacionados ao comércio internacional, finanças públicas, entre outros.

Para Furtado, a organização social predominante na América Latina apresenta a existência de um setor urbano que possui o poder de decisão, político e econômico, e de um fluxo de transferência dos fatores de produção para uma classe que está ligada àquele poder central. Assim, no contexto histórico do processo de industrialização do Brasil, a existência de um setor atrasado, com tecnologia rudimentar e com mão de obra sem qualificação, convivendo com um setor industrial tecnologicamente mais avançado e com necessidade de mão de obra qualificada, acabam originando um padrão distributivo de renda que tende a alocar os recursos

produtivos de uma forma que concentre ainda mais a renda, em um processo circular. Dessa forma, quando cai o nível de eficiência econômica abre-se espaço a uma estagnação e, em casos onde a renda concentra-se de forma acelerada, forma-se uma população urbana subempregada e bolsões de pobreza, com forte tensão social, o que compromete de forma grave o processo de crescimento e de desenvolvimento.

Quando a etapa substitutiva de importações atinge uma fase mais avançada, ocorre um aumento nos preços relativos das máquinas e dos equipamentos, o que acontece de forma contrária às inovações tecnológicas, que tendem a poupar capital e elevar as taxas de lucro. Esse encarecimento acaba agravando ainda mais o processo de concentração de renda. Essa tendência à concentração pode ser compensada com a elevação geral dos níveis de preço, que possibilita uma distribuição compensatória da renda. No entanto, com a taxa de salário real constante, a queda da relação produto/capital precisaria se concretizar em contração da taxa de lucro, causando efeitos negativos na poupança, derrubando-a. Assim, segundo Furtado (1968, p. 84), “a tendência ao declínio na taxa de poupança poderia, contudo, ser anulada por aqueles fatores que estão atuando simultaneamente no sentido de aumentar a concentração de renda”.

No período anterior a 1960, Furtado, alinhado com as ideias da Cepal, confiava que ao adotar a política de substituições de importações, o Brasil estaria no caminho do desenvolvimento, deixando para trás o rótulo e a realidade de país periférico. O mecanismo de industrialização por substituição de importações tivera início nos setores de bens não duráveis, quando ocorre uma redução na importação desses bens estimulando a produção interna. No entanto, o que incentiva a redução de importação desses bens é resultado da elevação generalizada dos preços importados, que pode ser causada pelo aumento da taxa de lucro e do consumo de luxo ou pelo aumento da demanda por máquinas e insumos. Assim, quanto mais longe chega-se no processo, mais complexa torna-se a produção, maior é a escala necessária e a relação produto/capital torna-se cada vez menor. Da mesma maneira, um fator limitador do processo concentra-se no fato de que, no setor dos bens de capital, o coeficiente de capital por trabalhador cresce. Mantidos os salários e investimentos, absorve menos mão de obra não qualificada por unidade de investimento e a concentração de renda será mantida, assim como a menor massa salarial.

Para o autor, o processo substitutivo constituiu uma alternativa durante certo tempo, permitindo levar adiante algumas modificações adicionais na estrutura produtiva. Contudo, Furtado salienta que a forma de organização industrial nas diferentes condições históricas não deve estar desassociada do tipo de tecnologia que será adotada. Com isso, a tecnologia adotada pelo Brasil e pela América Latina em meados do século XX era altamente poupadora de mão

de obra e bastante exigente no que diz respeito às condições de mercado. Consequentemente, ocorreu um fortalecimento dos monopólios e oligopólios e uma progressiva concentração de renda. Assim, a industrialização por substituição de importações no subcontinente latino-americano tendeu a perder impulso quando a fase de substituição dos produtos “mais simples” se esgotou, o que poderia até mesmo causar uma estagnação econômica<sup>19</sup>.

### 2.3 QUAL TIPO DE DESENVOLVIMENTO?

Com a industrialização alcançada através de todo processo de substituição de importações, o país alcançou altas taxas de crescimento e evoluiu sua estrutura tecnológica e social, mas esse crescimento não foi o suficiente para que os índices de desigualdade e distribuição de renda apresentassem melhora. Com isso, entre os anos de 1960 e 1970, Furtado começou a procurar outros caminhos para que o desenvolvimento fosse alcançado que não só pela trilha da tão almejada industrialização. Assim, como afirma Carlos Lessa,

A chave para interpretar a obra de juventude de Furtado é pensar a industrialização voltada para dentro da economia como modo de superação do atraso. A obra da maturidade é entender como a periferia do mundo não foi capaz de reproduzir os padrões de vida social, política e cultural do centro. [...] A cronicidade da má distribuição de renda e riqueza, a desigual incorporação social, sua transposição para o interior urbano e metropolitano e a recorrência autoritária, na sequência da industrialização, levaram Furtado a buscar noutros domínios a explicação para o atraso<sup>20</sup>.

Nas obras da sua maturidade, Furtado defendeu que a teoria do subdesenvolvimento envolve situações em que aumentos de produtividade e absorção de novas técnicas não levam a uma homogeneização social, até mesmo quando esses aumentos acabam elevando o nível de vida médio da população. A teoria do subdesenvolvimento apoia-se na tese de Prebisch sobre o capitalismo com um sistema centro-periferia onde haveria uma dicotomia estrutural. Assim, nas economias do centro, existe uma correlação, entre acumulação nas forças produtivas e nos objetos de consumo, pois o avanço de uma depende do crescimento da outra. Já o subdesenvolvimento é marcado por desarticulação entre o processo de acumulação nas forças produtivas e nos níveis de consumo.

---

<sup>19</sup> Furtado, C. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, 2. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968, p. 39.

<sup>20</sup> LESSA, Carlos. Apresentação. In: Mallorquin, Carlos. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo: Xamã; Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

O autor defende que a tendência à concentração de renda sempre existirá em todas as fases da industrialização, desde que tenha sido precedida por um período de crescimento fomentado pela exportação de produtos primários, e que irá culminar com a modernização. Dessa forma, quanto mais avultado o crescimento econômico, mais a concentração de renda é fomentada. Segundo Furtado (1992, p. 52), “a especificidade do subdesenvolvimento se manifesta conceitualmente na ‘teoria da pobreza’”.

A parte pobre da população existente em uma sociedade reflete a distribuição de ativos no momento em que se inicia o processo de crescimento da produtividade e da natureza das instituições que regulam esses ativos. Explicando de outra forma, a “teoria da pobreza” mostra que onde a propriedade está concentrada e o crédito é monopolizado pelos proprietários, a grande maioria da população não possui terra, não participa da divisão dos benefícios do crescimento, resultando em uma maior concentração de renda. Dessa forma, se a organização estrutural se mantiver dessa maneira, o aumento de produtividade acarretará uma crescente e imensa dicotomia social. O resultado acaba sendo que a população mais pobre coloca à disposição sua força de trabalho e seu preço será fixado baseado no seu custo de reprodução, fazendo com que a miséria se reproduza.

No caso brasileiro, o problema estrutural da indústria está relacionado ao fato de que a estrutura produtiva do país foi formada por um conjunto de indústrias oligopolistas, gerando um afastamento do capitalismo concorrencial. Ainda, o aumento de produtividade acarretado pelo progresso tecnológico não é revertido em redução de preços para os consumidores finais, o que bloqueia as próximas etapas do ciclo, que seriam o conseqüente aumento de suas rendas e do mercado consumidor. Pelo excesso de mão de obra ociosa, as empresas mantêm os preços dos produtos e não elevam os salários, gerando novamente um processo concentrador de renda.

O desafio, a partir dessa percepção, não era mais o que poderia ter sido feito na fase que precedeu as transformações estruturais que lideraram o processo de modernização, mas descobrir um modo de sair da “armadilha do subdesenvolvimento<sup>21</sup>”. Com isso, na década de 1960, Furtado passou a estabelecer o problema da distribuição primária da renda como sendo um problema central da sua teoria do desenvolvimento econômico e da superação do subdesenvolvimento. Assim, para o autor, qualquer que seja a estratégia de desenvolvimento, é necessário que exista um planejamento que inclua reformas sociais que consigam alcançar a

---

<sup>21</sup> “O subdesenvolvimento, enquanto expressão da forma de integração de economias periféricas no capitalismo mundial, implica no risco de se cair numa armadilha que impede a superação do subdesenvolvimento, mesmo quando suas economias sofrem profundas mudanças” Saes, 2005, p. 12

distribuição primária da renda, dinamizando o mercado interno e interrompendo o círculo vicioso da pobreza.

Para Furtado, a partir de então, o desenvolvimento passa a ser a transformação do conjunto de estruturas da sociedade em função dos objetivos que essa sociedade se propõe a alcançar. Ou seja, para que a superação do subdesenvolvimento seja alcançada fazem-se necessárias reformas sociais amplas, como a tributação progressiva, a reforma agrária e o fim das desigualdades regionais. Além disso, nessa fase o autor começa a dar centralidade para questões não econômicas, como o mito que existia na sociedade brasileira da tentativa de reproduzir os padrões de consumo das sociedades desenvolvidas, como a estadunidense, por exemplo, enfatizando a necessidade de reafirmar uma cultura nacional, autônoma e independente para a superação do subdesenvolvimento.

Na primeira parte do livro *Dialética do Desenvolvimento* (1964), pode ser encontrado o que constitui uma teoria de mudança social de Furtado, utilizando a análise histórica como sistema munido da capacidade de movimento e transformação. No entanto, para os países subdesenvolvidos, a introdução dessa dinâmica teria sérios problemas, com muitos obstáculos para a introdução do processo sugerido pelo autor, pois tais países não seriam atrasados porque não entram na dinâmica capitalista, mas porque entraram tardiamente e com posição subalterna. Segundo sua teoria, os maiores bloqueios das economias subdesenvolvidas seriam a ausência de inovações tecnológicas e a abundância de oferta de trabalhadores. Com um grande exército industrial de reserva, não existe pressão para aumento de salários nem por políticas de distribuição de renda, o que acaba acomodando os capitalistas. Portanto, existe um processo cíclico que acaba impossibilitando o desenvolvimento.

No Brasil, ainda existiriam dois pontos que agravavam bastante a situação, que seriam a desumanidade que o subdesenvolvimento proporciona e o padrão de crescimento excludente que vinha se formando. Dessa forma, o desenvolvimento acabava sendo a única forma de assegurar a humanização da grande maioria da população e, ainda, o maior dos problemas a ser superado não seria sobre os patamares de riqueza, mas sobre a transformação da sociedade (CEPÊDA, 2003).

Por conseguinte, a dinâmica constante dessas transformações acaba resultando, necessariamente, em conflitos sociais, já que quem possui o poder em uma dada estrutura não irá cedê-lo. E, por outro lado, a posse das propriedades nas mãos de alguns pequenos grupos faz com que o conflito seja permanente. Assim, existem dois tipos de conflito: um relacionado

ao passado, com relação às estruturas que vão sendo superadas no movimento histórico, e o outro conflito, permanente, sustentado pelas características do sistema capitalista<sup>22</sup>.

A ideia inicial de Furtado e da Cepal de que a industrialização seria a condição para a superação do subdesenvolvimento não correspondia mais com a realidade. Uma parte das economias latino-americanas havia se industrializado durante as décadas que precederam 1960 e, no entanto, continuavam dependentes e subdesenvolvidas. Em *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* (1967), o autor reforça essa importante relação entre desenvolvimento econômico e distribuição de renda. Segundo Cepêda (2003), para Furtado, a distribuição de renda passa a ser defendida como um princípio fundamental do equilíbrio dinâmico do capitalismo, dando maior ênfase para a distribuição de riquezas e não para a acumulação; além disso, as questões políticas passam a ter um lugar central e um peso determinante para o desenvolvimento econômico, possibilitando reduzir e eliminar a influência dos setores mais atrasados da sociedade. Assim, “a participação exigiria ganhos para as classes trabalhadoras, que só poderiam ser satisfeitos com o desenvolvimento econômico”<sup>23</sup>. O autor ressalta o universo público ligado ao projeto de democratização, da melhora da qualidade de vida e do bem-estar da população. A partir de então, em seus trabalhos, é possível enxergar uma grande valorização da democracia e da “preservação das regras do jogo democrático”<sup>24</sup>.

Para o ele, a democracia aparecia como o meio mais adequado para lidar com as tensões que o processo de desenvolvimento, inevitavelmente, acarreta. Portanto, é através do “aumento da participação política das massas – [...] – que se constituirá a modernidade brasileira”<sup>25</sup>. E, assim, a partir de então, para Furtado, o desenvolvimento econômico é definido como

Um processo de mudança social pelo qual um número crescente de necessidades humanas – preexistentes ou criadas pela própria mudança – são satisfeitas através de uma diferenciação no sistema produtivo decorrente da introdução de inovações tecnológicas<sup>26</sup>.

Furtado conclui, ainda, que a consolidação das liberdades civis, que ocorreu de forma gradual, está relacionada com o desenvolvimento das sociedades capitalistas industriais. Segundo ele, o desenvolvimento do capitalismo abria possibilidade para que, progressivamente,

---

<sup>22</sup> Cepêda, V. A. O pensamento Político de Celso Furtado: Desenvolvimento e Democracia, 2003.

<sup>23</sup> Ibid p. 8.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> Ibid. p. 10.

<sup>26</sup> FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964. p. 12.

as classes trabalhadoras aumentassem sua participação. Apesar das desigualdades, uma sociedade democrática-capitalista desenvolve-se cada vez mais aberta à ação individual<sup>27</sup>.

Com isso, quando as necessidades sociais são previamente atendidas, o fim do desenvolvimento passa a ser, de uma forma simplista, juntamente com a maximização do PIB, o de reduzir ao máximo os custos sociais. Assim:

As comparações intertemporais de graus de desenvolvimento passam a ser feitas em termos de indicadores precisos: expectativa de vida, mortalidade infantil, alfabetização, tempo médio de vida escolar, incidência de trabalho não pago [...], qualidade e quantidade de habitação, tempo e qualidade do ócio, participação na vida política, acesso à informação, contatos com populações estrangeiras, etc.<sup>28</sup>

Para Celso Furtado, a finalidade do desenvolvimento agora seria baseada no que é socialmente necessário ou desejado, o que acaba indo ao encontro do que seria o fim geral ou comum dos indivíduos.

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> FURTADO, Celso. *Análise do “modelo brasileiro”*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975, p. 68.

### 3 POPULISMO E TRABALHISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO

O termo populismo “caiu no gosto popular” no Brasil quando se procurou rotular os atores que desempenharam papel de destaque na política nacional no período entre 1930 e 1964 e, segundo Angela de Castro Gomes,

[o populismo] se trata de um conceito com um dos mais altos graus de compartilhamento, plasticidade e solidificação, não apenas no espaço acadêmico da história e das ciências sociais, como transcendendo este espaço e marcando o que poderia ser chamado uma cultura política nacional.<sup>1</sup>

A expressão sugere que um político populista seria aquele que teria o poder de manipular e persuadir os trabalhadores e a população das classes mais baixas a fazer escolhas que não seriam, necessariamente, as melhores escolhas de acordo com os seus desprovidos. Com isso, dada a habilidade de convencimento e de oratória, os políticos populistas teriam o poder de manipular e, com isso (direcionaram as decisões de voto e de apoio para políticos demagogos) ofereceriam apenas medidas paliativas para os “verdadeiros” problemas sociais, o que acabava dando ainda maior capacidade de dominação para esses atores. O sucesso das ações desses políticos seria assegurado, pois a parte da sociedade que eles teriam de manipular era composta de pessoas incultas, sem consciência política e fáceis de serem ludibriadas.

Essas concepções já apresentavam uma certa popularidade em meados da década de 1940. No entanto, foi em 1950, com o *queremismo* – movimento popular pedindo constituinte com Vargas no final do Estado Novo –, que o conceito atingiu grandes proporções. A explicação para isso foi baseada no fato de que os opositores acusavam Vargas de ter investido em ações manipuladoras com sua propaganda política, fazendo com que os trabalhadores e as classes populares acreditassem que o Estado poderia apresentar uma versão complacente, cegando os eleitores quanto à realidade autoritária e ditatorial que viveram no passado. Com essas justificativas, a oposição liberal e, em parte, também a esquerda, tentava combater e desmerecer o movimento pedindo a volta de Vargas, reunindo elementos para construir o que viria a ser a teoria populista.

A partir da década de 1950, intelectuais e teóricos passaram a refletir sobre os problemas políticos, sociais e econômicos do país e, uma parte deles, identificava o populismo como sendo

---

<sup>1</sup> GOMES, Angela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito, In: FERREIRA, Jorge (Org.) *O populismo e sua história*. Debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 20.

uma barreira para o desenvolvimento do país<sup>2</sup>. Ainda, o nascimento da classe operária brasileira foi resultado da transição de uma sociedade agrária para uma sociedade urbano-industrial, o que acabou causando uma massiva saída de camponeses em direção às cidades no decorrer da década de 1920. Assim, o operariado seria uma classe formada por ex-camponeses que não possuíam experiência de luta e eram seguidores de uma tradição antiquada e obsoleta, fazendo com que inexistisse uma consciência sobre sua real condição de exploração ou dificultando a construção dessa consciência. Somado a esses argumentos, a classe dirigente, ao ver contestada sua hegemonia política e ficar sem ferramentas para controlar o Estado, recorreu para um líder carismático que seria capaz de conquistar e controlar a sociedade.

Os anos democráticos de 1946 até 1964 foram classificados como República Populista, reportando-se a um período de personalismo, manipulações, partidos políticos fracos, dando a entender que esses anos foram construídos por uma tentativa fracassada de implementar a democracia. O golpe militar de 1964 teria vindo para pôr um fim a essa ordem populista. Na verdade, uma das razões que explicaria o golpe seria o fato de que o sistema populista estaria falindo, pois, a situação social que tornou possível o controle e a manipulação da sociedade haviam chegado ao fim.

Essa abordagem baseia-se no entendimento de que uma grande parte da população vivia na alienação e possuía falsa consciência de sua situação de classe. Contudo, na tentativa de aplicar, na prática, um modelo teórico preestabelecido, acaba-se perdendo a historicidade da realidade social. Ademais, as classes sociais não advêm apenas das relações econômicas, mas também os elementos culturais fazem parte do esqueleto da sua constituição: assim, são categorias históricas, construídas por experiências vividas<sup>3</sup>. Por esse motivo, ao tomar decisões políticas, o homem parte do seu próprio referencial, que foi alicerçado em suas experiências particulares, pesando valores que tem real importância para cada indivíduo. Portanto, as motivações das pessoas devem ser compreendidas a partir de como o próprio sujeito está inserido dentro do processo social, e não a partir de uma manipulação<sup>4</sup>.

O conceito de populismo ainda apresenta outro problema, pois ele serviu para classificar políticos de distintos partidos e tendências, que defendiam os mais variados projetos e que atuaram em contextos muito diferentes. Colocá-los todos em uma mesma classificação acaba

---

<sup>2</sup> Sobre os argumentos liberais contra o queremismo e a prática populista, ver MACEDO, Michelle Reis. "Trabalhadores sob suspeita: os liberais brasileiros, o movimento queremista e a transição democrática de 1945." In: FERREIRA, Jorge (Org.). *As repúblicas no Brasil*. Política, Sociedade e Cultura. Niterói: Editora da UFF, 2011.

<sup>3</sup> THOMPSON, E. P. *Tradición, revuelta y consciencia de classe*. Barcelona: Critica, 1979.

<sup>4</sup> GOMES, Angela de Castro. "Questão social e historiografia no Brasil do pós-1980: notas para um debate." *Estudos Históricas*, v. 2, n. 34, p. 157-186, 2004.

anulando qualquer tipo de especificidade, perdendo suas características peculiares. E, de dentro desse conjunto de atores que sai o protagonista de todo esse processo, Getúlio Vargas, entre os anos de 1930 e 1945. Segundo a teoria do populismo, o trabalhismo de Vargas foi resultado de fortes estratégias de dominação, repressão e persuasão utilizadas durante o Estado Novo e que acabaram sendo institucionalizadas pelo PTB. O trabalhismo acabou transformando-se em uma forte tradição política, principalmente para os trabalhadores e a população urbana de classe baixa.

### 3.1 TRABALHISMO

Em 1934, o Brasil acabava de ganhar uma nova Constituição, uma lei de sindicalização e um novo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio. Um ano depois, o cenário do movimento sindical era dividido de duas formas: de um lado, pode-se identificar um sindicalismo ligado ao Ministério do Trabalho e, de outro, havia sindicatos sob a liderança da esquerda.

Em 1937, dentro de um contexto internacional de crise do liberalismo econômico e da democracia liberal, foi implementada no Brasil uma nova proposta de organização de Estado. O golpe dado naquele ano deu início ao Estado Novo, instaurado por Getúlio Vargas, apresentando para a sociedade uma forma de governar autoritária, nomeando interventores para os estados, abolindo o Congresso e partidos, praticando uma forte censura e uma vigorosa estratégia de propaganda e legitimação com foco na figura de Vargas. Nas questões trabalhistas, o regime conduziu diversas mudanças, primordialmente no que é relacionado às Leis Trabalhistas e aos sindicatos. A partir do início da década de 40, ocorreu uma reorientação com relação aos trabalhadores e populares, tornando clara uma forte aproximação entre esses e o então presidente (ou ditador).

Pouco a pouco, através de medidas que atendiam as reivindicações populares e dos trabalhadores, as iniciativas para que dessem apoio ao governo foram se fortalecendo. Com isso, através dos trabalhadores, Vargas ganhou muitos apoiadores e essa “nova política de massas” tinha como objetivo chamar e colocar esses novos atores a estarem presentes, mesmo que sob controle, no cenário político<sup>5</sup>. A partir de meados dos anos 40, figuras políticas associadas ao autoritarismo foram afastadas dos seus cargos, como o chefe de polícia Filinto Muller e o dirigente do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP) Lourival Fontes. Em

---

<sup>5</sup> CAPELATO, Maria Helena. “O Estado Novo: o que trouxe de novo?”. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (Orgs.) O Brasil republicano. O tempo do nacional-estatismo. Do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 137.

adição, Alexandre Marcondes Filho<sup>6</sup> foi escolhido estrategicamente para ocupar o lugar de chefe do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e para tomar a frente do projeto que teria como base as classes populares e os trabalhadores através da representação sindical. Com uma reelaboração da proposta para a organização da classe dos trabalhadores, o governo criou um projeto político que seria capaz de sobreviver ao regime e que viria a ser chamado de trabalhismo. De uma forma sucinta, pode-se dizer que o objetivo principal visado pelo Governo era o estreitamento da relação entre o Estado e o movimento operário através da representação sindical. Com isso, “de um lado, almejava-se um maior controle do ministério sobre o movimento sindical, mas, de outro, necessitava-se que esse movimento fosse significativamente representativo no meio do operariado. Ou seja, não se buscava apenas o mero controle, mas a adesão e a mobilização [...]”<sup>7</sup>.

O trabalhismo passou a ser, acima de tudo, uma ideologia, um conjunto de ideias, crenças e visões de mundo. Assim, a partir de 1942, a classe trabalhadora acabou sendo o alvo principal do projeto trabalhista do governo.

Desde quando Vargas assumiu a presidência, em 1930, o governo passou a assumir o compromisso de ser regulador das relações entre trabalho e capital. Leis sociais foram aprovadas e garantidas pela Justiça do Trabalho. No entanto, os benefícios sociais só poderiam ser utilizados se o trabalhador fosse membro de um sindicato reconhecido pelo Ministério do Trabalho. Mesmo havendo reconhecimento dos benefícios e vantagens das leis trabalhistas, o fato de elas estarem vinculadas a um sindicato legalizado pelo governo trouxe muitas críticas à política de sindicalização. A partir da dificuldade de aceitação por parte dos trabalhadores, o Estado passou a vincular os benefícios materiais com um conjunto de valores, elaborados e idealizados pelos próprios trabalhadores<sup>8</sup>.

Segundo Angela de Castro Gomes, o movimento operário exigia que, além das leis de proteção ao trabalho, era essencial que uma identidade positiva fosse reconhecida pelos demais grupos da sociedade e o triunfo do trabalhismo pode ser explicado pela incorporação de elementos simbólicos do discurso anterior aos anos 30, mesmo que adaptado a um novo contexto e sem mencionar o passado de luta<sup>9</sup>. Com isso, pode-se definir esse processo como

---

<sup>6</sup> O ministro do trabalho, Alexandre Marcondes Filho, assumiu interinamente em 1942 até meados de 1945 também a pasta da Justiça. O acúmulo dessas duas pastas dava um conteúdo político maior nas questões de administração trabalhista e fazia do ministro um ator importante no cenário político nacional.

<sup>7</sup> GOMES, Angela de Castro. *A Invenção do Trabalhismo*. Rio de Janeiro: Vértice/IUPERJ, 1988, p. 187.

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> GOMES, Angela de Castro. *A invenção do...* Op. cit..

sendo de reconhecimento mútuo, fazendo com que a consciência de classe que nasceu daí fosse, sem dúvidas, legítima.

A Revolução de 1930 acabou dando início a um processo de reconhecimento das carências da população. Com isso, diferentemente do período anterior, que tinha como referência os valores europeus, o novo conceito de democracia, compatível com a realidade do Brasil, passou a ver o trabalho não como um castigo, mas como uma forma de o trabalhador sustentar sua família e colaborar com o fortalecimento do país. Dessa forma, o trabalho passou a ser visto como algo digno e honesto. Em consonância com esse conjunto de ideias, o Estado passou a gerenciar o arranjo das riquezas nacionais para que o conflito entre classes fosse evitado ou amenizado. A distribuição dos benefícios sociais se tornou uma missão do Estado, na tentativa de conquistar os trabalhadores.

Contudo, o Estado deveria ser retribuído por procurar prover o bem-estar do povo, como nenhum outro governo havia tentado. A partir desse momento, a ideia de pacto social começou a ser construída e, como em todo pacto, todas as partes envolvidas teriam deveres a cumprir. O governo, em resposta às demandas da população, comprometeu-se em ser o garantidor dos benefícios sociais e os trabalhadores, por sua vez, deveriam retribuir o esforço com sua gratidão. Esse mecanismo passou a funcionar muito bem, pois, nessa troca, o Estado passou a receber apoio das classes populares e essas conseguiram, finalmente, receber o respeito tão almejado ou pelo menos reconhecida a sua existência econômica e política.

Esse pacto caracterizado pela troca dos benefícios da legislação social pelo apoio político – uma vez que somente os trabalhadores sindicalizados legalmente tinham acesso aos direitos do trabalho – tem em seu cerne a ideia de que o Estado, a partir de 1930, é um produtor de benefícios materiais e a classe trabalhadora realizaria um cálculo de custo e benefício, decidindo que o melhor seria aderir politicamente ao regime, perdendo sua autonomia, resultando em uma situação de submissão política. Quando a nova proposta sindicalista governamental veio à tona, em lei de 1931, parte da classe trabalhadora reagiu. Nos anos de 1933 e 1934, a carteira de trabalho e as exigências da participação na representação das classes na Assembleia Constituinte dos trabalhadores por parte do Estado acabou atrelando os benefícios sociais com a condição de trabalhador sindicalizado. E, a partir de então, era fundamental que as lideranças estivessem presentes nas Juntas de Conciliação e Julgamento e na Constituinte para que os direitos dos trabalhadores fossem cumpridos. Com isso, os benefícios fornecidos pelo Estado em forma de leis estavam sendo praticados e reconhecidos pelos trabalhadores, contudo esses não deixavam de agir politicamente.

O projeto político do Estado Novo era fundamentado nesse conjunto de representações sociais, que formava a ideologia trabalhista, e que foi difundido por um forte esquema de propaganda. No rádio, o ministro do Trabalho participava ativamente de transmissões para informar aos ouvintes sobre a legislação trabalhista e divulgar os feitos do Estado, salientando o caráter bondoso de Vargas. O DIP supervisionava os instrumentos de comunicação em massa e se encarregava da produção e divulgação do noticiário nacional. O Estado Novo tinha um alto grau de intervenção nos processos de comunicação social. Uma série de datas foi preestabelecida pelo governo como sendo dias festivos, dando destaque especial para o primeiro dia de maio, que gerava grandes expectativas, pois, nessa data, o presidente anunciava novos benefícios aos trabalhadores. O regime passava a se autodefinir como sendo uma democracia social e esse novo sentido de ideal democrático resumia o núcleo do projeto do Estado Novo que buscava, a partir desses novos caminhos, conquistar e firmar sua legitimidade. Com isso, ao longo da década de 40, Getúlio Vargas passou a ser reconhecido como o responsável pelo processo de transformação que a sociedade brasileira vivia naquele momento. A partir de então, formou-se o “mito” Vargas, fator indispensável do trabalhismo, fazendo com que as políticas públicas propostas pelo presidente transformassem Getúlio Vargas em um modelo exemplar de político.

O projeto trabalhista, arquitetado pelo Estado através de muito diálogo com lideranças sindicais e com o reconhecimento de muitas necessidades indicadas pela própria população, conseguiu penetrar em estratos bastante significativos da sociedade, fazendo com que esses aderissem ao projeto político do governo. Assim, o trabalhismo, seja como tradição política, seja como ideologia, passou a fazer parte de uma cultura política bastante difundida mesmo após o término do período do Estado Novo.

Apesar do Estado Novo tratar-se de uma ditadura – onde elementos democráticos e representativos, como eleições, partidos e parlamento eram ignorados – essa não representou impeditivo para o apoio dos trabalhadores, populares e sindicatos ao governo e ao presidente. Apesar dos limites que governos autoritários impõem, o trabalhismo, ligado ao projeto de desenvolvimento, de políticas públicas e de expansão do setor público executado pelo Estado fez com que os grupos sociais percebessem que este poderia transformar-se em um importante recurso para garantir participação política, benefícios sociais e, além do mais, o direcionamento que vinha “de cima” era coerente com sua bagagem cultural e inclinações políticas.

Uma das maiores demonstrações de sucesso do trabalhismo e do esforço do governo para com as demandas dos trabalhadores e classes populares foi o quererismo. Tal movimento se manifestou ao longo do ano de 1945, quando ocorria a transição da ditadura do Estado Novo

para um sistema político democrático e liberal. Foram realizados comícios, fortes investimentos em propaganda, enchendo as ruas com cartazes contendo a fotografia de Getúlio Vargas. Os queremistas reivindicavam a constituinte com Vargas nas eleições presidenciais que estavam marcadas para o final daquele ano.

A oposição udenista lançou o nome do Brigadeiro Eduardo Gomes em uma campanha que ressaltava a liberdade de imprensa, anistia, sufrágio universal, entre outros lemas do liberalismo. Por outro lado, os políticos da situação uniram-se, formaram um novo partido, o Partido Social Democrático (PSD), e lançaram seu candidato, Eurico Gaspar Dutra. E, ainda, os trabalhadores não poderiam mais adiar uma mobilização para formação de um partido, e foi aí que o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) nasceu, como resultado da implementação do projeto político de Vargas e do ministro do Trabalho Marcondes Filho. Getúlio Vargas foi, sem dúvida, uma fonte de inspiração para a criação do PSD e PTB, mesmo que esses partidos tenham se formado de bases de apoio diferentes, e as criações desses estiveram intimamente conectadas a ele.

O movimento queremista continuou com força total, assustando as elites e a oposição. Os liberais não entendiam como poderia existir essa adoração a um ditador e qual seria a validade dos direitos sociais adquiridos dentro de uma ditadura. Contudo, a visão dos setores da população que receberam tais direitos era outra. A liberdade política tornava-se secundária perto da melhoria da qualidade de vida que as leis de amparo ao trabalhador trouxeram. Assim, para a oposição, a única explicação para esse movimento seria a força manipuladora advinda do ditador, sustentada fortemente em sua sofisticada propaganda e repressão política, somadas à ignorância e ingenuidade das classes populares, que acreditavam em promessas vazias, incapacitando-as de enxergar a sua própria manipulação – ideias que serviriam de pilares para a formação da teoria populista.

No entanto, ao olhar o movimento queremista por outro lado, pelo de seus integrantes, fica clara a detecção das suas razões. O período que antecedeu Vargas no comando do país era relacionado com exclusão política, exploração, repressão: era um país sem garantias, sem leis e nenhuma proteção ao trabalhador<sup>10</sup>. Com a chegada de Vargas, o trabalhador começou a reconhecer – e mais tarde lutar – pelo o que lhe era devido. Assim, os trabalhadores temiam

---

<sup>10</sup> Lembrando que algumas categorias – professores universitários, bancários, entre outros – já possuíam alguns direitos como previdência, jornada de 40 horas, indenizações. Marcondes Filho estava no comando da pasta do trabalho quando a sistematização e o aprimoramento de todas as leis sociais existentes foram consolidadas. A Consolidação da Leis do Trabalho (CLT), de 1943, é o resultado de 13 anos de trabalho - desde o início do Estado Novo até 1943 - de destacados juristas, que se empenharam em criar uma legislação trabalhista que atendesse à necessidade de proteção de todo trabalhador.

pela saída de Getúlio da presidência, pois havia riscos de perder os benefícios adquiridos e de que suas conquistas fossem anuladas. Esse pode ser considerado um motivo bastante importante para que os trabalhadores e as classes populares lutassem pela permanência de Vargas no poder, seja em uma ditadura, seja em uma democracia<sup>11</sup>.

Ao longo dos meses, o movimento queremista percebeu que não poderia mais ignorar os ideais liberais-democráticos e, a partir de então, o slogan do movimento passou de “Queremos Getúlio” para “Constituinte com Getúlio”, passando a reconhecer a importância de uma Assembleia Nacional Constituinte<sup>12</sup>. A luta passou a ser pela institucionalização das leis trabalhistas na nova Constituição para que os trabalhadores não dependessem da “boa vontade” dos governos. Apesar disso, a presença de Vargas ainda era necessária para garantir que a cidadania social estivesse inclusa na nova Carta Constitucional. O movimento foi mostrando-se cada vez mais forte e, em represália, a oposição e os candidatos oficiais reuniram-se e depuseram o presidente Getúlio Vargas em 29 de outubro de 1945.

Após o afastamento de Vargas, o trabalhismo e os seguidores getulistas não deixaram de demonstrar sua força. Faltando uma semana para as eleições presidenciais, Vargas convocou a população para votar em Dutra e, a partir daquele momento, o candidato do PSD ganhou um extraordinário apoio, resultando em sua vitória. Como afirma Angela de Castro Gomes, após esse acontecimento, pode-se constatar que o nome de Getúlio Vargas ainda tinha muito poder e que os trabalhadores passaram a fazer parte e ser reconhecidos como atores reais e ativos das lutas políticas no país<sup>13</sup>.

Com as mudanças ocorridas no desfecho do processo, o trabalhismo sofreria modificações. Como não era mais possível simplesmente ignorar os preceitos liberais-democráticos, o partido passou a reconhecer esses ideais e começou a atuar politicamente dentro das “regras” de democracia representativa. O PTB havia sido fundado pensando na inclusão dos assalariados e trabalhadores urbanos no jogo político de características liberais-democráticas; contudo, o que era reivindicado pelo trabalhismo passou a ser não só a conquista pelos direitos sociais, mas também a conquista pelos direitos políticos. Assim, o queremismo iniciou um movimento de aprendizado da cidadania política.

---

<sup>11</sup> Existia uma ameaça de que se algum representante da UDN tomasse o lugar de Vargas, as medidas aplicadas durante a ditadura seriam anuladas, em uma tentativa de “limpar o passado autoritário”. Assim, para os trabalhadores, as leis trabalhistas estariam ameaçadas, pois foram consolidadas durante o regime ditatorial, e eles não poderiam correr o risco de perde-las.

<sup>12</sup> FERREIRA, Jorge. “Quando os trabalhadores ‘querem’: política e cidadania na transição democrática de 1945.” In: *O Imaginário Trabalhista*. Getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

<sup>13</sup> GOMES, Angela de Castro. *A invenção...* Op. Cit., p. 292.

Getúlio Vargas e seu prestígio sempre estiveram conectados com a origem e o desenvolvimento do PTB. No seu surgimento, o partido desempenharia um papel de promover e legitimar a imagem de Vargas para com os trabalhadores e de conquistar votos dos setores sociais urbanos que não se sentiam representados por nenhum dos outros grandes partidos – PSD e UDN. Com isso, no decorrer da República Democrática (1946 – 1964), o Partido Trabalhista Brasileiro acabou se transformando em um pilar fundamental de sustentação das demandas dos trabalhadores, dado que, em 1948, com o fechamento do PCB, a esquerda acabou migrando e dando mais força ao PTB. Com a evolução e o amadurecimento do partido, Vargas acrescentaria outro ponto importante ao núcleo petebista: junto com a defesa do trabalhismo, o nacionalismo também toma lugar de destaque, ambos ligados às políticas públicas defendidas por ele entre os anos de 1930 e 1945.

O partido teve papel fundamental, juntamente com apoiadores getulistas das mais diversas origens, no esforço de mobilização para a candidatura de Vargas à presidência da República em 1950. Após a vitória, Vargas pôs em prática a sua política de conciliação, tão defendida durante a sua campanha, embora tenha destinado ao PTB somente a pasta do Trabalho, Indústria e Comércio, que não poderia ser de outro partido, visto que necessitava manter seu apoio popular e o PTB continuaria sendo o sustentáculo entre o presidente recém eleito e o movimento sindical. O ministro do Trabalho escolhido para assumir a pasta em 1953, João Goulart, tinha um importante papel de manter o apoio da classe ao presidente, ser um elo de comunicação entre o palácio do Catete e as demandas populares e, como uma função fundamental, deveria procurar aumentar a popularidade de Vargas no meio sindical. Desempenhando esse papel que aflorou Jango (João Goulart) como uma personalidade de destaque no trabalhismo.

O Segundo Governo Vargas foi de gestão bastante difícil e as tentativas de conciliação com a oposição não tiveram sucesso. A UDN e seus apoiadores mantinham acesa a desconfiança com relação ao caráter ditatorial do último governo de Vargas e a possibilidade de que um governo como aquele voltasse a se repetir. Grande parte de seus desentendimentos também provinham de como Vargas estava lidando com alguns aspectos da política econômica, como quando começou a atacar o capital estrangeiro e outras medidas tomadas para conter a crise que se abatia no país logo após o término do governo de Dutra. Com um saldo negativo na balança de pagamentos, a inflação volta a ser vilã, corroendo o poder de compra da população, principalmente da parte mais pobre, fazendo com que as insatisfações motivassem greves e levassem a população às ruas. E foi nesse contexto que Jango entrou em cena, em 1953, na tentativa de recuperar o apoio popular perdido com as crises política e econômica.

João Goulart trouxe ao governo Vargas um modelo não tradicional de lidar com os movimentos sindicais: optou por fazer uma política voltada à negociação ao invés da intervenção, como costumava ser a prática dos ministros que atuaram antes dele. Além disso, Jango buscou uma aproximação entre trabalhistas e comunistas, demonstrou apoio aos dirigentes que realmente tivessem maior representatividade dentro das bases e convocou líderes do PTB e do PCB para participarem da gestão dos recursos da Previdência Social. Todas essas medidas foram fortemente repudiadas pela oposição, que as rotulou como mera demagogia.

Mesmo com essa aproximação do ministro aos sindicatos, não se pode deixar de lembrar que o Estado buscava manter-se informado e no controle da situação sindical. Mas, ainda assim, as demandas e as insatisfações dos trabalhadores acabavam tendo o caminho encurtado até sua resolução dada a intermediação direta de Jango.

Dentro do PTB podem ser identificadas três tendências principais do trabalhismo, segundo a autora Lucília Delgado. A primeira delas, seria do grupo de getulistas pragmáticos, que foi hegemônico nos anos iniciais do partido, tendo como principal característica era o culto a Vargas, que, a partir do seu carisma, mobilizaria trabalhadores para lutar pelas leis trabalhistas e para manter a base de apoio das políticas governamentais. O segundo grupo, os doutrinários trabalhistas, representava intelectuais que lutavam por uma maior independência para o projeto trabalhista, defendiam uma maior aproximação com a social-democracia, tendo como o maior representante Alberto Pasqualini – que era um forte crítico do excessivo personalismo varguista presente até então no partido. Os pragmáticos reformistas representam o terceiro grupo, que tentou combinar as outras duas tendências: o mito Vargas e a adoção de algumas propostas de Pasqualini<sup>14</sup>.

As tendências do terceiro grupo começaram a ganhar mais notoriedade com a posse de Goulart no Ministério do Trabalho em 1953. Jango fazia uso do paternalismo varguista e, ao mesmo tempo, dava ênfase ao distributivismo salarial e à justiça social, com forte influência de Pasqualini<sup>15</sup>. A maior demonstração dessa tendência dentro da política governamental e de Jango pode ser representada pela proposta de aumento de 100% do salário mínimo, enfurecendo ainda mais a oposição e as elites, aprofundando a crise política, culminando com a demissão de João Goulart do comando do Ministério, em fevereiro de 54, e com o suicídio de Vargas, em agosto desse mesmo ano.

---

<sup>14</sup> DELGADO, Lucília de Almeida Neves. “Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil (1945 – 1964)”. In: FERREIRA, Jorge (Org.). *O populismo e sua história*. Debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 20.

<sup>15</sup> Idem, p. 197.

Logo após o anúncio da morte de Vargas, mobilizações populares e protestos tomaram conta das ruas do país e, novamente, o trabalhismo teve tamanha força que atuou como protagonista representando os setores populares da sociedade, frustrando e preocupando as pretensões de uma elite conservadora. Nesse momento são apresentados outros elementos para que se possa compreender a construção da identidade dessa classe, fundamentada no trabalhismo e na rejeição do projeto da oposição (nesse caso, udenista). Naquele momento, toda propaganda oposicionista era atacada e destruída pela população enfurecida. As multidões faziam questão de prestar sua homenagem final ao presidente que entregava sua própria vida como sua última estratégia política<sup>16</sup>.

A criação do trabalhismo e a construção do sindicalismo corporativista (reforçada pela formação do PTB) formaram a estrutura e viabilizaram a integração política dos trabalhadores na política nacional. O sucesso do discurso trabalhista na organização dos interesses foi baseado em demandas reais presentes em uma tradição cultural e política estruturada no valor do trabalho e na dignidade do trabalhador. Com isso, o processo histórico que desencadeou a ampliação dos poderes do Estado, com intervenção na sociedade pela figura política do Executivo, foi o mesmo pelo qual a classe trabalhadora recebeu o status de ator político relevante.

### 3.2 POPULISMO

Segundo Jorge Ferreira, “o ‘populismo’ tornou-se uma das mais bem-sucedidas imagens que se firmaram nas Ciências Humanas no Brasil”<sup>17</sup>. O populismo formaria a ideia do político como um personagem que estaria sempre agindo de má fé, enganando o povo, prometendo o mundo e nada cumprindo. Dessa forma, ainda segundo Ferreira, forma-se a ideia do “senso comum”, no sentido apresentado por Gramsci, pois tal conceito ultrapassa as barreiras das universidades e teorias para estar na linguagem cotidiana da população, imprensa e trabalhadores, a ideia passa a ser aceita como um dado, como algo “que é”<sup>18</sup>. Ainda, segundo Angela de Castro Gomes, ao examinarmos tal conceito, é necessário levar em consideração essa

---

<sup>16</sup> FERREIRA, Jorge. “O carnaval da tristeza: os motins urbanos do 24 de agosto.” In: *O imaginário trabalhista. Getulismo, PTB e cultura política popular 1945 – 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

<sup>17</sup> FERREIRA, Jorge. Introdução. In: FERREIRA, Jorge (Org.). *O populismo e sua história*. Debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p. 7.

<sup>18</sup> Idem.

passagem de uma retórica sociológica quase erudita para uma retórica política mais popular presente na mídia e nos meios de comunicação em massa<sup>19</sup>.

As elites liberais que perderam o poder a partir de 1930 rejeitaram o que a nova ordem propunha para a sociedade brasileira: a intervenção na economia, a elevação dos trabalhadores à categoria de cidadãos, o enfrentamento com as tradições liberais individualistas. No entanto, o que causava mais espanto às elites era a força que o movimento queremista passava a demonstrar, o que seria explicado pela forte demagogia, manipulação, propaganda política e repressão policial com que o Estado agia, com a capacidade de influenciar mentes. Já os trabalhadores e a parte mais pobre da sociedade eram tratados como massa de manobra.

Assim, na formulação das oposições liberais, tomada pela teoria, reforçava-se a imagem criada, a qual confluiria para surgir a ideia de que teria existido um período populista dentro da política brasileira. A categoria populista reduz vários políticos e figuras públicas a um denominador comum, ignorando todas as suas especificidades, colocando dentro do mesmo rol políticos como Getúlio Vargas, Ademar de Barros, Jânio Quadros e Juscelino Kubitschek, por exemplo. Com isso, o conceito de populismo foi tão esticado que passou a abarcar diferentes fenômenos políticos e personagens, ou seja, perdeu seu poder de explicação e tipificação.

### **3.1.1 O surgimento e amadurecimento do conceito**

O termo populismo não existia no vocabulário brasileiro no período em que Vargas subira ao poder pela primeira vez. Segundo Ferreira, Karl Loewenstein foi o primeiro historiador a afirmar que a forte política de propaganda de apoio a Vargas, criada e abastecida pelo governo, foi eficaz para manipulação dos trabalhadores, em um trabalho de 1942<sup>20</sup>. Contudo, foi em 1945 que a oposição e os antigetulistas se apegaram a ideia de que o prestígio e a popularidade de Vargas vinha da criação da imagem varguista pelo DIP. O movimento queremista assustava a oposição pelas suas proporções.

Com isso, no início da década de 40, ocorreu uma aproximação entre jornalistas e historiadores, que passaram a justificar essa relação entre a população trabalhadora e o Estado a partir da manipulação e da falta de cultura política do proletariado e populares. Os termos populismo e populista, ainda usado raramente nos meios de comunicação e academia, já possuíam seus princípios explicativos. É interessante notar que, até 1964, quando os líderes

---

<sup>19</sup> GOMES, Angela de Castro. *O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito*. Revista Tempo, v. 1. n. 2, 1996.

<sup>20</sup> Op. Cit. FERREIRA, Jorge. *O populismo...* p. 111.

trabalhistas, como João Goulart e Getúlio Vargas, eram chamados de populistas, não continha tom difamatório, mas às vezes significava que um político populista era um líder popular e bem querido pelas camadas mais populares e de trabalhadores<sup>21</sup>. Assim como a formação da ideia da palavra “pelego”, que, como é conhecida hoje, representa o movimento sindical pré-1964, suas ligações com o Estado e o PTB. Pelo fato de as lideranças dos trabalhadores terem se aproximado de políticos como Vargas e Jango, estruturando sua essência em pilares como o nacionalismo e trabalhismo, eles haviam “merecido” esse apelido.

Assim, na década de 50, passou a ocorrer a aproximação dos sociólogos com os mesmos jornalistas com os quais os historiadores se aproximaram nos anos 40. Foi nos anos 60, contudo, com a teoria da modernização e com as publicações do Grupo de Itatiaia (temas que serão levantados ao longo dessa subseção) que as alianças se ampliaram e o termo populismo passou a circular em inúmeras citações tanto na imprensa quanto nas universidades.

Dentro da academia brasileira, pode-se perceber como marco inicial para o aparecimento de tal conceito o início da década de 50, quando o estudo das ciências sociais e políticas no país ainda era muito jovem e os problemas políticos e econômicos brasileiros começavam a despertar interesse. Lembrando que uma periodização como essa deve sempre estar sujeita a ressalvas, dado que analisar a origem de um conceito é tarefa sempre complexa, contudo decidiu-se começar por aqui, pois, em 1952, iniciaram-se as reuniões do Grupo de Itatiaia, um ano depois foi inaugurado o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP)<sup>22</sup> e iniciaram-se as publicações dos *Cadernos do nosso tempo* pelos integrantes do grupo<sup>23</sup>. Essas publicações seriam consideradas a origem da ideologia nacional-desenvolvimentista que ganharia força ao longo dessa mesma década.

O ano de 1953 é pleno de momentos importantes. Foi nele que se iniciou a campanha do “Petróleo é nosso”, a Greve dos 100 mil, a deposição de Jango do Ministério do Trabalho, por exemplo, o que mobilizou grande parte da população do país. Portanto, não é de se espantar que novos interesses sobre como a sociedade brasileira se organizava e se comportava nesse momento. O Grupo de Itatiaia tinha como um dos propósitos principais analisar e construir uma interpretação para a crise brasileira daquele momento e, dentro dos problemas mais urgentes

---

<sup>21</sup> Idem p. 115.

<sup>22</sup> Mais tarde, em 1956, o IBESP se transformaria em ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros). Ambos os grupos seguiam fundamentalmente as formulações da CEPAL.

<sup>23</sup> O Grupo de Itatiaia foi formado por intelectuais e teóricos que buscavam discutir os problemas políticos, sociais e econômicos ligados ao desenvolvimento do país. Essas reuniões eram patrocinadas pelo Ministério da Agricultura e ocorriam em Itatiaia – razão pelo qual o nome do grupo foi escolhido. Faziam parte do grupo nomes como o de Hélio Jaguaribe, Ignácio Rangel, João Paulo de Almeida Magalhães, Cândido Mendes de Almeida, Hermes Lima e Alberto Guerreiro Ramos.

priorizados pelo grupo, o advento do populismo na política brasileira era uma das razões principais para a situação da conjuntura de então.

Em trabalhos<sup>24</sup> do início da década de 50, já se pode encontrar a utilização do termo populismo. Contudo, esse uso não vem acompanhado de uma estruturação conceitual, muito menos de uma preocupação em formular tal conceituação. De uma forma geral, duas características são apontadas com uma certa frequência em trabalhos publicados na época.

A primeira delas faz referência ao populismo como política das massas, com uma associação da transformação dos trabalhadores em proletários dentro de uma sociedade que evoluía para a modernidade. Esses trabalhadores não teriam adquirido consciência de classe, nem estariam organizados e participando da política enquanto classe. A população “encantada” pelos populistas teria sua origem no proletariado, mas se diferencia deste por não possuir a consciência de quão desiguais eram as relações em que viviam.

Em segundo lugar, é recorrente uma preocupação com a conformação da elite e classe dirigente, que esgotou sua representatividade e seu poder, não era mais responsável por criar os valores que a sociedade deveria seguir e perdia seu papel de exemplaridade. Com isso, tal classe necessitava conquistar novamente o apoio político das massas que emergiam. Assim, para completar o “pacote”, após essas duas primeiras condições serem realizadas, a figura do líder populista, carismático e com poder de convencimento para com as massas completa o imaginário populista.

Para Weffort<sup>25</sup>, de uma forma sintética, o populismo é resultado de um extenso processo de transformação da sociedade brasileira, inaugurado a partir da Revolução de 1930 e que pode ser revelado tanto como um estilo de governo quanto como política de massas. As origens do populismo, que nos remetem ao início dos anos 30, para o autor, representam a crise do liberalismo e do poder oligárquico nacional e a necessidade de expansão institucional das bases sociais do poder do Estado. Assim, com a instabilidade política inicia-se uma aproximação com as classes populares, que eram temidas pela classe dirigente.

Ainda analisando o trabalho de Weffort, o mesmo incorpora o conceito de Estado de Compromisso, que acaba sendo também um Estado de massas. O compromisso pode ser visto de dois ângulos: primeiro como um compromisso com os grupos dominantes, estabelecendo uma instabilidade e deixando espaço para a emergência de um líder que passa a ser confundido como sendo, por si só, o Estado; e também o compromisso pode ser visto como uma aliança

---

<sup>24</sup> Como, por exemplo em “Que é o ademarismo?”, publicado em 1954 e de autor desconhecido. em *O pensamento nacionalista e os “Cadernos do nosso tempo”*, de Simon Schwartzman, UnB, 1981, p. 22 – 30.

<sup>25</sup> WEFORT, Francisco. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

entre o Estado e as classes populares que, a partir de então, passariam a fazer parte do cenário político nacional. Com isso, a política de massas e o estilo de governo seriam centrais para o que seria o populismo político no Brasil e é bastante claro que o apelo às massas seria uma forma de encontrar sustentação e legitimidade para a crise política vivenciada naquele momento<sup>26</sup>. Contudo, essa “manipulação” das massas pelos dirigentes populistas pode ser vista de duas diferentes formas: ela pode servir tanto como uma forma de controle por parte do Estado, mas também é uma forma de atender as demandas populares.

Pode-se então sustentar a ideia de que, se as classes populares e de trabalhadores são consideradas desorganizadas e inconscientes dentro da sociedade, elas seriam apenas objetos para os quais são direcionadas as políticas populistas e, por essa razão, só poderiam ser manipuladas, enganadas, cooptadas e desviadas de uma ação consciente.

O ciclo inaugurado em 1930 tomou outras proporções no final do Estado Novo. A redemocratização ocorrida em 1945 teria marcado um fortalecimento da estratégia populista, e o estabelecimento do papel do Estado no movimento operário, o que acabaria gerando uma relação de dependência. Assim, com o fim do período estadonovista, teria sido formado um novo momento do pacto populista, quando Vargas passa a dividir as responsabilidades pelo rumo do regime com certas lideranças políticas engajadas e, ademais, essa responsabilidade fica ainda mais evidente no período do SGV<sup>27</sup>. Afinal a década de 1950 destaca-se por ser um momento em que as pressões populares ganhavam intensidade.

Como defende Regis de Castro Andrade<sup>28</sup>, a partir do Estado Novo, o pacto entre as massas populares e o Estado, identificado através da legislação trabalhista, é reforçado pelo controle do segundo sobre o primeiro. No entanto, o autor questiona o modelo que classifica o populismo como sendo um tipo de manipulação resultante dos conflitos vindos de dentro das elites. Para ele, tais análises deixam de lado o fato de que para haver um efetivo controle, é necessário um espaço para “liberdade” de manifestação das massas para que suas demandas sejam transformadas em benfeitorias do governo, evitando qualquer tipo de manifestação emancipada desses grupos. Com isso, a manipulação não era completa, pois havia momentos de mobilização progressista e outros de mobilização conservadora, como a burguesia nesse período mostrava sinais de hesitação, sendo sua natureza ambígua e contraditória – como

<sup>26</sup> “Por isso, a categoria chave para descrever a relação que se estabelece entre líder e massas é a de ‘manipulação populista’, remetendo a ideia básica de controle e tutela do Estado, mas assumindo certas especificidades “, GOMES, Angela de Castro. *O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito*. Revista Tempo, v. 1. n. 2, 1996.

<sup>27</sup> Op. Cit. GOMES, Angela de Castro. *O populismo e as ciências...*

<sup>28</sup> Perspectivas no estudo do populismo brasileiro, In: *Encontros com a civilização Brasileira*, n.7, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979, p. 41 – 86.

também defende Weffort –, seja em períodos democráticos seja em períodos autoritários. Assim, as mobilizações ocorridas entre a década de 40 e a década de 60, mostram as duas faces de uma mesma moeda: por vezes a do fortalecimento das massas populares, por vezes a da convicção de um Estado indulgente.

### 3.1.2 A história do populismo na política brasileira

A América Latina, de uma maneira geral, não seguiu o padrão clássico da modernização das democracias liberais europeias. A transição para a sociedade moderna veio acompanhada de um rápido e acelerado processo de urbanização e industrialização. Essa migração da população que vivia no meio rural para uma população urbana trouxe consigo um *boom* demográfico, sem que as cidades estivessem preparadas para sanar as necessidades que essa população necessitava e exigia. Segundo Ferreira, “a resolução dos problemas ocorreu com golpes militares ou com ‘revoluções nacionais-populares’, sendo que as últimas, sobretudo seus resultados, foram nomeadas de populismo” (Ferreira, 2013, p. 64).

O aumento do número de habitantes nas cidades, o modo como eles expressavam seu descontentamento e suas aspirações acabou trazendo a necessidade de que o sistema político se modificasse<sup>29</sup>. Com isso, em momentos de fortes inquietações, as massas populares uniram-se com as camadas médias, também descontentes com a posição na qual se encontravam, as elites e classes dirigentes não deram o retorno esperado, fazendo surgir líderes originados dos setores médios preparados para dominar as massas.

Foi nesse momento em que teria ocorrido o surgimento do populismo: resultado da transição de uma sociedade tradicional para uma sociedade moderna, com grandes deslocamentos de população rural para as cidades, resultando em uma combinação de valores modernos e tradicionais. A partir desse contexto, os líderes populistas ganhariam força dentro de uma sociedade que ainda não possuía valores, ideologias e instituições consolidadas. Octavio Ianni, por exemplo, defende que essa massa populacional que acabava de chegar do meio rural não teria condições sociais, culturas ou psicológicas para o devido comportamento urbano dentro de um contexto democrático.

A nova, e considerável, parte urbana da população brasileira acabou trazendo assuntos mais complexos para o debate político da época e o papel representado pelo líder populista era fundamental para que o apoio das massas das cidades fosse voltado para esse representante.

---

<sup>29</sup> Di Tella, Torcuato. *Para uma política latino-americana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

O Estado moderno, diferentemente dos Estados antigos, utiliza de outros métodos para o controle da sociedade que não só o método violento e de persuasão. Os mecanismos de convencimento e de carisma passaram a ter um papel importante na política brasileira a partir da década de 1930 e de 1940. Segundo Max Weber, existem três tipos de ideias de dominação: a dominação tradicional, carismática e a racional ou legal-burocrática<sup>30</sup>. A dominação carismática é aquela em que o dominador desperta admiração, entusiasmo e, até mesmo, paixão em seus seguidores, em que o indivíduo se torna especial por uma determinada característica e passa a ser seguido e apoiado pelo modo como é visto pelas multidões. No contexto do Brasil daquelas décadas, a população buscava seguir líderes com características diferentes das que eram apresentadas até então, com qualidades especiais como dedicação aos mais pobres, patriotismo, integridade, coragem, moral e respeito aos valores da sociedade menos provida<sup>31</sup>.

Alberto Guerreiro Ramos, integrante do Grupo de Itatiaia, publicou um trabalho<sup>32</sup> em 1961, onde sistematizava a imagem do populismo dentro da política brasileira e que acabou servindo de referência para muitos estudos acadêmicos e teóricos naqueles anos da década de 60. Segundo esse autor, o populismo teria alcançado sua consolidação nos anos que seguiram 1945, pois foi em um contexto de expansão industrial, participação eleitoral e política e de urbanização que os líderes das massas encontraram estrutura para exercer sua influência<sup>33</sup>.

Para Maria Helena Capelato, um dos componentes que integra a noção de populismo nessa época é o entendimento de que os movimentos sociais seriam resultado das variáveis sociais e econômicas. Com isso, fatores estruturais, como a industrialização e a natureza rural da classe trabalhadora, por exemplo, seriam elementos explicativos do comportamento político das classes e a adesão ao populismo seria resultado de da estrutura social, sem levar em consideração elementos de caráter político ou cultural<sup>34</sup>. Ainda por volta dos anos 50 e 60, começaram a surgir alguns escritos sobre o desvio que a política e a classe trabalhadora tiveram do curso esperado, ou seja, o afastamento dos acontecimentos ocorridos na industrialização da Europa democrática e liberal. O golpe militar de 1964 trouxe a concepção de que o populismo dos anos anteriores foi o responsável para a debilidade do movimento operário e sindical.

---

<sup>30</sup> O primeiro tipo de dominação é baseada nas tradições, como o antigo sistema escravocrata ou feudal, quando os senhores de escravos e os suseranos tinham o controle e o domínio sobre os seus escravos ou os seus vassalos, respectivamente. A dominação racional ou legal-burocrática é baseada em procedimentos que estão nas leis e na constituição, por exemplo, como quando a população elege um novo presidente e, perante as leis e o sistema eleitoral, o presidente passa a dominar uma série de esferas dessa sociedade. WEBER, M. Os três tipos puros de dominação. São Paulo: Ática, Coleção Grandes Cientistas Sociais: 1991.

<sup>31</sup> CONNIFF, M. L. *Urban politics in Brazil: the rise of populism*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1981.

<sup>32</sup> RAMOS, Alberto Guerreiro. *A crise do poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.

<sup>33</sup> CAPELATO, Maria Helena Rolim. Estado Novo: novas histórias. In: FREITAS, Marcos Cezar de. *Historiografia Brasileira em Perspectiva*. São Paulo: Contexto, 1998.

<sup>34</sup> Idem, p. 185 – 186.

Essa primeira versão do populismo – que engloba as teorias da modernização, os trabalhos do Grupo de Itatiaia, os trabalhos de Weffort – é aceita e usada até hoje. Inclusive, no Brasil atual, com as mudanças ocorridas nos anos em que Lula esteve no comando do país (2002 – 2010), as teorias populistas voltaram a ser debatidas, trabalhos acadêmicos foram escritos usando o populismo como tema e a história contemporânea novamente voltava os olhos para o “nosso passado populista” a fim de encontrar bases de sustentação para mudanças que estavam ocorrendo política e economicamente.

Segundo essa teoria, no governo Vargas, entre os anos de 1930 e 1945 e depois entre 1950 até 1954, o proletariado teve acesso a direitos sociais, mas, em compensação, não alcançou os direitos políticos. Contudo, no balanço entre as perdas e ganhos desse processo, os trabalhadores teriam preferido receber e manter os benefícios da legislação trabalhista em troca de submissão política. Ao utilizar essas ideias, pode-se trilhar dois caminhos: um deles que acredita que a classe trabalhadora não tinha consciência nem organização como classe e sentia-se “satisfeita” com os benefícios ganhos com a legislação trabalhista e com as políticas “demagógicas” de Vargas; ou a direção pode ser dada voltada para o fato de que, depois de muitos anos, as suas demandas e frustrações começaram a ser ouvidas e, a partir daquele momento, a classe começaria a participar da estrutura política nacional e teria receio de perder o que demorou tantas décadas para alcançar.

Não se pode negar que, a partir de 1930, com maior força a partir de 1937, o processo repressivo passou a ser mais intenso e violento e o sistema de propaganda governamental coordenado e sistemático era bastante efetivo. Apesar disso, segundo Ferreira, o “mito” Vargas não foi criado somente baseado na sua propaganda política, por mais elaborada e massificante que fosse. A personalidade pública de Vargas sobreviveu por décadas. Com isso, a concepção do “mito” de Vargas “expressava um conjunto de experiências que, longe de se basear em promessas irrealizáveis, fundamentadas tão-somente em imagens e discursos vazios, alterou a vida dos trabalhadores<sup>35</sup>”.

### **3.2.3 Populismo e Nacional-Desenvolvimentismo**

Para alguns autores – como Weffort, Ianni e Cardoso e Falleto –, o desenvolvimento econômico-social ocorrido no Brasil, no período que se estende de 1930 até 1964, foi baseado no nacionalismo econômico, na busca por uma política externa autônoma e na política de

---

<sup>35</sup> FERREIRA, Jorge. *Trabalhadores do Brasil*. O imaginário popular. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

massas<sup>36</sup>. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto<sup>37</sup> deixaram claro que a emergência do populismo decorria de uma razão econômica: a industrialização – e, também da urbanização, mas essa viria a ser uma consequência do crescimento acelerado da primeira.

É importante salientar que esses autores, ao escreverem sobre o fenômeno do populismo no Brasil, não negavam a existência do Nacional-Desenvolvimentismo, muito pelo contrário, como afirma Ianni (1978, p. 61-62):

Portanto, graças em parte à política de massas, foi possível efetivar determinadas etapas do desenvolvimento industrial. Por meio das técnicas jurídicas e políticas inerentes ao populismo, manteve-se em nível adequado ao progresso industrial a relação entre custo de vida e salário real. Em âmbito mais largo, foi a democracia populista que propiciou a conciliação de interesses em benefício da industrialização e em nome do desenvolvimento nacionalista.

Tais autores buscavam mostrar as contradições dentro do sistema como a fraqueza da burguesia nacional, a dificuldade de um capitalismo “autônomo” dentro de um país periférico e a tendência de associação das elites ao capital estrangeiro, seja na esfera produtiva, seja no consumo imitativo<sup>38</sup>, mas ainda assim reconheciam o Nacional-Desenvolvimentismo como um processo histórico, liderado por parte da elite, tendo como pilar fundamental a proposta de industrialização, e como objetivo final o atingimento do desenvolvimento econômico que traria consigo maior justiça social, redução da desigualdade e supremacia nacional.

Para D’Araujo<sup>39</sup>, o discurso varguista aos trabalhadores tinha um caráter desenvolvimentista com forte inspiração nacionalista. Para Vargas, não bastava crescer economicamente, mas era necessário também fortalecer as bases desse crescimento para que a nova riqueza formada pudesse ser orientada e direcionada no rumo do interesse da população brasileira. Sendo assim, a economia não poderia crescer desordenadamente sem uma definição anterior das prioridades e sem uma conduta direcionada para o fortalecimento do capitalismo nacional.

Com a etapa de desenvolvimento industrial iniciada em 1930, alcançando um fortalecimento em 1937, e com a implantação do modelo de substituição de importações verifica-se a criação e a evolução de um forte setor industrial. A partir desse momento, o Estado passa a formular, orientar e executar a política econômica consistentes com um projeto de longo prazo para o atingimento de maior autonomia industrial e econômica.

---

<sup>36</sup> IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967.

<sup>37</sup> Fernando Henrique Cardoso e Enzo Falleto: *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

<sup>38</sup> Fonseca, Pedro Cezar. Nem ortodoxia nem populismo: o Segundo Governo Vargas e a economia brasileira. *Revista Tempo*, v. 10, n. 28, p. 19-58, 2010.

<sup>39</sup> Op. Cit. D’ARAÚJO, Maria. *O Segundo Governo...*

## 4 O SEGUNDO GOVERNO VARGAS: QUESTÃO SOCIAL E O DESENVOLVIMENTO

No Estado Novo, o tom do discurso político era da criação de um novo Estado “verdadeiramente nacional e humano”. Com isso, a construção de uma ordem política adequada às “verdadeiras necessidades” e anseios da população significava um “verdadeiro redescobrimento do Brasil”<sup>1</sup>. Com o passar dos anos, no final da década de 40 e início da década de 50, começou a crescer na sociedade brasileira um largo debate sobre as importantes questões que se interligavam com o desenvolvimento econômico do país.

### 4.1 CONTEXTO ECONÔMICO: EM BUSCA DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

Segundo Ianni, o desenvolvimento econômico, social e político nacional pode ser interpretado como consequência de uma série de rompimentos políticos e econômicos, tanto internos quanto externos. Assim, entre 1946 e o golpe militar de 1964, a democratização das relações políticas e sociais, a expansão do sistema educacional, a conquista dos direitos políticos e benefícios sociais, além de outras mudanças institucionais importantes são resultado e também componentes da ruptura ocorrida na estrutura política e econômica ocorrida naquela época<sup>2</sup>.

Apesar dos grandes conflitos políticos ocorridos durante o SGV, como revisado na parte inicial do presente trabalho, o período entre os anos 1950 e 1954 marcou um importante avanço na consolidação da implantação da industrialização leve e do início do caminho para a indústria pesada. Uma série de fatos foram de suma importância para a tomada de consciência da necessidade de continuar aprofundando a industrialização. Ressaltaremos dois deles: o primeiro diz respeito à ausência de apoio vindo dos EUA para a América Latina, dada a imensa cooperação que se iniciou daquele país com as nações destruídas – Japão e países europeus – pelos acontecimentos da Segunda Guerra Mundial; e, em segundo lugar, pode-se mencionar o forte crescimento de discussões teóricas, acadêmicas e políticas, ao final da guerra, sobre o tema do desenvolvimento econômico e social e suas consequências.

Essa preocupação se refletia em diversos níveis institucionais e foi nessa época que a ONU (Organização das Nações Unidas) criou Comissões Econômicas Regionais para estudar

---

<sup>1</sup> Op. Cit. GOMES, Angela de Castro. *A invenção do trabalhismo...* p. 191.

<sup>2</sup> Op. Cit. IANNI, Octavio. *O colapso do populismo...*

os problemas dos países com dificuldades com relação ao desenvolvimento interno. Em 1947 foram criadas as comissões da Ásia-Pacífico e as da Europa; em 1948 da América Latina e Caribe (CEPAL); em 1958 da África e em 1973 da Ásia Ocidental. A criação dessas comissões inicialmente teve o apoio dos norte-americanos, mas com o passar do tempo começou a preocupar os EUA que, a partir de então, não coincidentemente, aumentou sua presença política e econômica no Japão e na Europa Ocidental, por exemplo, iniciando os chamados “30 anos gloriosos” do capitalismo, introduzindo gradativamente o padrão tecnológico estadunidense e o conhecido *American way of life*.

Ainda, em 1953, a eleição do republicano Eisenhower aumentou a tensão entre os EUA e os governos latino-americanos, especialmente os desenvolvimentistas e progressistas, como os governos brasileiro e argentino, sob o comando de Vargas e Perón. O acirramento das tensões da Guerra Fria criou uma série de animosidades e dificuldades de comunicação entre os governos latino-americanos e o governo norte-americano. Essa tensão acabou afetando as relações do Executivo com o Congresso e o setor privado e as relações internas do Executivo.

O contexto do Brasil dos anos 50 era muito diferente do país que Vargas havia comandado em 1930. Ao sentar-se na cadeira presidencial no seu segundo governo, o processo de industrialização, urbanização, relações sociais, políticas e o contexto internacional traziam um desafio nunca antes enfrentado por ele. Pensando politicamente, a oposição – mais precisamente os udenistas com suas convicções direitistas, liberais e de apoio ao capital estrangeiro – traria a Vargas sua maior barreira, pois conquistou, nas eleições de 1950, 27% das cadeiras da Câmara. Apesar desse grande desafio, sua base de apoio, vinda dos trabalhadores, de pequenos empresários urbanos e rurais e, até mesmo, de uma parte da classe média, continuava dando forças para enfrentar o difícil jogo político cheio de conflitos de interesses presentes no contexto político da década de 1950.

O processo de industrialização dera importantes passos: a indústria de transformação atingia 19,3% do PIB; os bens de consumo não duráveis perderam participação, representando 60,7% da estrutura produtiva; a participação dos bens intermediários subiu para 31,7% e o agregado de bens de consumo duráveis e de capital agora representava 6,7%. Os bens de capital são de difícil implantação em economias subdesenvolvidas; o país já havia implantado a siderurgia, mas as áreas industriais mais complexas dos bens de produção, como a indústria de materiais metal-mecânicos, químicos e elétricos, por exemplo, ainda eram bastante incipientes. E foi propriamente nesses pontos que Vargas concentrou seu programa de industrialização junto

com a infraestrutura necessária para dar sustentação à industrialização, principalmente transporte e energia<sup>3</sup>.

Nos vinte anos entre 1930 e 1950, poucos projetos de grande porte, que apresentavam maiores desencadeamentos para frente do que para trás, foram implantados, como a Companhia Siderúrgica Nacional, por exemplo. Parte da demanda preexistente por esses bens era suprida por importações. Assim, esses grandes investimentos, voltados a substituir importações e a velocidade do aumento da produção geravam uma demanda derivada de máquinas e equipamentos importados, passando a exigir um planejamento bastante específico quanto a oferta e demanda de divisas<sup>4</sup>.

Para que a dinâmica de investimentos ocorresse da forma necessária para colocar em prática o projeto de desenvolvimento industrial nacional, as finanças públicas acabavam sendo pressionadas. Nenhuma reforma profunda havia ocorrido desde 1929. As elites não aceitavam tributação sobre a propriedade ou sobre a renda, fazendo com que a primeira inexistisse e a segunda fosse bastante moderada. Já o sistema financeiro compunha-se basicamente de bancos comerciais e não era eficiente. Ainda, à medida que os projetos se tornavam mais complexos, era necessária uma mão de obra qualificada e conhecimento técnico. Com isso, o Estado precisava preocupar-se com as questões citadas acima e com a formação de um empresariado nacional, dada a debilidade do capital nacional e o desinteresse do capital estrangeiro.

A partir das debilidades ressaltadas e apesar de o Estado ter feito algumas pequenas reformas e reestruturações entre os anos de 1930 e 1950, para seguir com o projeto era inevitável que novas e fortes reestruturações fossem postas em prática. Portanto, um projeto colaborativo entre Brasil e EUA foi proposto ainda no final do Governo Dutra e aprovado por Vargas. A Comissão Mista Brasil-EUA nasceu em 1951 e, nos seus dois anos de existência, elaborou 41 projetos em áreas como transporte, energia e indústria de base. Dentre suas sugestões, estava a criação de um banco com o objetivo de repassar os recursos externos e de administrar os recursos internos para os projetos de desenvolvimento. Em 1952, o BNDE (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico) foi criado. Com a mudança de governo ocorrida em 1953 nos EUA, a vida da Comissão Mista foi curta e dos US\$387 milhões acordados entre os dois países para dar continuidade aos projetos, apenas US\$181 milhões foram liberados pelo governo norte americano<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Cano, W. Crise e industrialização no Brasil entre 1929 e 1954: a reconstrução do Estado Nacional e a política nacional de desenvolvimento. *Revista de economia política*, v. 35, n. 3, p. 444-460, 2015.

<sup>4</sup> Tavares, M. C. (1972) "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil". In: Tavares, M. C., *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. Zahar, RJ.

<sup>5</sup> Op. Cit. Cano, W. *Crise e industrialização no...* p. 453

Também em 1952, um acordo entre o BNDE e a CEPAL foi firmado. Alguns estudos desse acordo seriam postos em prática ainda no SGV e outros entrariam em execução somente no governo de Juscelino Kubitschek (1956 – 1960). Draibe afirma que, no governo de Vargas, existiu um programa de industrialização acelerada de desenvolvimento capitalista centrado na industrialização e na infraestrutura. De forma sintética os grandes objetivos eram: 1) projetos de armazenagem, modernização e comercialização na agricultura; 2) para a infraestrutura e indústria de base a prioridade era em estruturas fornecedoras de energia elétrica, transportes (especialmente ferroviário), refino do petróleo e indústria química; 3) dar prioridade aos temas urbanos, como salários, previdência e assistência médica; 4) ter uma política para regulamentar o capital estrangeiro; e, 5) buscar um desenvolvimento com menor heterogenia entre as regiões – com criação do Banco do Nordeste (1952) e da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (1953)<sup>6</sup>.

Mesmo com a rejeição da profunda reforma administrativa proposta para o Congresso, alguns órgãos foram criados para que os objetivos de desenvolvimento e industrialização fossem levados adiante como: a Comissão Nacional de Política Agrária (1951) junto ao Ministério da Agricultura, a Comissão de Desenvolvimento Industrial – CDI (1951) subordinada ao Ministério da Fazenda, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento dos Transportes (1952), a Comissão Nacional para o Bem Estar e a Comissão Federal de Abastecimento e Preços – COFAP (1951), a Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal Especializado de Nível Superior – CAPES (1951) e a Comissão de Revisão Tarifária (1954).

As duas áreas que eram consideradas prioritárias como energia elétrica e petróleo, e também onde havia grandes conflitos com o capital estrangeiro, necessitaram de um investimento de mais volume por parte do Estado. Assim, nasciam a Petrobrás (1953) e a Eletrobrás (1954, mas aprovada pelo Congresso em 1961), duas empresas estatais – apesar de a Petrobrás ter sido criada na forma de economia mista, mas com controle majoritário da União.

O Programa de Reparcelhamento do Estado foi elaborado em 1951 estabelecendo os principais objetivos de política econômica. O Fundo de Reparcelhamento Econômico foi criado para financiar o Programa em 1953. O BNDE seria seu administrador desse fundo e de outros recursos públicos, sendo sua participação essencial para a relação e coordenação dos investimentos em conjunto com a CDI. Ainda, a partir de 1953, a SUMOC (Superintendência de Moeda e do Crédito) formularia o Orçamento de Câmbio, definiria quais importações

---

<sup>6</sup> DRAIBE, S. *Rumos e Metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985.

deveriam ser priorizadas e daria mais controle ao Estado sobre a moeda e o crédito (alargado via Tesouro Nacional e Carteira de Redescontos do Banco do Brasil).

Apesar de ter subido quase 15% na década de 1940, a carga tributária brasileira era pequena, atingindo 18% apenas em 1960. O imposto de importação que representava cerca de 40% da Receita Federal em 1934, foi perdendo importância e passou a representar somente 3% em 1956, considerando a inflação e o congelamento da taxa cambial. Isso mostra que um sistema totalmente independente dos impostos vindos das importações poderia levar o país a um desastre cambial<sup>7</sup>. O governo formulou uma proposta para uma grande reforma tributária, no entanto essa não obteve aprovação e, dada a debilidade do balanço de pagamentos nacional, acabaria resultando em maiores pressões inflacionárias no final do período. Mesmo com riscos, Vargas flexibilizou o controle das importações no ano de 1951 e 1952 por ter receio de que, com a Guerra da Coréia, sérios problemas de abastecimento externo de matérias primas e bens de capital poderiam acontecer, prejudicando o progresso da industrialização.

Mesmo com a melhoria dos preços dos exportáveis brasileiros, as importações aumentaram 83% entre os anos de 1951 e 1952, causando um grande déficit. Em meados de 1952, a situação agravou-se forçando o governo a lançar nova reforma cambial no início do ano de 1953, mas que não foi capaz de controlar a crise e, em outubro do mesmo ano, um sistema de taxas múltiplas de câmbio (Instrução 70 da SUMOC)<sup>8</sup> entrou em vigor para substituir a reforma lançada nos meses anteriores. Com essa nova instrução, as importações ficavam mais caras e acabaram caindo cerca de 26,5% entre os anos de 1953 e 1954 com relação aos dois anos anteriores. Dessa forma, o balanço de pagamentos conseguiu ter, mesmo que momentâneo, um pequeno alívio.

Apesar de o PIB e da produção industrial terem apresentado forte aumento, a receita fiscal do Estado manteve-se em torno de 7,5% do PIB entre os anos de 1947 e 1955. A Instrução 70, certamente, impediu que um desequilíbrio maior se abatesse nas contas públicas, contudo o país obteve superávit apenas entre os anos 1951-1952 (0,6%) e déficit nos anos 1953-1954 (-0,5%). O aumento dos preços das exportações, dos custos de câmbio e dos preços da indústria

<sup>7</sup> Dados de GOMES, G. S. (1961) “A Reforma Aduaneira no Brasil”. UNAFISCO, *Rev. Tributação em Revista*, n. 54, Brasília, 2009

<sup>8</sup> A Instrução 70 da SUMOC colocou em vigor taxas múltiplas de câmbio, o monopólio de compras de divisas de exportação voltou a ser junto ao Banco do Brasil e as exportações passaram a receber um bônus de CR\$10 por dólar exportado e CR\$5 por dólar exportado quando o produto era o café. As remessas de lucros e de juros continuaram no mercado oficial, mas com uma sobretaxa determinada pela Sumoc, também como as importações essenciais – petróleo e derivados, papel imprensa, trigo e bens de capital priorizados. Os outros produtos importados foram classificados em cinco categorias segundo sua essencialidade, com as determinadas divisas obtidas em leilões, o que gerava uma importante renda ao governo. A Instrução 70 da SUMOC ficou ativa até 1957, exatamente por essa renda que acabava gerando aos cofres públicos.

fizeram com que a alta nos preços se acelerasse, levando o IGP (Índice Geral de Preços), ao final do período 1950-1954, a acumular em cerca de 80%<sup>9</sup>.

No período 1950-1955, a agropecuária manteve sua participação no PIB (em torno de 25%), mas a manutenção de sua participação se deve ao aumento real dos seus preços durante o período. Já a indústria, durante o mesmo período, superou a agropecuária e passa de 25% para 27% de participação (e a indústria de transformação passa de 19% para 21%). Os dados existentes para 1950-1954 mostram claramente que o setor que menos cresceu foi o de bens de consumo não duráveis e, enquanto a média de crescimento da indústria foi de 50%, a indústria química, metalúrgica, de borracha e de minerais não metálicos cresceram, em média, 80%<sup>10</sup>.

As composições políticas feitas para a construção de sua equipe de governo, como a distribuição das pastas dos ministérios, por exemplo, eram necessárias, segundo Vargas, para criar anteparos e diminuir, mesmo que minimamente, a animosidade entre situação e oposição, na tentativa de que os projetos fossem aprovados e o desenvolvimento industrial do Brasil não fosse prejudicado. Contudo, as diversas dificuldades políticas envolvidas fizeram necessária a criação de uma equipe e de um organismo que fosse da completa confiança do presidente e com a alta capacidade técnica necessária para que seus objetivos fossem adiante. Logo após a posse de Vargas, em janeiro de 1951, foi criada a Assessoria Econômica da Presidência da República (AEPR).

A Assessoria deveria realizar, além de atribuições formais – como assessorar o presidente, elaborar estudos e projetos –, uma intermediação política entre o Executivo e o Legislativo, fazendo o papel de estrategistas, levando para outras esferas as propostas industrializantes e nacionalistas de Vargas. A AEPR era formada por técnicos, vinculados ao Gabinete da Presidência ou a diferentes órgãos públicos, tendo Rômulo de Almeida no comando. Dentro da equipe existiam divergências políticas e ideológicas, contudo os membros do grupo deveriam ser acima de tudo, fieis e discretos com relação aos projetos do governo e necessitavam ser conhecedores dos problemas industriais, estruturais e de desenvolvimento do país. Os projetos de maior dimensão, como os relacionados ao petróleo e energia, só poderiam ser acessados pelo próprio presidente ou por membros da Assessoria<sup>11</sup>.

Todos os membros tinham acesso aos trabalhos da Cepal e às principais discussões acerca do desenvolvimento econômico. A importância e abrangência das atividades da AEPR

---

<sup>9</sup> Op. Cit. Cano, W. *Crise e industrialização no...* p. 456

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Lima, M. C. (Org) *Os Boêmios Cívicos: A Assessoria econômico-política de Vargas (1951-1954)*. Pensamento Crítico, Centro Internacional Celso Furtado, RJ.

eram tamanhas que seu envolvimento foi essencial e decisivo para muitos projetos: realizou estudos e projetos de lei para crédito rural, seguro agrícola, preço mínimo, criação da Comissão Nacional de Política Agrária (CNP), da Carteira de Colonização do Banco do Brasil e do Banco Nacional do Crédito Cooperativo (BNCC); projeto de criação da CAPES; estudos e projetos para avanço no refino e transporte do petróleo, para a mineração, para indústria química e automotiva, para materiais ferroviários e elétrico pesado; projetos de extração de petróleo, carvão, biomassa e de eletricidade; discussões do projeto sobre energia nuclear; criação de um imposto federal sobre a energia; criação de um Fundo Federal de Eletrificação, Plano Nacional de Eletrificação e criação da Eletrobrás; participação na formulação do Plano de Valorização da Amazônia e projetos sobre reforma agrária, uso da água, crédito rural e criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

Fica bastante evidente que, tratando-se da política econômica do SGV, havia um projeto de governo elaborado e perceptível, existiam propostas coerentes e objetivos para alcançar. O governo propôs e executou políticas de grande envergadura com a finalidade de fortalecer o desenvolvimento capitalista. É possível perceber a preocupação com o desequilíbrio dos preços e do balanço de pagamentos e que medidas foram tomadas na tentativa de controlar estes preços, mas também percebe-se que, em nenhum momento, um dos seus maiores objetivos, o de industrializar e modernizar a produção brasileira, foi deixado de lado.

Rômulo Almeida, em uma série de entrevistas dada anos mais tarde, revela que passou a entender a dimensão do programa de Getúlio Vargas quando este o solicitou, como chefe da Assessoria, que coordenasse a elaboração da Mensagem ao Congresso Nacional, em 1951. Assim, o programa de Vargas consistia, segundo Rômulo, *em uma política trabalhista, na emancipação econômica e progresso da nação, no desenvolvimento do mercado interno, na indústria de base, na infraestrutura, com mais ênfase para a parte energética, e na melhoria das condições de vida do povo*<sup>12</sup>. Ainda, corroborando as palavras de Rômulo, Draibe salienta que o SGV trouxe consigo “um projeto político e econômico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil mais profundo e complexo, mais abrangente, ambicioso e integrado que aquele que se delineara ao final da década de trinta.”<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Almeida, R. *Voltado para o Futuro*. Entrevistas concedidas à Associação dos Sociólogos do Estado da Bahia. BNB, Fortaleza, 1986.

<sup>13</sup> Op. Cit. DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses...* p. 230.

## 4.2 A QUESTÃO SOCIAL NO SEGUNDO GOVERNO VARGAS

Dentre os presidentes que atuaram no período democrático que se estende de 1946 até 1964, Vargas foi um dos mais influentes no que tange às questões institucionais. Aliás, desde seu primeiro governo, houve a preocupação com criação, reforma e ampliação de instituições que viabilizassem a construção de um capitalismo politicamente orientado no Brasil. Já como candidato pela Aliança Liberal nas eleições presidenciais de 1930, Vargas mencionara a questão social.

Vargas assumia como um dos seus pilares a tentativa de incorporação aos trabalhadores o mínimo necessário para uma “vida digna” com direitos sociais. O setor educacional, por exemplo, no seu primeiro governo, recebeu forte atenção, com a criação de instituições, leis e uma aparente preocupação com o nível de qualificação, condições físicas e intelectuais dos trabalhadores. Vargas defendia que o Estado deveria ter papel central, não só na política educacional, mas em vários aspectos que envolvem a questão social. Dessa forma, no seu entendimento, a gestão do campo social pelo Estado traria maior eficiência para o atingimento do desenvolvimento econômico.

Um de seus legados mais duradouros é a mudança na percepção de que as questões sociais não deveriam mais ser tratadas como caso de polícia, assim como a regulação do sistema sindical aparece como sendo uma política essencial para que essa transformação ocorresse. Assim, a questão sindical e de organização dos trabalhadores tem lugar de destaque no seu primeiro governo, fazendo com que os sindicatos se transformassem em entidades relevantes na vida política e econômica do país. Ainda no período da implementação e da Consolidação das Leis Trabalhistas (1943), Vargas preocupa-se em mostrar que a legislação trabalhista não era incompatível nem com a ordem institucional, nem com o desenvolvimento econômico do país.

Durante o SGV, segundo D’Araújo, o trabalhismo é apresentado como sendo a única saída para a solução dos problemas sociais do país<sup>14</sup>. Em seus discursos, Vargas deixava claro que a harmonia entre as classes e a ampliação do bem-estar geral seriam condições fundamentais para que pudesse ocorrer um desenvolvimento eficaz e pacífico. Para Getúlio, para que fosse possível alcançar maior distribuição dos benefícios seria necessário aumento da produtividade nacional, ou seja, todos deveriam participar da construção da nação e o esforço individual traria

---

<sup>14</sup> D’ARAÚJO, M. *O Segundo Governo...* p. 97

maior riqueza social, que seria distribuída para sanar a necessidade de toda a sociedade brasileira.

O trabalhismo, como uma resposta à questão social, era visto por Vargas como sendo uma forma de corrigir as distorções causadas pelo processo de desenvolvimento capitalista do país e também seria uma forma de incluir os trabalhadores como peças fundamentais para o desenvolvimento brasileiro, política e economicamente. Os sindicatos seriam o meio que os trabalhadores teriam de defender seus interesses e de questionar a subordinação imposta. Assim, portanto, o ideal seria o meio termo, onde não existisse nem extremos nem discrepâncias entre elites e proletariado, o que só seria alcançado com interferência do Estado e reformulação de regras, não deixando que as coisas acontecessem automaticamente pelo mecanismo de mercado.

A legislação social, para Vargas, era como a imagem do nível de desenvolvimento econômico do país. Uma sociedade fortemente estruturada seria capaz de fornecer melhorias sociais para sua população, com ação do governo voltada para esse objetivo. Contudo, a distribuição de riqueza só seria possível no momento em que a mesma existisse concretamente, ou seja, o aumento da renda nacional só seria viável quando a população trabalhadora efetivamente tivesse emprego, dentro de uma relação harmoniosa, aumentando, portanto, a produção. Partindo desse princípio, não bastaria apenas crescer economicamente, mas também qualificar o alicerce desse crescimento para que a riqueza gerada fosse direcionada ao interesse de toda a sociedade, transformando o desafio da produção em um desafio nacional.

#### **4.2.1 Estrutura da Federação e Políticas Sociais**

No lugar de um Estado centralizador e autoritário, como era o Estado Novo, a Constituição de 1946 tomava formas federalistas, como as que tinham caracterizado o país até 1930, quando a política dos governadores tinha papel importante. Contudo, as mudanças econômicas, sociais e institucionais ocorridas ao longo do Estado Novo não permitiam que o modelo federalista conhecido fosse reproduzido sem importantes modificações. A Constituição de 1946 incorporou tendências antagônicas e resultou em um produto híbrido, com características acentuadamente liberais, mas acabou mantendo boa parte do aparelho administrativo desenvolvido por Vargas no período anterior.

O ideário desenvolvimentista presente nos anos em que o Brasil esteve sob o comando de Vargas criara instituições para que o desenvolvimento industrial acelerado pretendido fosse fomentado, onde conscientemente buscava-se superar o atraso histórico. O Estado também

passaria a combater as desigualdades regionais, com a criação de fundos e projetos para o desenvolvimento de regiões da Amazônia e Nordeste, por exemplo. Assim, a Constituição de 1946 refletia a heterogeneidade da estrutura socioeconômica e política e das grandes desigualdades que existiam dentro do país.

No período democrático, nos anos entre 1946 e 1964, pode-se observar o aumento da participação e da competição eleitoral, o aumento das forças do jurídico e político dos municípios e a retomada de parte das autonomias estaduais. Contudo, o estadualismo dos anos 1907-1930, conhecido como “Política dos Governadores”, não foi recomposto pois o país passou por grandes mudanças estruturais e políticas ocorridas durante o primeiro governo Vargas (1930 – 1937) e o Estado Novo (1937 – 1945). A partir de 1946, houve um fortalecimento do legislativo, pois a Constituinte validou a desproporcionalidade na representação política, e um reforço à ação dos grupos de interesses regionais, centralizados nas figuras dos governadores. Segundo Rodriguez (1995), a consequência desse processo foi a formação de relações intergovernamentais mais equilibradas. A força do governo federal era frequentemente contestada pelas bancadas regionais e pelos governadores, o que acabava demandando um constante processo de negociações e alianças, tornando o “jogo federativo” um “jogo mais cooperativo” do que anteriormente<sup>15</sup>.

A carga tributária, a partir de 1946, se concentraria cada vez mais nos impostos sobre a renda e sobre o consumo, fazendo com que os impostos sobre a propriedade tivessem pouca participação. Contudo, entre os anos de 1950 e 1955, englobando o período do SGV, os impostos sobre a renda e sobre a propriedade apresentaram uma tendência contrária ao padrão verificado entre os anos de 1946 – 1964: em 1950, a participação dos impostos sobre o consumo era de 41% e em 1955 passou a ser de 36%; e o contrário ocorre com relação aos impostos sobre a renda, em 1950 a participação desses era de 35,8% no total da arrecadação federal e em 1955 atingia o percentual de 39,8%<sup>16</sup>. A tributação da propriedade rural foi mantida conforme a Constituição de 1934, mas a Constituição de 1946 não exigia mais a necessidade de consultar o Governo Federal para conceder isenções, ampliando o poder dos estados. Por outro lado, os estados perdem o poder de tributação das vendas ao exterior, mas compensa-se com a criação dos sistemas de transferências do Governo Federal aos estados e municípios. Dessa forma, não só os estados ganhavam espaço participativo, como também se ampliava a participação dos municípios.

---

<sup>15</sup> RODRIGUEZ, V. Federalismo e interesses regionais. *A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

<sup>16</sup> Conforme a tabela A2 nos Anexos.

Com isso, a partir de 1946, foi estabelecida a obrigatoriedade da União em transferir aos estados e municípios, no mínimo, 60% do total da arrecadação dos impostos sobre lubrificantes, combustíveis, energia elétrica, minerais, como também 10% do arrecadado com o imposto de renda deveria ser repassado aos municípios do interior.

Quadro 1 - Tributos e competências da União, dos estados e dos municípios brasileiros a partir da Constituição de 1946

União	Estados (1)	Municípios
1 – Imposto sobre importação	1 – Imposto sobre Propriedade Rural	1 - Imposto Predial e Territorial Urbano
2 – Imposto sobre Consumo	2 – Imposto sobre Transmissão de Propriedade <i>Causa Mortis</i>	2 - Imposto de Licença
3 – Imposto (único) sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos, Minerais e Energia Elétrica	3 - Imposto sobre Transmissão de Propriedade <i>Inter Vivos</i>	3 – Imposto de Indústria e Profissões
4 – Imposto de Renda	4 – Imposto sobre Vendas e Consignações	4 - Imposto sobre Diversões Públicas
5 – Imposto sobre Transferência de Fundos para o Exterior	5 – Imposto sobre Exportação	5 – Impostos sobre Atos
6 – Imposto sobre Atos, Negócios e Contratos	6 – Imposto sobre Atos, Negócios e Contratos	6 – Taxas
7 – Impostos Extraordinários de Guerra	7 – Competência residual	7 – Contribuições de melhoria
8 – Competência residual	8 – Taxas	
9 – Taxas	9 – Contribuições de melhoria	
10 – Contribuições de melhoria		

**Fonte:** Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Vigência a partir de 1º de janeiro de 1948. **Elaboração:** (BORDIN e LAGEMANN, 2006).

A competência legislativa passou a ter novo formato com a criação dos fundos de participação dos estados e municípios. Assim, a origem das receitas municipais e estaduais passou por mudança significativa, mesmo que a competência tributária desses não tenha sofrido notáveis modificações quando comparadas a Constituição de 1937.

Um dos maiores desafios enfrentados pelo pacto federativo foi a centralização espacial da produção de riqueza. A expansão ocorrida pela economia brasileira entre os anos de 30 e 40 acabou concentrando espacialmente as forças produtivas. Segundo os relatórios produzidos pela Comissão Mista Brasil-EUA, as regiões do Brasil haviam crescido de forma bastante desigual no final da década de 30 e início da década de 40: o produto real *per capita*, por exemplo, cresceu duas vezes mais em regiões como São Paulo e Distrito Federal do que no Brasil como

um todo. E se o foco fosse apenas na região Nordeste, esse crescimento foi nulo ou quase nulo<sup>17</sup>. A política nacionalista do SGV desempenhou um papel de destaque para dar uma nova visão à região Nordeste. Nesse período foram tomadas importantes medidas, como a criação e implantação do Banco do Nordeste do Brasil, aceleração da construção da Hidrelétrica de Paulo Afonso e foram dados dos primeiros passos para a elaboração de um plano de desenvolvimento para o Nordeste.

Analisando o período democrático que se estendeu de 1946 até 1964, o mesmo tempo de vigência da Constituição de 1946, o imposto sobre o consumo (IC) e o imposto de Renda (IR) eram os principais tributos, sendo o IR compartilhado com os estados (10%), o de consumo com os municípios (10%) e o imposto único sobre Combustíveis e Lubrificantes, Minerais e Energia Elétrica com os estados e municípios (60%). Foram instituídos os fundos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste para combater as disparidades regionais. Os estados tinham uma margem razoável para definir alíquotas e isenções, enquanto os municípios tinham como principal fonte de receita o imposto territorial urbano (IPTU), sem contar com as transferências constitucionais. O período como um todo apresentou uma trajetória ascendente da carga tributária – no caso da década de 50, por exemplo, a carga tributária passou de 14,8% no final da década de 40 (1947-1950), para 16,43% nos anos 50. Apesar do percentual da tributação ter aumentado com relação ao PIB, o Estado brasileiro aumentou seu tamanho em relação ao PIB mais que proporcionalmente ao aumento de produção no período, pela maior demanda por serviços públicos por parte da população<sup>18</sup>.

A dívida pública teve uma administração bastante complexa no período e parte dessa complexidade vinha da inexistência de instituições capazes de fazer a gestão das dívidas públicas. Além disso, os municípios e estados podiam emitir títulos de dívida, como também contrair empréstimos no exterior, o que acabava comprometendo a estabilidade da economia. Os desequilíbrios macroeconômicos do período acabavam agravando a situação inflacionária, que penalizava de modo mais crítico os trabalhadores, as classes de mais baixa renda e a organização econômica. Ademais, os estrangulamentos do balanço de pagamentos exigiam do governo tomada de medidas como as taxas múltiplas de câmbio, leilões de câmbio e essencialidades nas licenças para importações, por exemplo.

---

<sup>17</sup> Comissão Mista Brasil - EUA para o Desenvolvimento Econômico. *Relatório geral*. Rio de Janeiro, 1954. v.1, p.42.

<sup>18</sup> Essa relação é conhecida de Lei de Wagner. O elemento central desta tese é que o desenvolvimento industrial provocaria um aumento da participação das despesas públicas na renda nacional. Esse aumento nas despesas públicas seria consequência de uma maior complexidade da vida econômica e dos problemas sociais que se desenvolvem juntamente com a industrialização, sejam os gastos com a regulação administrativa, com educação, com ação social, com criação de empresas estatais, entre outros.

As dificuldades com relação à administração da dívida pública acabaram gerando consequências nas políticas sociais. Como por exemplo, a baixa capacidade de investimento dos municípios penalizou os investimentos na educação primária, que seriam de responsabilidade dos municípios, segundo a Constituição de 1946. Apesar da capacidade de financiamento dos estados, as disparidades regionais representavam um grave problema. Assim, com o desordenamento das contas públicas as políticas sociais voltadas para saúde, educação e previdência eram dificultadas, mas não completamente impossibilitadas.

#### 4.2.2 Área da Saúde

Tratando da questão da saúde durante o período democrático situado entre os anos de 1946 até 1964, pode-se perceber um aumento bastante significativo na expectativa de vida e uma queda expressiva na mortalidade infantil, como mostram as tabelas abaixo. Apesar do desenvolvimento desses indicadores, os problemas sanitários, o combate a doenças endêmicas e precariedade dos hospitais psiquiátricos ainda eram bastante preocupantes.

Tabela 1 - Expectativa de vida em anos ao nascer em países latino-americanos (1920–1980)

País	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980
<b>Argentina</b>	49	53	56	61	65	67	70
<b>Brasil</b>	32	34	37	43	55	59	63
<b>Chile</b>	31	35	38	49	57	62	69
<b>Colômbia</b>	32	34	38	49	57	61	66
<b>México</b>	34	34	39	48	57	61	67
<b>Venezuela</b>	31	32	38	51	60	65	68
<b>Estados Unidos</b>	57	59	64	68	70	71	74
<b>AL - 6</b>	35	37	40	48	57	61	65
<b>AL</b>				47	56	60	64

Fonte: Thorp (1998, p. 376, Tabela IX 3); Elaborado pela autora.

Tabela 2 - Mortalidade infantil por 100.000 nascidos vivos em algumas capitais (1950–1972)

Ano	Manaus	Recife	J. Pessoa	B. Horizonte	Vitória	São Paulo	Goiânia
<b>1950</b>	171,1	230,4	185,8	103,8	137,2	89,7	117,5
<b>1955</b>	109,6	204,1	201	101,3	118,1	86,5	175,9
<b>1960</b>	100,2	151,7	119	74,2		62,9	
<b>1964</b>	95,2	125,6	179,6		103,1	67,7	87
<b>1965</b>	90,9	148,8	145,1	92,3	115,4	69,4	90
<b>1966</b>	70,2	189,4	137,3	87,2	124,3	73,8	84
<b>1967</b>	56	142,4	150,4	98,3	132,8	74,4	92,7

<b>Ano</b>	<b>Manaus</b>	<b>Recife</b>	<b>J. Pessoa</b>	<b>B. Horizonte</b>	<b>Vitória</b>	<b>São Paulo</b>	<b>Goiânia</b>
<b>1968</b>	81,3	153,9		102,3	107,8	75,1	46,6
<b>1969</b>	60,7	165,3	180,5	107,3	117,3	83,8	123,1
<b>1970</b>	80,4	205,7	156	107,7	121,9		98,5
<b>1971</b>	94,6	190	193,7	102,25	115,9		122,2
<b>1972</b>		178,6		105,3	99,5		

Fonte: IBGE, Anuários Estatísticos do Brasil. Elaborado pela autora

A partir de 1930, a população passou a pressionar muito mais o Governo Federal por mudanças e criação de instituições e serviços de saúde pública. Após a “Revolução de 30”, Vargas nomeou interventores para a área da saúde nos estados que estavam com a situação mais precária, na tentativa de padronizar procedimentos e atendimentos, com especial atenção no combate e controle de doenças infectocontagiosas. Já em 1930 foi criado o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, que se transforma, em 1937, no Ministério da Educação e Saúde Pública. Com a acelerada urbanização ocorrida durante o primeiro governo Vargas e o Estado Novo, houve um crescimento do número de casos de doenças de massa, crônicas, ocupacionais e endêmicas. A falta de higiene e as condições insalubres em que a população de mais baixa renda vivia nas favelas dos grandes centros urbanos trazia grande preocupação. Por esse motivo, ainda durante a década de 30, houve uma estruturação de um sistema nacional de combate a esses tipos de enfermidades.

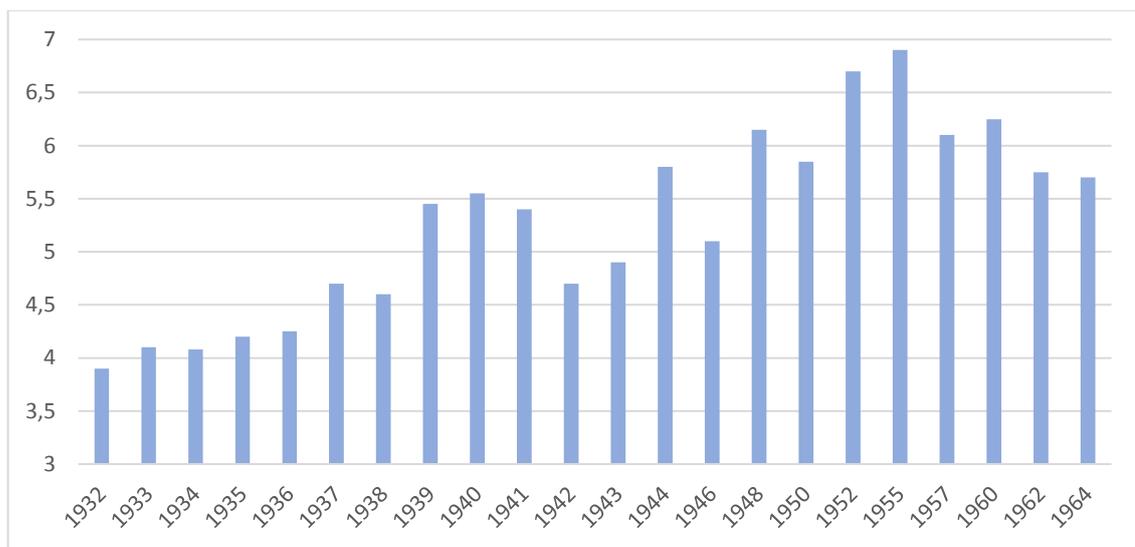
Ao fim do Estado Novo, em 1945, grandes mudanças ocorreram no modo como os recursos para área da saúde eram alocados. Até então, a gestão dos recursos era centralizada e, a partir de então, passou essa responsabilidade dividida entre a União e os estados. O controle das doenças infectocontagiosas ainda permanecia sob o controle federal, o tratamento curativo agora passava a ser de responsabilidade dos estados e municípios e a maioria dos atendimentos curativos individualizados acabava sendo de responsabilidade do próprio paciente, deixando como alternativa aos mais carentes as Casas de Misericórdia que, na maioria das vezes, estavam sempre sobrecarregadas.

Em 1953, Vargas desmembra o Ministério da Educação e Saúde em dois ministérios, dando mais autonomia administrativa para essas duas grandes áreas. A criação de um ministério apenas para tratar dos problemas da saúde foi uma das mais importantes ações institucionais dentro do período democrático situado entre o ano de 1946 e 1964, pois passava a unificar estruturas administrativas que estavam dispersas sob a tutela de diferentes comandos. A estrutura do Ministério da Saúde agora passava a englobar o Departamento Nacional de Saúde,

que era composto pelos Serviços Nacionais de Tuberculose, de Peste, de Malária, de Lepra, de Câncer e de Doenças Mentais, o Serviço Nacional da Febre Amarela, o Departamento Nacional da Criança, o Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, o Serviço Federal de Bioestatística e o Serviço Federal de Biometria Médica. Além dessa centralização, Vargas mantém o Curso de Saúde Pública centralizado, incluindo e promovendo os cursos que já existiam.

O gasto público em saúde apresenta uma tendência ascendente até meados dos anos 50. Após esse período, pode-se verificar um declínio dos gastos orçamentários com saúde. Os bons resultados e índices ligados à saúde no final dos anos 50 podem estar conectados às ações executadas ainda no início dessa década. Se considerarmos o período entre o início da década de 30 até meados dos anos 50, o gasto com saúde passa de 3,9% do PIB para 6,9% do PIB e, nos anos seguintes, uma clara queda é verificada com os gastos públicos nessa área.

Gráfico 1 - Participação dos Gastos com Saúde nos gastos totais – administração direta + sistema previdenciário (1932 – 1964)



Fonte: Brasil. FIBGE (1990, p. 616-617 e 626-627); Balanço Geral da União (Vários Anos); FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil (Vários Anos). *Apud* Pires (1995, p. 227, Gráfico 6.2). Elaborado pela autora.

Fica bastante claro que o governo Vargas se dedicou a construir um sistema de saúde unificado, público e com procedimentos padronizados. A opção adotada foi por um modelo de medicina coletiva, procurando dar assistência às principais carências da população que não possuía condições de arcar com os custos de um tratamento médico particular ou para a prevenção de doenças endêmicas e infectocontagiosas.

O modo como se encontram os índices relacionados a saúde em uma sociedade diz muito sobre o desenvolvimento econômico e social dos países e tem importante relação sobre como o subdesenvolvimento acontece. É praticamente impossível desassociar as questões da saúde com

as questões de combate à pobreza, pois a mesma está relacionada com os recursos disponíveis, com a infraestrutura, com o acesso à água potável e, acima de tudo, com o tipo de desenvolvimento pretendido e com a decisão sobre as prioridades dos gastos públicos. Com isso, é muito difícil não relacionar saúde, desenvolvimento e pobreza.

O complicado período político que o país vivia no início da década de 50 instigava o debate sobre a relação que os gastos públicos em determinados setores tinham com o crescimento e desenvolvimento econômico. Uma parte dos desenvolvimentistas, os mais pragmáticos, consideravam que somente com o aumento da renda e com a retomada da atividade econômica a situação da saúde nacional poderia ser melhorada. Assim, para eles, o gasto público com saúde não valeria a pena se comparado aos benefícios que viriam de investimentos voltados para a indústria, energia e transportes, por exemplo.

Se, de um lado, existiam políticos e cidadãos que pensavam dessa forma, que a área da saúde deveria ser subordinada ao crescimento econômico, por outro lado encontramos posições como a de Vargas, que visualizava essas questões em perspectiva de longo prazo, pensando na forma como a distribuição e o acesso às oportunidades na sociedade brasileira eram desiguais e cheias de deformidades. Além disso, não se pode deixar de considerar a pressão exercida pelos trabalhadores por melhores condições de saúde e acesso a serviços de saúde, dado à inexistência de garantias relacionadas a saúde na Carta Constitucional.

De um modo geral, durante o SGV, constituiu-se um sistema nacional de saúde pública, com incumbências delegadas aos três níveis da federação. O Estado tinha a responsabilidade de combate e tratamento das doenças endêmicas, pela abrangência e necessidade de ver esse combate com uma amplitude nacional. Além disso, Vargas trabalhou para que os atendimentos públicos de saúde nacional fossem centralizados, padronizados e normatizados. A ação dos trabalhadores e da população tem um importante papel para esse processo, pois a exigência de melhores condições de vida, de um acesso mais organizado e efetivo com relação aos serviços públicos, possibilitou que o governo enxergasse os problemas de saúde pública também como prioridade.

### **4.2.3 Área da Educação**

A Constituição de 1946 trazia uma das maiores mudanças para a educação do período: as competências da área foram rearranjadas, o sistema educacional passou a ser descentralizado em seus níveis iniciais, dando maior autonomia aos estados para a execução das políticas educacionais. A partir de então, os municípios seriam responsáveis pela educação do ensino

fundamental, os estados pelo ensino médio e a União (juntamente com o estado de São Paulo) seria responsável pelo ensino superior que englobava universidades federais e ensino técnico.

A partir da década de 30 uma das preocupações que tomava lugar no debate sobre o desenvolvimento industrial era sobre a qualificação da mão de obra. Por esse motivo, a educação em nível superior foi marcada por uma dualidade: a classe trabalhadora tinha acesso à educação técnica profissionalizante e as elites a uma educação universitária de corte liberal. A unificação do ensino ocorreu somente em 1971 com uma lei que tornou obrigatória a profissionalização dos estudantes do ensino secundário e que permitia a todos o ingresso em qualquer curso superior.

A Constituição ainda previa que 20% das rendas estaduais, 20% das rendas municipais e 10% das rendas da União deveriam ser direcionadas para a educação. Assim, a educação pública passou a ser prioridade no período. A pressão para que isso acontecesse vinha de diversos lados: pela necessidade de mão de obra qualificada para o processo de industrialização acelerada, dos progressistas que exigiam uma educação laica e universal e das classes populares reivindicando uma educação laica e gratuita sob o comando do Estado.

Ainda na época imperial, o ensino, a religião e o Estado eram fortemente conectados. Com a proclamação da República, a educação religiosa passou a ser proibida no ensino público, voltando a estar presente na rede pública no Estado Novo, como uma forma de “combater forças comunistas”. Com a Constituição de 46, a religião e a educação novamente foram separadas; contudo, a discussão sobre a inclusão do ensino religioso no sistema educacional gratuito estendeu-se até 1961, quando a educação laica passou a ser garantida, tornando a religião facultativa no ensino público.

Analisando o período que se estende de 1946 até 1964, mais de 50% da população era analfabeta – e, apresentando índices ainda mais preocupantes, em alguns estados da região Nordeste, esse percentual chegava a 80% – e, por isso, eram impedidos de votar e de serem votados. Com a urbanização acelerada, na década de 50, pode-se perceber uma melhora relativa nesse índice. As cidades acabavam oferecendo melhores chances para o acesso à escolarização e à alfabetização, comparadas com a possibilidade de acesso que a população do campo, sertão e interior tinham. Com o aumento de alfabetizados e, conseqüentemente, de votantes, a população urbana passou a exigir com maior força uma educação laica e gratuita.

Apesar da centralidade que o assunto educação pública começou a ocupar, do aumento dos recursos disponíveis para essa área e da queda do número de analfabetos dentro do período, ao comparar-se o Brasil aos outros países latino-americanos, percebe-se que a educação nacional ainda fica distante dos índices de alfabetização, matrícula e evasão escolar alcançados

pelos demais países. A taxa de analfabetos caiu de 50,5% da população na década de 50, para 39,6% no início da década de 60, como os gráficos a seguir ilustram. Para um país populoso e de grandes dimensões como o Brasil, essa queda representa uma ação política articulada e focada para reverter os índices ruins na área da educação.

Tabela 3 - Proporção de analfabetos na população de 15 anos e mais nos países da América Latina (1950 – 1960)

<b>País</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>País</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>
Argentina	13,6		Venezuela	46,7	33
Brasil	50,5	39,6	Equador	44,2	
Chile	19,7	16,2	Rep. Dominicana	57,1	
Costa Rica	20,6		El Salvador	57,7	51,9
Cuba	22,1		Nicarágua	61,6	
Panamá	28,3	21,7	Honduras	64,8	53,1
Paraguai	34,2		Bolívia	67,9	
Colômbia	37,7		Guatemala	70,6	
México	42,5	37,8	Haiti	89,3	

Fonte: OEA (1964, vol. II, p. 4-5). Apud Pires (1995, p. 254). Elaborado pela autora.

Tabela 4 - Evolução das taxas de analfabetismo, matrícula e anos de escolaridade no Brasil (1940 – 2000)

<b>Ano</b>	<b>Taxa de analfabetismo</b>	<b>Taxa de Matrícula</b>	<b>Anos de escolaridade</b>
1940	54,5	Nd.	Nd.
1950	50,7	0,8	1,8
1960	39,7	1	2,1
1970	34,1	3,5	2,9
1980	26,1	8,2	3,9
1990	18,1	8,1	4,9
2000	12,9	9,9	6,2

Fonte: IBGE. Anuário estatístico do Brasil, 1979. Rio de Janeiro, v. 40, 1979. Elaborado pela autora.

A descentralização da educação nos níveis fundamentais e médios acabou agravando as desigualdades regionais. Enquanto as taxas relacionadas à educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste podiam ser comparadas com índices dos países com as piores classificações do continente americano, as regiões Sul e Sudeste apresentavam taxas relativamente baixas e muito distantes das demais regiões.

Tabela 5 - Proporção de alfabetizados por estado da federação brasileira em 1950 (%)

<b>Unidade da Federação</b>	<b>% de Alfabetizados</b>	<b>Unidade da Federação</b>	<b>% de Alfabetizados</b>
Guanabara	84,6	Acre	34,4
Rio Grande do Sul	65,8	Sergipe	33,6
São Paulo	65,4	Rio Grande do Norte	32
Santa Catarina	64,2	Pernambuco	31,8
Rio de Janeiro	56	Bahia	31,6
Paraná	52,7	Ceará	31,2
Mato Grosso	51,3	Paraíba	29,2
Pará	48,7	Piauí	25,6
Espírito Santo	47	Maranhão	25,2
Minas Gerais	43,8	Alagoas	23,7
Amazonas	42,9		

Fonte: Carvalho, A. V., A população brasileira. Rio de Janeiro, IBGE, 1960, Elaborado pela autora.

Após as reformas e transformações ocorridas na área da educação na década de 40, poucas mudanças aconteceram até o início da década de 60. Ainda na campanha presidencial de Vargas para seu segundo governo, assuntos voltados à educação tinham pouco espaço ou praticamente inexistiam nos seus discursos, diferentemente da sua atitude na década de 30 e 40, quando constantemente vinculava a questão educacional com a qualificação profissional, pois, assim aumentaria, conseqüentemente, a produtividade da mão de obra. Ao longo do seu primeiro governo, Vargas levou a educação como prioridade para seu projeto de desenvolvimento e industrialização nacional. Contudo, as medidas efetivamente tomadas na década de 50 podem ser consideradas bastante tênues. Em 1952, tem início a Campanha Nacional de Educação Rural, com o objetivo de levar educação básica para os moradores do campo; em 1953, temos a Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário e a criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), voltado para o incentivo a pesquisas dentro das universidades.

Os debates mais intensos sobre educação travados na década de 50 tiveram seu início ainda no primeiro governo Vargas e só foram encerrados em 1961. O grande tema na área era a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

A LDBEN foi elaborada por uma comissão de educadores para desenvolver e promover as reformas exigidas pela Constituição de 1946. O anteprojeto da lei chegou ao Congresso em 1948 para ser debatido e votado e só saiu dali em 1961, após muita polêmica e uma série de modificações.

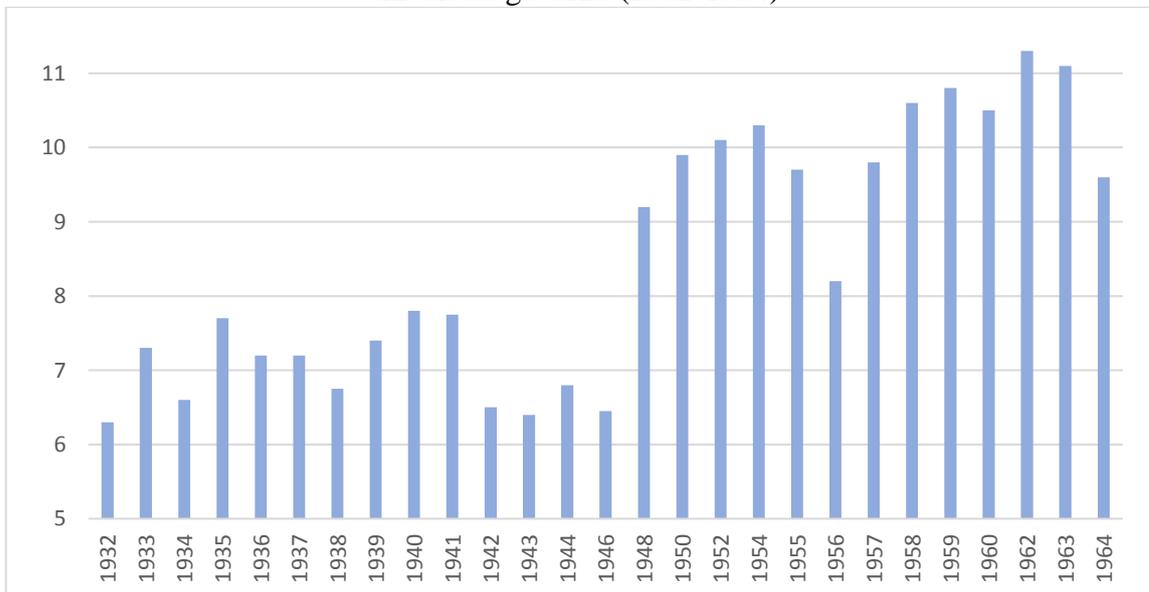
Os debates giravam em torno, basicamente, de dois pontos que atingiam de forma direta as classes menos favorecidas. Um deles que previa obrigatoriedade e gratuidade no ensino primário, extensão gratuita (ensino primário e secundário) e criação da equivalência dos cursos

de nível médio (incluindo o ensino técnico). A discussão polariza-se com relação à questão do espaço que deveria ser reservado ao ensino privado no sistema de ensino nacional. Por fim, o resultado foi uma conciliação entre os defensores da necessidade de ampliação do ensino público e os defensores do ensino particular. O texto final da lei prevê igualdade de direitos ao setor público e privado, estabelecendo que o governo poderia vir a subsidiar o ensino privado.

Com a entrada em vigor da LBDEN, a política educacional passa a ser definida pelo Conselho Federal de Educação e pelos Conselhos Estaduais de Educação, que encontram no Ministério da Educação e Cultura e nas secretarias de educação estaduais seus órgãos executivos. Com a lei, consolida-se a divisão de responsabilidades entre as três esferas de governo e contribui para uma maior mobilização de recursos públicos para a área educacional. Durante esses anos de discussões e debates, a campanha de defesa da escola pública extrapola a esfera da classe média e consolida-se como tema importante também para os operários<sup>19</sup>.

Apesar de a educação não ser uma das prioridades dentro do SGV, como pode-se perceber pela falta de criação de políticas, instituições e leis que fossem voltadas diretamente para a educação, as despesas com educação durante os anos de seu segundo governo foram as mais relevantes desde o início da década de 30, como os gráficos abaixo mostram.

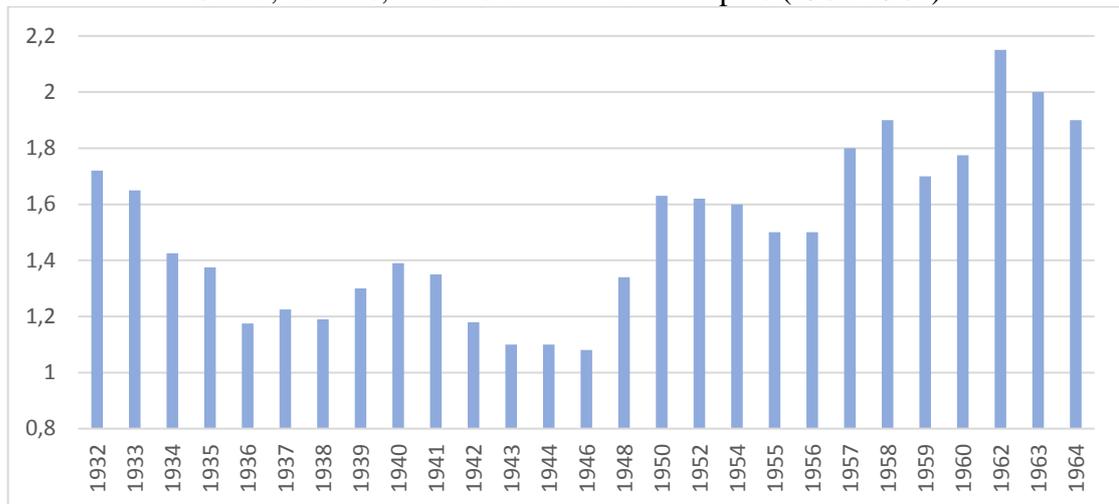
Gráfico 2 - Despesas com educação como porcentagem do total do dispêndio público Três níveis de governo (1932-1964)



Fonte: Brasil. FIBGE (1990, p. 616-617 e 626-627); MEC (1957, 1958, 1950 e 1960); Balanço Geral da União (Vários Anos); FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil (Vários Anos). *Apud* Pires (1995, p. 227, Gráfico 6.2). Elaborado pela autora.

<sup>19</sup> Em 1960 e 1961, foram organizadas duas Convenções Operárias de Defesa da Escola Pública, pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Paulo.

Gráfico 3 - Despesas com educação como porcentagem do PIB  
União, estados, Distrito Federal e municípios (1932-1964)



Fonte: Brasil. FIBGE (1990, p. 102-103); MEC (1957, 1958, 1950 e 1960); Balanço Geral da União (Vários Anos); FIBGE, Anuário Estatístico do Brasil (Vários Anos), Contador e Haddad (1975, p. 436-437)). *Apud* Pires (1995, p. 227, Gráfico 6.2). Elaborado pela autora.

Apesar da criação da Campanha Nacional de Educação Rural, o tema acabou assumindo posição secundária durante o SGV. Em discursos, Vargas afirmava que a educação tinha papel importante para superar o subdesenvolvimento e a pobreza, contudo não realizou grandes investimentos nessa grande área. Em discursos, conforme o proferido na Mensagem ao Congresso em 1951, o presidente relaciona a educação com igualdade de oportunidade para todos e que seria um fator fundamental para que os objetivos econômicos, de justiça e de paz social fossem alcançados<sup>20</sup>.

#### 4.2.4 Previdência Social e Política Salarial

As políticas voltadas aos trabalhadores, aumento e distribuição de renda estão conectadas com a evolução do mercado de trabalho brasileiro e com o processo de industrialização por substituição de importações. Nos quine anos do país sob o comando de Vargas, entre o seu primeiro governo e o Estado Novo, estruturam-se as bases para a formulação da política trabalhista e da conquista dos trabalhadores por direitos fundamentais.

O Estado intervinha ativamente nas relações trabalhistas e essa intervenção passa a se acentuar quando, ao longo da década de 30, com a instauração do Estado Novo, ocorreu a suspensão dos direitos políticos e o Estado passa a deter o papel de intermediário nas relações trabalhistas, mediante a subordinação dos sindicatos. Com a promulgação da Consolidação das

<sup>20</sup> VARGAS, G. O governo trabalhista do Brasil. Rio de Janeiro: José Olympio, 1952, p. 271.

Leis Trabalhistas (CLT), em 1943, a regulamentação do mercado de trabalho passou por momento decisivo. Os trabalhadores urbanos com carteira assinada, a partir de maio de daquele ano, passavam a ter direitos como o de repouso semanal, gratificações natalinas, décimo terceiro salário, entre outros. Contudo, as leis de proteção ao trabalhador só atingiam o trabalhador urbano e a maioria da população economicamente ativa (PEA), no final da década de 40 e início da década de 50, era predominantemente rural<sup>21</sup>. A legislação, efetivamente, protegia cerca de um quarto da PEA em 1945.

A legislação trabalhista divide opiniões quanto ao objetivo de sua criação. De um lado, apreciam as interpretações que afirmam que a legislação foi criada por uma necessidade de buscar resolver os problemas com a questão social dos trabalhadores; por outro existem as concepções que defendem que esta havia sido elaborada para reprimir e dominar o movimento sindical, com aspectos fascistas e autoritários<sup>22</sup>. Contudo, pode-se perceber, a partir de análise histórica, que a regulação das leis trabalhistas era uma tendência desde os anos 20, durante a República Velha, quando algumas leis e instituições foram criadas. Assim, essa tendência sofre um aprofundamento nos anos 30 e 40, quando se percebe uma necessidade, por parte do governo, de reestruturação e organização da força de trabalho, estendendo-se até a década de 50.

A discussão sobre o salário mínimo também polariza as discussões. Se por um lado Ianni defende que o salário mínimo seria uma das tentativas do governo de lutar contra a pauperização dos trabalhadores – mesmo que, em algumas categorias, não tenha passado apenas de uma tentativa frustrada –, por outro Francisco de Oliveira afirma que o Estado estaria apenas reafirmando seu caráter populista. Luiz Werneck Vianna, sobre o salário na cidade de São Paulo, afirma que esse não teria aumentado o padrão de vida dos trabalhadores, mas estaria apenas reproduzindo as já ruins condições de remuneração (Vianna, 1967).

Fonseca (1999) afirma que o salário mínimo só elevou o padrão de vida dos trabalhadores menos qualificados e Sabóia (1985) defende que o salário mínimo passou a existir para cooptar a classe trabalhadora, minimizando a luta de classes, beneficiando a acumulação capitalista pelo controle da mão de obra.

<sup>21</sup> Em 1950, no início do SGV, 60% da PEA estava no campo, 14% estavam na indústria e 26% no setor de serviços conforme demonstra a tabela abaixo:

População Economicamente Ativa por setor econômico do Brasil (1950 e 1960)

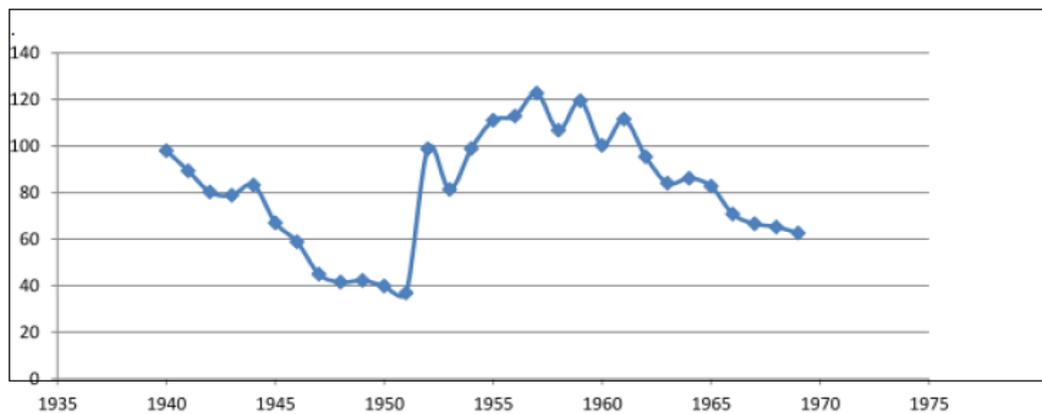
Ano	Agricultura	Indústria	Serviços	Total
1950	10.252.839	2.427.364	4.437.159	17.117.362
1960	12.276.908	2.940.242	7.532.878	22.750.028

Fonte: IBGE. Censo Demográfico 1970, p. XXIX.

<sup>22</sup> Sobre esse debate: Rodrigues, J. A (1968), Rodrigues, L. M. (1981) e Carone, E. (1982).

A renda dos trabalhadores urbanos estava sempre em debate ao longo dos anos 50, pois acabou se tornando o foco do conflito distributivo visto que a corrosão salarial sofrida, causada pela inflação, demandava uma série de reajustes. O primeiro aumento do salário mínimo ocorreu somente em 1951, pois a correção do ano 1946 não aconteceu, como também durante o governo Dutra, passando-se oito anos entre um reajuste e outro. Ao longo do SGV as revisões salariais ocorreram, agravando a crise política do período, tendo o seu ponto mais alto quando foi oficialmente anunciado o reajuste de 100% do salário mínimo concedido por Vargas em maio de 1954. Após 1954, a frequência de reajustes foi alterada, passando a ser a cada dois anos.

Gráfico 4 - Índice do valor real do salário mínimo e sua variação – cidade de São Paulo (1940 – 1969)



Fonte: IBGE, Sistema de Contas Nacionais.

O sistema previdenciário começara a ser construído ainda na época da República Velha com a reestruturação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs). O sistema de previdência baseado nas corporações, de atendimento exclusivo aos trabalhadores com carteira assinada, teve seu início com a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários em 1929. Depois de algumas mudanças, ao longo dos anos 30 e 40, um processo de uniformização e centralização foi concluído com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Esses institutos que foram os principais responsáveis pela expansão do sistema previdenciário nos anos da década de 50.

O sistema previdenciário compreende, em geral, duas partes: uma conduzida pelo Estado e com as atribuições de responsabilidade da União, e outra efetivada por fundos privados de pensão. A primeira pode conter contribuições do Estado, do empregador e do interessado e compreende os servidores públicos e os privados que contribuíram para a previdência em paralelo com os seus empregadores. De uma forma simples, em todos os sistemas, durante os

anos de atividade econômica reúne-se uma poupança e o retorno se dá na velhice ou invalidez. Assim, é fundamental que exista um equilíbrio entre a distribuição etária da população ativa e da população total, e para a saúde do sistema também é necessário que exista uma boa gestão financeira dos recursos que estão sendo poupados.

Até a primeira metade da década de 1960, a intervenção por parte do governo no sistema de previdência foi marcante e crescente. As principais posições administrativas das Caixas e Pensões passaram para pessoas nomeadas pelo governo e as pequenas CAPs começaram fundirem-se em um número cada vez mais reduzido de IAPs.

A questão previdenciária gerou debates um tanto quanto parecidos com os que ocorreram com relação à criação da legislação trabalhista. De um lado, situam-se as opiniões que afirmam que a legislação previdenciária foi um ato paternalista, de tendências populistas. Por outro, o avanço e regulamentação do sistema previdenciário é visto por um ângulo mais abrangente<sup>23</sup>: o avanço da assistência previdenciária estaria acompanhando o processo de amadurecimento do país como uma economia industrial, passando a fazer parte de uma sociedade mais madura e complexa.

As 24 Caixas dos Ferroviários e Empregados no serviço público, foram fundidas, em 1954, formando um único instituto, o IAPFESP. Os outros grandes institutos existentes na época são: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC), Instituto de Aposentadoria dos Empregados dos Transportes e Cargas (IAPETC), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB) e Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (IAPSE).

A crise financeira entre os anos da década de 40 e da década de 50 contribuiu para inviabilizar o regime da capitalização que era utilizado até então. A ampliação de benefícios concedidos e a escassez de recursos fizeram com que o regime de capitalização fosse substituído pelo de repartição, principalmente pela impossibilidade de formação de reservas capazes de dar estabilidade futura para o sistema previdenciário. Com os problemas nos mercados de títulos e a falta da correção monetária para corrigir os desgastes causados pela inflação, começaram a ocorrer transferências líquidas dos Institutos para o governo. Assim, por essas dificuldades, a maioria dos institutos passou a reservar parte dos seus recursos para o financiamento habitacional.

---

<sup>23</sup> Como as interpretações de Oliveira e Teixeira (1986), Fernandes (1983), Thorp (1999) e Lindert (2004).

Em 1953 houve uma mudança de foco nos investimentos dos Institutos que passaram a aplicar seus recursos em obras de infraestrutura como tratamento e canalização da água, produção e distribuição de energia elétrica, hospitais e casas de saúde, linhas telefônicas, entre outros. Assim, dentro dos objetivos desenvolvimentistas do Estado, os recursos previdenciários eram importantes para o financiamento dessas obras de infraestrutura, que são essenciais para a continuidade do processo de desenvolvimento e industrialização.

Um ano após o fim do SGV, em 1955, a dívida do Estado para com a Previdência Social já era de 20 bilhões de Cruzeiros (algo em torno de 500 milhões de dólares conforme taxa da época). Um dos pontos que ajudou a agravar o déficit dos IAPs foi a ampliação da parte alocada para o atendimento médico. Em 1949, o gasto dos institutos com serviços médicos era de 7,3% e passa a alcançar 19,3% do dispêndio em 1960.

A tendência de unificação do sistema previdenciário passou longe de ser pacífica e rápida: um processo iniciado em 1945, com uma promulgação de Vargas criando o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) que tinha como objetivo principal unificar as atividades de todos os IAPs e CAPs, estende-se por toda a década de 50, passando por uma nova promulgação de Vargas em 1954, que acabaria em agosto de 1960 com a aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) ao final do período de governo de JK.

A habitação urbana também vinha se tornando uma preocupação para os governos principalmente depois da década de 30 com a aceleração da urbanização. Entre as décadas de 40 e 60, o financiamento das casas populares era feito pelos IAPs e pelas CAPs. Em 1946, com o governo Dutra, foi criada a Fundação Casa Popular com o objetivo de centralizar a política habitacional e, nos anos 50, a Fundação coordenou a construção de conjuntos residenciais e sugeriu aos IAPs que reduzissem os valores dos aluguéis nos seus imóveis, após estudo feito.

Nos anos de 1950, no SGV, a legislação trabalhista já possuía uma década de existência, os direitos políticos das mulheres haviam sido ampliados (com uma alteração da CLT no ano de 1952) e o ISSB já existia. As medidas de proteção ao trabalhador, quando classificadas como paternalistas, não levavam em consideração as modificações que causaram para essa parte da população. Em um dos seus discursos, Vargas afirma que, em 1951, a Previdência Social assegurava cerca de 3 milhões de pessoas, dos quais 250 mil estavam congregados nas Caixas de Aposentadoria e Pensões (Vargas, 1954, p. 402 – 405). Com isso, a partir das relações familiares dos assegurados, cerca de 12 milhões de pessoas seriam amparadas pelo sistema.

Relacionar a Previdência com a proteção social fazia parte de um dos compromissos assinados da 35ª Conferência Internacional da Organização Internacional do Trabalho que

ocorreu em Genebra no ano de 1952. Ficava acordado que os países assinantes deveriam: garantir aposentadoria por velhice e invalidez, auxílio-doença, assistência médica, prestações de maternidade, indenizações no caso de acidentes de trabalho, pensão por morte, abono familiar e auxílio-desemprego. Com isso, pode-se perceber que, muito mais do que demagogia populista, a busca por maior bem-estar aos trabalhadores fazia parte de uma tendência internacional.

### 4.3 O PAPEL DA DEMOCRACIA

O SGV está situado dentro de um período democrático que se estende de 1946 e 1964. Ao longo desses 18 anos, as participações populares no movimento queremista, as passeatas e as greves, a mobilização e o luto após a morte de Vargas mostram que existia uma crescente mobilização popular que passava a reivindicar a expansão dos direitos sociais. Segundo Touraine (1981), o vínculo da democracia com uma sociedade com razoável homogeneidade social reside na crença de que esse regime combina a defesa dos seus interesses e necessidades com as leis e decisões políticas que determinam a vida da coletividade. Contudo, por outro lado, quanto mais heterogênea é uma sociedade, maiores são os desafios para que a democracia funcione de uma forma livre, autônoma e onde os cidadãos e eleitores tenham acesso à informação completa. Ademais, a presença de sérios problemas sociais como o analfabetismo e a subnutrição, por exemplo, demonstra que não existe livre escolha dos representantes, pois essa exige que as camadas mais ricas não dominem as campanhas políticas e que as diferenças sociais sejam tamanhas que cheguem ao ponto de reduzir ou perverter a cidadania.

As barreiras para a consolidação da democracia em países como os latino-americanos manifestam-se nas grandes desigualdades e nas relações “confusas” entre o Estado e as elites – como na dificuldade de separar o público do privado, por exemplo<sup>24</sup> –, o que impossibilita que os cidadãos tenham a percepção de que a tomada de decisões dentro de uma democracia engloba tanto os interesses individuais quanto os coletivos.

No Brasil, como em outros países do subcontinente, na passagem do Estado Novo para o regime democrático não ocorreu um rompimento completo das características autoritárias, dado que muitas instituições e atores do regime passado continuariam estruturando as relações sociais no período democrático. A passagem do autoritarismo para a democracia veio cheia de ambiguidades e ambivalências como, por exemplo, a campanha queremista que era uma

---

<sup>24</sup> Ver Faoro, R. *Os donos do poder*. Formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

manifestação de caráter popular que reivindicava a nova Constituinte, democrática, com a presença do ex-ditador, Getúlio Vargas.

Assim, segundo Weffort (1978), não seria a redemocratização que provocaria a emergência política das massas. A importância da democracia estaria na legalização, mesmo que de forma restrita, da possibilidade que as insatisfações e inquietações populares alcançassem, com alguma autonomia, o poder, e assim interferissem na condição politicamente passiva que se observava durante os anos de ditadura. Ainda não se deve esquecer da importância do sufrágio no início desse período democrático, pois, a partir de então, por mais limitada que fosse a participação eleitoral, isso permitiu que a população se expressasse, como aconteceu com a eleição e a volta ao poder de Vargas em 1950.

Pode-se perceber que gradualmente a democracia no Brasil deixava de ser apenas uma formalidade. A partir da redemocratização, o novo período se diferenciava, pois, os interesses populares passaram a contar e o regime necessitava atendê-los, mesmo que parcialmente. As classes sociais e economicamente dominadas passariam, em alguma medida, a fazer parte do compromisso social em que o Estado se apoiava.

O trabalhismo passou a ter um papel de extrema importância nessa conjuntura política democrática. Como o pólo mais fraco da relação capital-trabalho, os trabalhadores aceitaram e buscaram a proteção do Estado, pois essa seria a melhor opção racional dado contexto de exploração capitalista em um ambiente democrático. Assim, o trabalhismo pode ser considerado uma aliança estratégica entre governo e trabalhadores, dentro do jogo de interesses democraticamente regido<sup>25</sup>.

É interessante notar que a democracia, para Vargas, representou dois papéis. Em primeiro lugar, foi o sufrágio um dos pilares fundamentais de um regime democrático, que possibilitou a subida de Vargas ao poder novamente em 1950. A campanha da “Constituinte com Getúlio” e a participação da população nas eleições carregou o ex-ditador novamente à presidência, visto que agora o regime democrático “permitia” que as manifestações populares ocorressem e que a vontade popular fosse demonstrada nas urnas. Por outro lado, a democracia instaurada em 1946, com a divisão de poderes e com a existência e participação de diversos partidos, fez com que Vargas compartilhasse seu ministério com a oposição, na tentativa de construir uma base sólida, visto que governar em uma democracia exigia que a construção do governo fosse pensada diferentemente de uma ditadura, como no seu último governo, no Estado Novo. Além disso, a vontade dos eleitores fez com que quase um terço das cadeiras do

---

<sup>25</sup> Ver: Domingues, F. S. O Brasil arcaico e a modernização produtiva: qualidade de vida, democracia e desenvolvimento nos “anos dourados” (1946-1964), Tese de Doutorado defendida na UFRGS, 2014.

parlamento fossem preenchidas por políticos opositores. Assim, a democracia que trouxe Vargas de volta ao poder também foi uma das razões que permitiu a apresentação de um processo de *impeachment* contra o presidente<sup>26</sup>, em 1953, pela oposição na câmara, e uma das razões do agravamento da crise política nos anos de 1953 e 1954<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> O processo de impeachment foi aberto em 1953 por Wilson Leite Passos, deputado pela UDN. O pedido foi votado em junho de 1954, em uma sessão com participação de 211 deputados onde 136 votaram contra o processo, 35 a favor e 40 se abstiveram. A Lei do Impeachment (Lei nº 1.079/1950) foi publicada em 10 de abril de 1950 pelo então presidente Eurico Gaspar Dutra.

<sup>27</sup> Pode-se dizer que o agravamento da crise política foi, em parte, fortalecido pelo regime vigente na época, pois, a liberdade (por mais que fosse relativa) de imprensa, de divulgação e de organização da época, possibilitou que viesse a público em fevereiro de 1954 O Manifesto dos Coronéis – documento que criticava a política econômica e trabalhista de Vargas –, a publicação de uma série de correspondências entre Vargas e Juan Perón (então presidente da Argentina) e o bombardeio de críticas ao governo pela imprensa e os sucessivos manifestos da oposição principalmente após um atentado (conhecido como Atentado da Rua Toneleiro) comandado pelo guarda costas de Getúlio e que matou um major da Aeronáutica, Rubens Florentino Vaz, que fazia a segurança de Carlos Lacerda (principal opositor de Vargas e o verdadeiro alvo do atentado).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações pelas quais a sociedade e a economia brasileira passaram ao longo da década de 1950 tiveram como norte o desenvolvimentismo. Este exigiu transformar o Estado em uma entidade maior e mais complexa, mas foi partir dessa ideologia que os objetivos relacionados aos conflitos distributivos e às políticas sociais foram pensados. A ideologia desenvolvimentista não lidava com a redução da pobreza como sendo prioridade; no entanto ela viria em decorrência do crescimento econômico acelerado. A redução da pobreza somente seria possível com o aumento da renda (como consequência, também com o aumento da produtividade média) e a ultrapassagem do atraso só poderia ser alcançada com a industrialização. Por esse motivo, a ação eficiente no combate à pobreza está associada a um projeto de elevação de renda e de industrialização.

A participação dos gastos do governo com educação e saúde cresceram no período. A taxa de mortalidade infantil caiu, melhorou-se a assistência à saúde do trabalhador através da previdência social, o número de analfabetos decresceu e da taxa de matrícula subiu – mesmo sendo evidente que a prioridade do governo não era com a educação básica. O Ministério da Saúde ganhou autonomia, os reajustes salariais passaram a ocorrer de com mais frequência na tentativa de repor as corrosões inflacionárias ao longo dos anos sem ajuste e a democracia deu maior participação política para os apoiadores e para os opositores. Nos dez anos que separam a década de 50 da década de 60, o padrão de vida da população melhorou significativamente.

A análise da política econômica evidencia que as instituições e órgãos criados tinham como objetivo consolidar o desenvolvimento industrial para que, através dele, o aumento de renda proporcionasse melhora da qualidade de vida do trabalhador. Tais instituições seriam peças fundamentais para essa consolidação e para que o crescimento brasileiro fosse duradouro e menos desigual.

Apesar de o alcance social dos direitos dos trabalhadores ser um tanto quanto limitado, uma vez que o trabalhador urbano informal e o trabalhador rural seguiam desamparados por grande parte dessas políticas, foram idealizadas, nesse período, legislações e instituições para a garantia dos direitos do trabalhador, representando efetivamente mudanças práticas.

Em seus discursos, Vargas reafirma essas medidas como “conquistas populares” e reconhece que, em alguma medida, os direitos sociais foram conquistados pela sociedade. Contudo, a ênfase dada por Getúlio na decisão do governo de conceder esses direitos, acaba transparecendo que essas decisões foram benefícios de um bom governo e não direitos sociais conseguidos mediante luta ou conquista dos próprios trabalhadores.

Todavia, o discurso político exalta o líder como parte do jogo político, mas isso não significa que o mesmo fosse apenas demagógico. Vargas demonstra preocupação social em vários momentos ao longo do seu segundo governo, seja direcionado ao povo, aos Deputados e Senadores, aos empresários e a diferentes autoridades. A assistência dada ao trabalhador é apresentada de forma coetânea com o desenvolvimento, e este seria o único caminho para valorizar o trabalhador e, por consequência, aumentar sua produtividade e sua renda.

As interpretações que classificam o SGV como sendo um governo populista acabam dando a esse governo um tom pejorativo, desmerecendo as conquistas alcançadas pelos trabalhadores, subentendendo o governo como uma entidade acima dos conflitos sociais, que através de manipulações cedia às pressões populares para manter o apoio das massas. O avanço das conquistas sociais, representado principalmente pela organização trabalhista, impactou na distribuição de renda e na preocupação com a construção de uma rede de serviços sociais pelo governo. O trabalhismo, mostrou ser uma construção histórica e social coletiva que visava a uma sociedade mais justa, harmônica, buscando soluções próprias para os problemas do país. Com isso, a classificação do período entre 1946 e 1964 como sendo uma “República Populista” é de certo modo imprópria, pois sugere que o período democrático fosse apenas uma continuação do período autoritário, sem considerar os avanços institucionais e de participação que se desenvolveram pelo regime vigente.

O objetivo principal de Vargas sempre foi o desenvolvimento industrial do país. O trabalhismo e a preocupação social em seu segundo governo vieram para legitimar seu grande projeto. A assistência para com os trabalhadores foi desenvolvida a partir da percepção de que esses atores seriam fundamentais para o atingimento de seu principal objetivo. O operário passou a ser visto como uma engrenagem fundamental para o desenvolvimento do país e foi essa motivação que fez com que o governo entendesse a importância desse segmento social para a estrutura de uma nação desenvolvida e industrializada almejada.

A questão social, a assistência à população mais pobre e aos trabalhadores fizeram com que um dos pilares fundamentais da construção de um Estado desenvolvido e industrializado se mantivesse de pé e alinhado com o objetivo principal do governo. Para Vargas, seria inviável pensar primeiro em uma educação ou saúde de qualidade sem que o país estivesse em um patamar de desenvolvimento que fosse capaz de prover isso. E esse objetivo só seria alcançado quando o desenvolvimento industrial e econômico trouxesse a segurança e o capital necessários para a provisão desses bens. Os investimentos em educação, saúde, previdência e segurança tinham como objetivo, *intencionalmente*, a continuação da construção de um país industrializado e que pudesse dar estrutura e suporte a toda população sustentada pelos seus

próprios recursos, produção e renda. A geração de renda vinda da indústria e da estrutura de um país desenvolvido seria o que traria ao povo brasileiro a provisão de bens e serviços necessários para uma vida saudável e digna.

A ideologia desenvolvimentista colocava a questão trabalhista em uma perspectiva de raiz positivista<sup>1</sup>, não enaltecendo o conflito entre as classes, mas sim a harmonia, regida pelo controle estatal através da legislação trabalhista. Regulando as relações de trabalho, o governo passava a garantir a acumulação de capital ao mesmo tempo em que, com o salário mínimo, garantia a subsistência do trabalhador. Contudo, sem os reajustes necessários, os ganhos do salário mínimo acabaram, entre os anos de 1946 e 1964, não repassando os ganhos de produtividade, beneficiando os capitalistas mais do que os trabalhadores, pois, sem os repasses, a acumulação foi mais favorecida. Ainda, a legislação trabalhista garantia direitos, além do salário mínimo, como as férias, o descanso semanal, o direito à aposentadoria, que seriam muito improváveis de serem alcançados pelo livre funcionamento do mercado e que, por isso, dificilmente enquadravam-se como demagogias de um governo com características populistas.

A democracia fortaleceu-se e amadureceu nos anos do SGV, dada a complexidade política e o tamanho da participação popular observada na campanha de Vargas, durante seu governo e após a sua morte. As eleições, a liberdade de expressão e as manifestações são conquistas que foram mantidas no período estudado, indo ao encontro da perspectiva de Celso Furtado sobre o significado de desenvolvimento.

Transformando as cidades em verdadeiros centros urbanos, agora protegidos pela legislação trabalhista e com o poder da mudança na palma das suas mãos através do voto, passaram a se organizar e a demandar serviços públicos, percebendo a dimensão da sua força. Todas essas conquistas não podem ser tratadas meramente como uma forma de demagogia populista para que as grandes massas “ignorantes e carentes” se tornassem fiéis seguidores do governante, embora possam ser vistas como uma habilidade do governo de perceber que a população trabalhadora e urbana seria fundamental no jogo político, inclusive como uma forma para se antepor aos segmentos e classes contrárias ao projeto desenvolvimentista.

Nas palavras de Vargas (1954, p. 116)

---

<sup>1</sup> Ver Jesus, C. V.; Mendonça, E. F. L. ; Kirsten, M. B. . Estado novo (1937-1945): a concepção de desenvolvimento, o funcionamento estatal, as políticas econômicas e o seu legado para o desenvolvimento do Brasil. Artigo apresentado em congresso, Porto Alegre: ANPEC Sul, 2017. Fonseca, P. C. D. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. Revista Pesquisa e Debate do Programa de Estudos de Pós-Graduandos em Economia Política de PUCSP, São Paulo, v. 15, n. 2, 2004, p. 225-256.

Não é bastante, porém, o desenvolvimento econômico e industrial; é preciso que a estrutura social seja suficientemente sabia 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 pressupõe uma produção mais abundante e uma distribuição mais equitativa dos bens, o que reclama, por sua vez, uma inversão mais atrativa de capitais que, transformados em equipamentos e maquinaria, o trabalho dos brasileiros fará frutificar.

A forma com que Vargas relacionava o desenvolvimento com as melhorias nas condições de vida dos brasileiros aparenta ser mais do que uma oratória para conquistar as massas, mas parece inserir-se em um projeto de conscientização, esclarecimento dos objetivos da política social e econômica do seu governo. Seus discursos mostram que ele acreditava que, para o desenvolvimento econômico ser alcançado, seria necessário pensar no desenvolvimento social, com a melhoria das condições de vida. Assim, as medidas sociais adotadas não parecem se reduzir a mera demagogia, mas parte do projeto de desenvolvimento nacional. É importante lembrar qual era a ideia associada às políticas de combate à pobreza na década de 1950, pois em nada se pareciam com a moderna ideia da renda mínima, como os fundamentos dos programas mais conhecidos de Transferência de Renda Condicionada (o Programa Bolsa Família é um exemplo desse tipo de transferência). Naquele momento, o combate à pobreza era buscado no mercado de trabalho, com a necessidade de interferência do governo na economia para prover o emprego, o que era fundamentado com as políticas trabalhistas, e o salário mínimo era tido como sendo o necessário para a sobrevivência do trabalhador.

A pesquisa revelou que a *intencionalidade* subjacente da política trabalhista, social e econômica, mesmo no período do SGV em que realizou ajustes para sair da crise, era integrante do grande projeto de governo de industrializar o país e de transformar a sociedade para que o Brasil estivesse pronto para alcançar o desenvolvimento, *que vai muito além do que a estruturação e o amadurecimento industrial*. Portanto, analisando as políticas varguistas, seus discursos e as suas prioridades, nota-se que a industrialização, a assistência ao trabalhador e as questões de políticas públicas ligadas a saúde, educação e previdência seriam os pilares fundamentais para que o Brasil passasse a fazer parte do rol dos países desenvolvidos, econômica e socialmente, tratando a distribuição de renda e a inclusão do trabalhador na vida política nacional como aspectos centrais para o atingimento do *status* de nação desenvolvida.

Pode-se dizer que distribuição de renda, seja ela monetária ou não monetária, foi perseguida por Vargas durante o seu segundo governo como se pode perceber pelos seus discursos e pronunciamentos proferidos, pelas políticas, instituições, leis e órgãos criados no

período. A tentativa de diminuir as diferenças regionais nacionais, os aumentos de salário, o controle mais rígido com as remessas de lucros para o exterior, as melhorias na área da saúde e a defesa constante desses objetivos em seus discursos, independentemente de quem fossem seus ouvintes, *corroboram a teoria de que Vargas estava comprometido com as mudanças sociais, embora, obviamente, dentro dos marcos de uma economia capitalista.*

Assim como as políticas econômicas ortodoxas executadas no início do seu governo que são consideradas, muitas vezes, incoerentes com o objetivo maior de desenvolvimento e industrialização, as políticas sociais e de distribuição de renda também dividem opiniões e podem ser vistas como incompatíveis com o objetivo de avançar no desenvolvimento capitalista enfatizando a evolução industrial. A tentativa de ajustar a economia e corrigir os desequilíbrios macroeconômicos conjunturais, como os problemas de balanço de pagamento e inflação, por exemplo, não se contrapõe à construção de um país industrializado. Muito pelo contrário, essas medidas são necessárias para que as políticas de longo prazo não sejam inviabilizadas por desequilíbrios que precisam ser combatidos com políticas instrumentais imediatas, no curto prazo.

Podemos fazer o mesmo raciocínio com relação à questão social: *o fato de o governo perseguir a industrialização e o desenvolvimento econômico do país, não impede que as políticas sociais também sejam integrantes da mesma estratégia.* Entende-se que para o desenvolvimento industrial a acumulação de capital é necessária e essencial, no entanto, Vargas buscou formas de atuar em diferentes *fronts*, como no caso da industrialização, do crescimento econômico e da questão social.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica**. In: ARBIX, G., ZILBOVICIUS, M., ABRAMOVAY, R., (Org.) Razões e ficções do desenvolvimento. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001.
- ANUÁRIOS ESTATÍSTICOS BRASILEIROS (AEB). IBGE. Série Completa (1908 – 2012) Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br> Acessado em: 25 de agosto de 2017.
- ARANHA, M. L. A. **A história da educação**. São Paulo: Moderna, 2002.
- ASTORGA, P.; BERGÉS, A.; FITZGERALD, V. **The standard of living in Latin America during the Twentieth Century**. [s.l.] Economics Group, Nuffield College, University of Oxford, 2003. Disponível em [http://ideas.repec.org/p/nuf/esohwp/\\_054.html](http://ideas.repec.org/p/nuf/esohwp/_054.html) Acessado em: 05 de janeiro de 2018.
- BERTOLLI, F. C. **História da saúde pública no Brasil**. 4 ed. São Paulo: Ática, 2002.
- BIAVASCHI, M. B. **O direito do trabalho no Brasil 1930/1942: a construção do sujeito de direitos trabalhistas**. Tese defendida no Instituto de Economia da UNICAMP. Orientador: Oliveira, C. A. B., n.l., Campinas, 2005.
- BORDIN, L. C. V.; LAGEMANN, E. **Formação tributária do Brasil: a trajetória da Política e da Administração Tributárias**. Porto Alegre: FEE, 2006.
- BORGES, V.; PACHECO, O. O populismo e sua história – debate e crítica. **Revista brasileira de história**. São Paulo, v. 22, n. 43, 2002.
- BRESSES-PEREIRA, L. C.; (Org.) **Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina**. São Paulo: Nobel, 1991.
- BRESSES-PEREIRA, L. C.; Método e paixão em Celso Furtado. Em: **A grande esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34.
- BRESSES-PEREIRA, L. C.; O conceito histórico de desenvolvimento econômico. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf> Acessado em: 12 de outubro de 2017.
- CANEPA, M. M. L.; Classes sociais e populismo. **Texto para discussão**. IFCH, UFRGS, 1990.
- CARDIA, N.; Transições políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia – os desafios para a consolidação democrática. Em: **Continuidade autoritária e construção da democracia**. Relatório Final. PINHEIRO, P. (Org.) Núcleo de estudo da violência. NEV/USP, 1999.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina: Ensaio de interpretação sociológica**. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.

CEPÊDA, V. A. **O Pensamento Político de Celso Furtado: Desenvolvimento e Democracia**. 2003. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/> Acessado em: 19 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Estado, Democracia e Nação na Teoria do Subdesenvolvimento**. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/> Acessado em: 19 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Revendo o Lugar da Democracia no Processo de Modernização: as Matrizes da Teoria Furtadiana do Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/viewFile/150/114>> Acessado em: 19 de maio de 2017.

COLISTETE, R. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil, in Szmrecsányi, T.; Coelho, F. S. (Org.). **Ensaio de História do Pensamento Econômico no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Atlas, 2007, p. 27-37.

CONNIFF, M. L. **Urban politics in Brazil: the rise of populism**. Pittsburgh: University of Pittsburg Press, 1981.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Retrospecto parcial da economia brasileira nos últimos 20 anos. Setor Previdenciário: evolução e problemas do seguro social no Brasil. **Desenvolvimento e Conjuntura**, n. 7, 1961.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL 1946. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1940-1949/constituicao-1946-18-julho-1946-365199-publicacaooriginal-1-pl.html> Acessado em: 10 de dezembro de 2017.

COSTA, H. Democracia e participação na teoria pluralista. S.d. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/cronos/article/viewFile/3175/2565> Acessado em: 10 de janeiro de 2018.

CPDOC/FGV. Centro de pesquisa e documentação de história contemporânea do Brasil. Acervo online. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/> Acessado em: 20 de novembro de 2017.

DOMINGUES, F. S. **O Brasil arcaico e a modernização produtiva: qualidade de vida, democracia e desenvolvimentismo nos “anos dourados” (1946-1964)**. Tese defendida no Programa de Pós-Graduação em Economia. Orientador: Fonseca, P. C. D. Porto Alegre, 2014.

D'ARAÚJO, M. C.; **O Segundo Governo Vargas, 1951 – 1954**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

DORNBUSCH, R.; EDWARDS, S. (Coord.) **Macroeconomia del Populismo en la América Latina**. 1 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

EVANS, P. “The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change”, In: HAGGART, S. e KAUFMAN, R. (CDs.). **Politics of Economic Adjustment**. Princeton University Press, 1992.

FAORO, R. **Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro.** São Paulo: Globo, 2001.

FERNANDES, F. **A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica.** São Paulo: Globo, 2005.

FERREIRA, J. **Trabalhadores do Brasil. O imaginário popular.** Rio de Janeiro: Ed. Da FGV, 1997.

\_\_\_\_\_. **O Imaginário Trabalhista,** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. (Org.) **O Populismo e sua História; Debate e Crítica.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: O Capitalismo em Construção 1906-1954.** São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate** do Programa de Estudo de Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP, São Paulo, v. 15, n. 2, 2004.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e distribuição de renda. In: SALVO, M.; PORTO JR, S. S. (Org) **Uma nova relação entre Estado, sociedade e economia no Brasil.** Santa Cruz do Sul: UNISC, 2004.

\_\_\_\_\_. A política e o seu lugar no Estruturalismo: Celso Furtado e o Impacto da Grande Depressão no Brasil. Brasília: **Economia**, v. 10, 2009.

\_\_\_\_\_. Nem Ortodoxia nem Populismo: o Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira. **Tempo**, Revista do Departamento de História da UFF, v. 14, 2010, p. 19-58.

\_\_\_\_\_. O mito do populismo econômico de Vargas. **Revista de Economia Política**, v. 31, 2011, p. 56-76.

\_\_\_\_\_. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In Calixtre, B.: Biancarelli, A. M.; Macedo Cintra, M. A., org., **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro.** Brasília: IPEA. 2014.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento.** [s.ed.], [s.d], 1961.

\_\_\_\_\_. **A Pré-Revolução Brasileira.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

\_\_\_\_\_. **Dialética do desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. **A Fantasia Desfeita.** 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

\_\_\_\_\_. **Análise do “modelo brasileiro”.** 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

\_\_\_\_\_. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento. Enfoque Interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Nacional, 1981.

\_\_\_\_\_. Um projeto para o Brasil [1969] Em: (org) OLIVEIRA, F. **Celso Furtado**. São Paulo: Ática, 1983.

\_\_\_\_\_. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

\_\_\_\_\_. **Criatividade e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GOMES, A. C. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

\_\_\_\_\_. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. **O populismo e sua história. Debate e Crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

HERRLEIN JR., R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. Texto para Discussão, n. 01. Porto Alegre: UFRGS, 2001.

IANNI, O. **O colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

\_\_\_\_\_. **A Formação do Estado Populista na América Latina**. São Paulo: Ática, 1989.

IBGE. **Evolução e perspectivas da mortalidade infantil no Brasil**. Departamento da População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

JONHSON, C. **MITI and the japonese miracle: the growth of Industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

KANG, T. H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 3, p. 352-369, 2011.

LESSA, C.; FIORI, J. L. **Houve uma política nacional-populista?** XII Encontro Nacional de Economia, São Paulo, ANPEC, 1984.

NETO, L. **Getúlio 1930 – 1945. Do governo provisório a ditadura do Estado Novo**. São Paulo: Cia das Letras, 2013.

\_\_\_\_\_. **Getúlio 1945 – 1954. De volta pela consagração popular ao suicídio**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

NEVES, L. A. Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil. **O populismo e sua história. Debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

MARRECA, P. **Celso Furtado: Desenvolvimento e democracia no Brasil pré-revolucionário**. Monografia de conclusão de curso. História. Orientador: REZNIK, L. Rio de Janeiro: PUC, 2011.

MEDICI, A. **Autonomia, democracia e reformas estruturais, como indutores do processo de desenvolvimento no Brasil, na obra de Furtado**. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/> Acessado em: 07 de novembro de 2017.

PIRES, J. M. **A política social no período populista**. Inst. De Pesquisas Econômicas da Faculdade de Economia e Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

POPULATION REPORT. Série E, n. 7. Agosto de 1985. Disponível em: <https://www.k4health.org/sites/default/files/048361POR.PDF> Acessado em: 19 de janeiro de 2018.

PORSSE, M.C.S.; KLERING, L.R. A abordagem das capacitações: um modelo alternativo para as ações públicas. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p.137 - 159, 2008.

RIBEIRO, M. L. História da educação brasileira. A organização escolar. Campinas: Autores Associados, 2003.

RICUPERO, B. **Celso Furtado e o pensamento social brasileiro**. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/> Acessado em: 23 de novembro de 2017.

SAES, F. **Subdesenvolvimento e desenvolvimento na obra de Celso Furtado**. Seminário sobre Celso Furtado realizado na UNESP-Marília. Outubro, 2005.

SEN, A. Development: Which Way Now? **The Economic Journal**, v. 93, n. 372, p.745-762, 1983.

\_\_\_\_\_. The Concept of Development. In: Chenery, H., Srinivasan, T. H. (Eds.). **Handbook of Development Economics**, v. 1, Elsevier Science Publishers B. V., 1988. cap.1, p.10-26.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

SILVA, C. F. **Populismo no Brasil na Década de 1930: uma Aplicação à Teoria dos Jogos**, Dissertação de Mestrado em Economia, Porto Alegre, UFRGS, 2008.

SINGER, P. **A crise do “milagre”**. **Interpretação crítica da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio a Castelo**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

STORMOWSKI, M. S. **Interpretações sobre pobreza na época do desenvolvimentismo: análise dos discursos de Vargas e JK**. Programa de Pós-Graduação de História: UFRGS, 2011.

SZMRECSÁNYI, T., GRANZIERA, R. (Org) **Getúlio Vargas e a economia contemporânea**. Campinas: UNICAMP; São Paulo: Hucitec, 2004.

TAVARES, M. C. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil.** Da substituições de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

THORP, R. **Progreso, pobreza e exclusión: uma historia econômica de America Latina em el siglo XX.** Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, 1999.

TOURAINÉ, A. **Palavra e sangue. Política e sociedade na América Latina.** Campinas: UNICAMP, 1989.

\_\_\_\_\_. **O que é democracia?** Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

TROIAN, A.; KLEIN, A. L.; SILVA, L. X; A abordagem das capacitações e suas aplicações no desenvolvimento rural. **Revista de Extensão e Estudos Rurais**, v. 2, n. 1, p. 7-43, 2013.

VARGAS, G. **O governo trabalhista do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1952.

\_\_\_\_\_. **O governo trabalhista do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1954.

\_\_\_\_\_. **O governo trabalhista do Brasil.** Vol. II Rio de Janeiro: José Olympio, 1969a.

\_\_\_\_\_. **O governo trabalhista do Brasil.** Vol. III Rio de Janeiro: José Olympio, 1969b.

VIANNA, S. B. **A política econômica do Segundo Governo Vargas.** Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

WEFFORT, F. **O Populismo na Política Brasileira.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

\_\_\_\_\_. **Qual democracia?** São Paulo: 1992.

WOO-CUMINGS, M. **The developmental state.** Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

## ANEXO A

Tabela A1 – Carga tributária brasileira em percentual do PIB: médias por período decenal (1940 – 1990)

<b>Período</b>	<b>Carga Média (% do PIB)</b>
1947 - 1950	14,8
1951 - 1960	16,43
1961 - 1970	19,94
1971 - 1980	25,22
1981 - 1990	25,23
1991 - 2000	28,81
1947 - 1966	16,28
1967 - 1988	24,83
1989 - 2002	29,36
1999 - 2002	33,6

Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais. Elaborado pela autora.

Tabela A2 – Participação percentual dos impostos no total do governo federal (1945 – 1965)

<b>Ano</b>	<b>Importação</b>	<b>Consumo/PI</b>	<b>Renda</b>	<b>Selos</b>	<b>Outros</b>
1945	14,5	40	33,2	12,2	0,1
1950	10,9	41	35,8	12,2	0,1
1955	4,6	36	39,8	13,3	6,3
1956	3,2	37,7	40,2	13,4	5,5
1957	3,8	41,9	37	13	4,3
1958	12,7	38,8	31,2	11,8	5,5
1959	13,6	38,5	33,1	12,7	2,1
1960	11,2	42,4	31,6	12,9	1,9
1961	12,6	43,4	29,6	12,8	1,6
1962	13,1	46	26	13,7	1,2
1963	10,3	48,2	28,7	10,9	1,9
1964	7,2	51,3	28,1	10,9	2,5
1965	6,9	43,3	33,8	11,5	4,5

Fonte: Finanças Públicas II - PPGE/UFRGS 2011/3 - Material de Aula (p.52). Apud Domingues (2014, p. 312)

Tabela A3 – Evolução percentual da carga tributária brasileira (1947 – 1966)

<b>Anos</b>	<b>Carga % PIB</b>
1947	13,83
1948	14,6
1949	14,39
1950	14,42
1951	15,74
1952	15,4
1953	15,2
1954	15,82
1955	15,05
1956	16,41
1957	16,67
1958	18,71
1959	17,87
1960	17,42
1961	16,39
1962	15,76
1963	16,05
1964	17,02
1965	18,82
1966	20,64

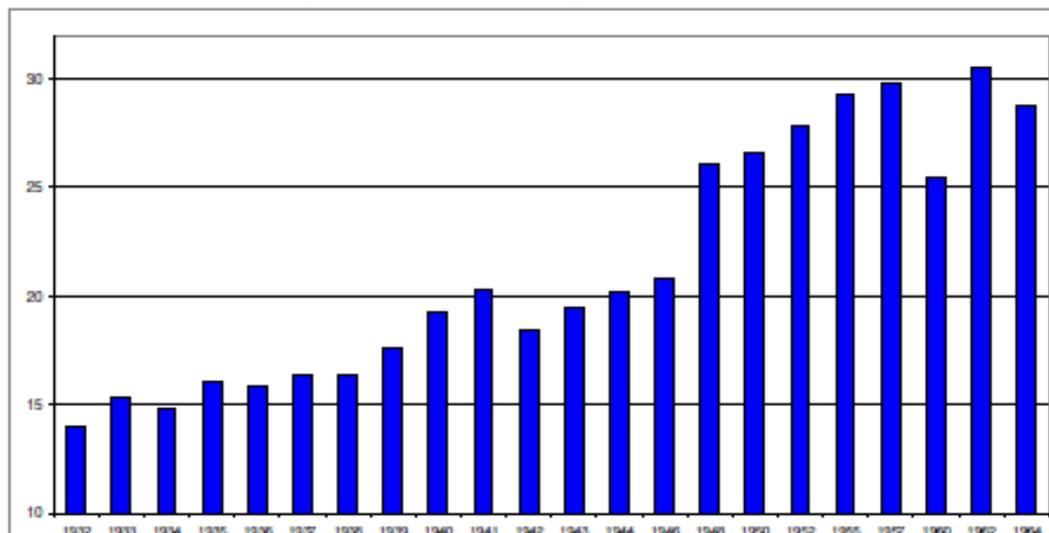
Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais. Elaborado pela autora.

Tabela A4 – Indicadores de saúde selecionados Brasil, AL e grandes grupos de países (1950 – 1965)

<b>Países ou grupo de países</b>	<b>Taxa Bruta de Mortalidade (por 1.000 habitantes)</b>			<b>Taxa de Mortalidade Infantil (por 1.000 habitantes)</b>			<b>Expectativa de vida ao nascer (ambos os sexos)</b>		
	<b>1950/55</b>	<b>1955/60</b>	<b>1960/65</b>	<b>1950/55</b>	<b>1955/60</b>	<b>1960/65</b>	<b>1955</b>	<b>1960</b>	<b>1955</b>
Mundo	19,7	17,2	15,4	155	139	118	47,5	50,4	53,2
África	26,9	24,7	22,9	188	176	165	37,7	39,8	41,8
Ásia	24,1	20,4	17,7	181	164	133	42	45,2	48,6
Oceania	12,4	11,4	10,6	68	61	55	60,8	62,7	64,3
Europa	11	10,5	10,2	62	49	37	65,8	68,3	69,9
America do Norte	9,4	9,3	9,2	29	27	25	69	69,8	70,1
América Latina	15,4	13,6	12,1	126	112	100	51,9	54,8	57,3
Argentina	9,1	8,6	8,8	64	62	60	62,5	64,5	65,3
Brasil	15,1	13,6	12,3	135	122	109	51	53,5	55,9
Chile	14,4	13,1	12,1	126	117	111	53,8	56,2	58,1
Colômbia	16,7	13,4	11,5	123	105	92	50,7	55,2	57,9
Costa Rica	12,6	11	9,2	94	87	81	57,3	60,2	63
Cuba	11,1	9,5	8,9	82	68	56	59,4	62,3	65,3
México	16,1	13,2	11,3	114	98	86	50,8	55,4	58,6
Uruguai	10,5	10,1	9,6	57	53	48	66,1	67,1	68,3
Venezuela	12,3	10,6	9,1	106	89	73	55,2	58,1	61

Fonte: United Nations: Department of International Economic and Social Affairs. World Population Prospects, 1990. New York: United Nations, 1991 (Population Studies n. 120, p. 192-595). *Apud*: Pires (1995, p. 201). Elaborado pela autora.

Tabela A5 – Participação dos gastos com saúde, educação e previdência nos gastos totais  
Administração direta + Sistema previdenciário (1932-1964)



Fonte: Brasil, MF, Balanço Geral da União (Vários anos). MEC (1957, 1958, 1959, 1960). FIBGE. Anuário Estatístico do Brasil (Vários anos). FIBGE (1990, p. 616-6167)

Tabela A6 – Variações percentuais por década do índice histórico do padrão de vida  
(1900 – 2000)

Países	1900-1910	1910-1920	1920-1930	1930-1940	1940-1950	1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
Argentina	21	12	11	10	9	7	5	4	0	4
Brasil	14	13	17	19	24	39	16	16	5	5
Chile	27	11	29	0	23	14	11	10	6	4
Colômbia	16	5	22	18	24	20	12	13	6	3
México	31	35	0	30	40	19	14	12	6	4
Venezuela	9	33	44	26	45	24	19	6	3	3
AL-6	24	14	17	14	25	23	14	11	5	5
Bolívia						17	29	25	11	12
Costa Rica			17	12	11	0	24	10	4	1
Rep. Dominicana						43	12	17	7	3
Equador						19	16	16	7	3
El Salvador			15	47	36	23	22	7	13	11
Guatemala				50	33	25	27	21	11	8
Haiti						45	31	33	14	-3
Honduras			29	-5	24	23	22	18	13	4
Nicarágua				17	19	36	26	5	4	6
Panamá						20	13	8	5	4
Paraguai					17	15	13	17	5	2
Peru						28	20	14	5	8
Uruguai					13	5	3	3	3	4

Fonte: Astorga, Bergés e Fitzgerald (2003, p. 30, Tabela A.5). Elaborado pela autora.

Tabela A7 – Inflação percentual por década em países selecionados – IPC (1900 – 1995)

<b>País</b>	<b>1900</b>	<b>1910</b>	<b>1920</b>	<b>1930</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990-95</b>
Argentina	3	7	-3	0	36	31	21	142	787	43
Brasil	-2	7	3	2	13	21	45	37	605	1270
Chile	8	6	2	7	18	38	27	175	20	19
Colômbia	20	12	2	4	13	7	12	21	24	25
México	7	62	-2	2	11	8	3	17	69	12
Venezuela	3	7	-4	-3	8	2	1	9	25	45
<b>AL-6</b>										
Média	3	17	0	2	16	18	18	67	255	236
DE	10	32	8	8	23	19	18	92	374	511
Mediana	2	7	-1	1	12	12	15	25	52	24
<b>AL-19</b>										
Média					13	13	10	33	437	125
DE					19	24	17	57	1416	403
Mediana					10	5	3	14	25	19

Fonte: Thorp (1998, p. 352, Tabela V.1). Elaborado pela autora.

Tabela A8 – PIB per capita América Latina (1900 – 1995), em U\$ PPA (1970).

<b>País</b>	<b>1900</b>	<b>1910</b>	<b>1920</b>	<b>1930</b>	<b>1940</b>	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>
<b>Argentina</b>	439	557	513	559	645	773	852	1.191	1.377	1.147	1.402
<b>Brasil</b>	71	82	97	126	160	215	324	450	775	788	809
<b>Chile</b>	283	341	315	502	482	576	679	851	959	1.098	1.392
<b>Colômbia</b>	118	146	172	230	291	360	420	536	674	749	856
<b>México</b>	261	316	346	313	357	458	611	879	1.163	1.107	1.090
<b>Venezuela</b>	106	115	143	408	502	974	1.128	1.328	1.533	1.248	1.248
<b>EUA</b>	1.478	1.718	1.901	2.151	2.484	3.299	3.844	5.153	6.301	7.739	7.742
<b>AL-6</b>	185	228	235	277	320	413	413	707	973	938	990
<b>AL</b>						394	487	649	884	837	879

Fonte: Thorp (1998, p. 373, Tabela IX.1). Elaborado pela autora.

Tabela A9 – Receitas, despesas e resultados da União, em Cr\$ 1.000 (1945 – 1967)

Exercício	Balançaço		
	Receita Arrecadada	Despesa realizada	Superávit/ Déficit
1945	8.852.056	9.849.877	-977.821
1946	11.569.576	14.202.544	-2.632.968
1947	13.853.466	13.393.228	460.238
1948	15.698.971	15.695.590	3.381
1949	17.916.540	20.726.712	-2.810.172
1950	19.372.788	23.669.854	-4.297.066
1951	27.428.004	24.609.328	2.218.675
1952	30.739.617	28.460.745	2.278.872
1953	37.057.229	39.925.491	-2.868.262
1954	46.539.009	49.250.117	-2.711.108
1955	55.670.936	63.286.949	-7.616.013
1956	74.082.539	107.028.203	-32.945.664
1957	85.788.466	118.711.591	-32.923.125
1958	117.816.368	148.478.452	-30.662.084
1959	157.826.693	184.273.251	-26.446.558
1960	233.012.566	264.636.261	-31.623.695
1961	317.453.995	419.913.964	-102.459.969
1962	511.828.705	726.694.161	-214.865.456
1963	953.053.875	1.277.576.614	-324.522.739
1964	2.010.623.153	2.770.714.405	-760.091.252
1965	3.593.920.560	4.414.920.023	-820.999.463
1966	6.007.009.548	6.138.559.127	-131.549.579

Fonte: Estatísticas Históricas do Brasil, IBGE, p. 571. Apud: Domingues (2014, p. 320, Tabela A.17)

Tabela A10 – Despesas da União com assistência médico-sanitária segundo a finalidade, em Cr\$ (1946 – 1964)

Ano	Administração superior		Assistência hospitalar		Saúde pública		Outros serviços		Total
1946	221.207	44,53%	118.191	23,79%	123.959	24,95%	33.414	6,73%	496.771
1948	346.674	45,22%	176.798	23,06%	203.063	26,49%	40.053	5,22%	766.588
1950	544.842	44,02%	237.213	19,16%	404.214	32,65%	51.583	4,17%	1.237.852
1952	495.838	37,62%	345.931	26,25%	418.922	31,78%	57.342	4,35%	1.318.033
1955	984.693	32,56%	560.897	18,55%	1.246.548	41,22%	232.258	7,68%	3.024.396
1957	886.920	20,15%	797.914	18,13%	2.435.643	55,34%	280.905	6,38%	4.401.382
1960	2.156.931	18,83%	2.256.102	19,69%	5.730.084	50,02%	1.313.513	11,47%	11.456.630
1962	7.345.775	30,96%	4.406.157	18,57%	10.275.235	43,31%	1.697.998	7,16%	23.725.165
1964	8.150.125	10,36%	10.389.148	13,21%	36.933.025	46,97%	23.164.149	29,46%	78.636.447
<b>TOTAL</b>	<b>21.133.005</b>	<b>16,90%</b>	<b>19.288.351</b>	<b>15,42%</b>	<b>57.770.693</b>	<b>46,19%</b>	<b>26.871.215</b>	<b>21,49%</b>	<b>125.063.264</b>

Fonte: Dados primários: Brasil. MF. Balançaço Geral da União (Vários anos). Apud: Pires (1995, p. 241, Tabela 6.10)