

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

**FABIAN SCHOLZE DOMINGUES**

**O BRASIL ARCAICO E A MODERNIZAÇÃO PRODUTIVA: QUALIDADE DE VIDA,  
DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO NOS “ANOS DOURADOS” (1946 – 1964)**

**Porto Alegre**

**2014**

**FABIAN SCHOLZE DOMINGUES**

**O BRASIL ARCAICO E A MODERNIZAÇÃO PRODUTIVA: QUALIDADE DE VIDA,  
DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO NOS “ANOS DOURADOS” (1946 – 1964)**

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

Orientador: Prof. Pedro Cezar Dutra  
Fonseca

**Porto Alegre**

**2014**

### CIP - Catalogação na Publicação

Domingues, Fabian Scholze

O Brasil arcaico e a modernização produtiva:  
qualidade de vida, democracia e desenvolvimento nos  
"Anos dourados" (1946 - 1964) / Fabian Scholze  
Domingues. -- 2014.

332 f.

Orientador: Pedro Cezar Dutra Fonseca.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,  
BR-RS, 2014.

1. Qualidade de vida. 2. Políticas sociais. 3.  
Desenvolvimento. 4. Democracia. 5. Desenvolvimento  
econômico brasileiro. I. Dutra Fonseca, Pedro Cezar,  
orient. II. Título.

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

**O BRASIL ARCAICO E A MODERNIZAÇÃO PRODUTIVA: QUALIDADE DE VIDA,  
DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO NOS “ANOS DOURADOS” (1946 – 1964)**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de maio de 2014.

---

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Nelson Hideiki Nozoé  
FEA/USP

---

Prof. Dr. João Idelbrando Bocchi  
FEA/PUC-SP

---

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.  
PPGE/UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Um trabalho de pesquisa é desde sempre um trabalho coletivo, dependente de um contexto intelectual e institucional, formal e informal – da troca de xérox, tabelas e arquivos, dos grupos de discussão, das aulas, dos seminários e dos cafezinhos no corredor. As ideias expressas neste trabalho se originaram do caldo extraordinário de pessoas e opiniões diversas que gravita em torno do Programa de Pós-Graduação em economia da UFRGS e são, no mais das vezes, uma síntese de conversas e discussões, indicações de leitura, aulas, correções, observações, viagens e diferentes pontos de vista, que contribuíram e incentivaram o trabalho que se segue. Assim, sem ser exaustivo, faço meus agradecimentos àqueles que diretamente contribuíram para este trabalho. Agradeço à CAPES, pelo financiamento parcial de meus estudos e pela Bolsa de Pesquisa nos dois últimos anos do doutorado, possibilitando o necessário tempo de dedicação à pesquisa final e à redação dos originais. À UFRGS pelos 21 anos ininterruptos de formação de qualidade. Ao professor Pedro Cezar Dutra Fonseca pela generosidade e orientação desde antes da graduação, pelas aulas e conversas sempre instrutivas e estimulantes, pela presteza e interesse em todas as etapas deste trabalho. Aos professores Eugênio Lagemann e Ronaldo Herrlein Jr. pela leitura minuciosa e observações detalhadas à qualificação do projeto. À Maria Alice Moreira Bampi, Milton, Rafael e Gláucia Domingues e Barbara Chasteen pelo apoio e incentivo durante a banca de qualificação. Ao professor Sérgio Monteiro pela interlocução muito produtiva na comunicação *Ética econômica: a criação e a distribuição da riqueza em perspectiva* apresentada no *Seminário Nacional sobre Desenvolvimento Econômico e Democracia no Brasil*, organizado pela Cátedra Florestan Fernandes, na pessoa do professor Ronaldo Herrlein Jr, ocorrida em março de 2010 na FCE/UFRGS. Ao professor João Carlos Brum Torres pelo convite e pela oportunidade em apresentar tópicos relacionados à abordagem das capacitações no *1º Encontro Regional de filosofia política e ética dos professores de pós-graduação em filosofia do estado Rio Grande do Sul* no belo outono de 2012 na UCS. À Secretaria do PPGFil/UCS, na pessoa da secretária Daniela Bortoncello pelo pronto reembolso das despesas do congresso. Ao professor Francisco Marshall pelo convite para apresentar o pensamento de Amartya Sen a um amplo público nas Preliminares ao *Fronteiras do Pensamento* em 2012. Ao professor Stéfano Florissi e aos colegas José Manuel Marcolino, Carlos Vinícius Ludwig Soares, Marcos Palombini e Augusto Lopes Beteba pelas intensas discussões sobre Angola, Brasil e Guiné-Bissau que resultaram no seminário *Gentrificação, exclusão e capital urbano* ocorrido no PPGE/UFRGS em dezembro de 2012. Ao professor da FARGS e coordenador dos cursos de Hotelaria e Turismo Gilberto Rosa, à diretora do projeto *Monumenta* Porto Alegre, Briane Bicca, e ao pesquisador da EMBRAPA/RN George Amaro pelos instigantes debates ocorridos ao longo do seminário. Aos colegas de disciplinas, seminários e grupos de estudo pelas conversas, cafés, textos e dicas Tomás Fiori, Luiz Carlos Neduziak, Carlos Lanzarini, Thales Zamberlan, Rafael Rockenbach Guimarães, Ildo José Junior, Guilherme Machado Guimarães, Lurdes Furno, Regina Senger, Luíza Peruffo, Marina Miotto, Thiago Rios Lopes, Gisele Spricigo, Leticia Braga de Andrade, Mayara Dias, Róber Iturriet, Sara Niedzwiecki, Raphael Gomes Oliveira, Angelique Van Zeeland, Barbara Barbosa, Esmeralda Correa, Rodrigo Franklin, Gilliad Souza. Aos professores Jan Harald Alnes e Manuel Toscano pela hospitalidade e hospedagem na nórdica cidade de Tromsø, onde se

discutiu de forma acalorada e muito cordial as principais visões contemporâneas da economia política no *Internacional Workshop Ethics, Rhetoric and Democracy Themes in Contemporary Ethics and Political Philosophy III*, organizado pelo grupo *Pluralism, Democracy and Justice* da Universidade de Tromsø e pelo *Projeto Civic Constellation* da Universidade de Málaga. À Melina Duarte pelo estímulo que me fez cruzar o círculo polar ártico em direção à universidade mais ao norte do mundo para apresentar o pensamento de Celso Furtado e pela calorosa acolhida junto aos fiordes noruegueses e suas praias, juntamente com André Frainer Barbosa. Ao professor Anton Leist pela hospitalidade em Zurique, num estimulante seminário de pesquisa dedicado à influência da teoria dos jogos na formulação de conceitos morais e à secretaria do departamento de filosofia da Universidade de Zurique, na pessoa da secretária Eva Schaufelberger pelos cuidados com a hospedagem. À professora Christel Fricke pelo convite e supervisão da *Missão de Curta Duração*, organizada pela Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PROPG/UFRGS) e financiada com recursos da PROAP/CAPES/PROPG/UFRGS, e realizada em agosto de 2012 no *Center of Study of Mind in Nature (CSMN)*, instituto de pesquisa vinculado à Universidade de Oslo, e à sua diretora administrativa Grethe Netland pela hospitalidade e disponibilidade em me receber para uma agradável conversa sobre o sistema de ensino norueguês com chá e bolachas muito após o final do expediente. À assistente administrativa Lina Tosterud pela paciência no reembolso, em suas várias tentativas. Aos camaradas Rodrigo Franklin e Gilliad Souza e ao professor Marcelo Milan pelas discussões sobre o capitalismo financeiro contemporâneo e ao professor Eduardo Maldonado pela supervisão do grupo de estudos sobre a *Contribuição à Crítica da Economia Política* durante o ano de 2012. Aos professores Cássio Moreira e Alexandre Machione Saes pela hospitalidade por ocasião de comunicação sobre Celso Furtado e Amartya Sen no *VI Encontro de Pós-Graduação de História Econômica* organizado e realizado na FEA/USP. À Casa Ethos e seus fundadores: Daniela Goya Tochetto, Leandro Valiati e Rodrigo Koff Coulon, e aos debatedores infatigáveis Gabriel Goldmeyer, Mitieli Seixas, Eduardo Rutke Von Saltiel, Rafael Ferreira Costa, Paulo MacDonald, Nikolay Steffens e Thomas Kang. Ao professor Sabino Porto pelo seu otimismo contagiante, muitas cervejas e conversas liberais. Ao professor Flávio Comim pela cordialidade nos debates, dentro e fora de seus grupos de estudos. Aos professores Alfredo Storck e Wladimir Barreto Lisboa, trazendo a filosofia e o direito para dentro da faculdade de economia por meio do estimulante projeto de pesquisa *Justiça econômica e justiça jurídica: desafios teóricos e institucionais*, dedicado no ano de 2013 ao estudo da obra de John Rawls. Às secretárias do PPGE, Raquel Klaudat e Lara Cleci Machado pela eficiência e solicitude em todas as burocracias acadêmicas e pela organização dos memoráveis *churras do PPGE*. Ao professor Sabino Porto e à colega Mitieli Seixas, doutoranda em filosofia, pela organização conjunta do *Seminário Educação e expansão das capacitações* ocorrido no PPGE/UFRGS em setembro de 2012. Aos professores Gustavo Pereira da Universidade da República (Uruguai) e Marcelo Gross Villanova da PUC/RS pela estimulante mesa-redonda em que se filosofou sobre os princípios da educação, capacitações e limitações orçamentárias. Aos amigos amantes do conhecimento Raphael Zillig, Márcio Teixeira, César Schirmer pelas conversas incentivadoras e leituras de versões deste trabalho. Aos amigos da área da saúde, Dr. Maurício Santos e Dr. Izabel Cristina Almeida pelas dicas e conversas esclarecedoras sobre esta área fascinante. Às minhas turmas da antiga FARGS de economia, filosofia e lógica e às turmas da ESTÁCIO-FARGS de economia, ciências sociais, ciência política e supervisão de estágio pelo desafio

constante à pesquisa do não-sabido, influenciando a forma, a disposição e os assuntos abordados neste trabalho. À minha mãe, Lia Scholze e ao meu pai, Milton Olavo Domingues, pelos estímulos desde sempre, pelos incentivos, correções e sugestões às várias etapas de minha vida de estudante. À minha companheira Barbara Chasteen por estar sempre ao meu lado nesses anos de estudo.

## RESUMO

Esta pesquisa busca verificar a hipótese de que a qualidade de vida no Brasil aumentou entre 1946 a 1964, influenciada pelo ambiente democrático que vigorou no período dos “anos dourados”. Em apoio a esta hipótese são analisadas tanto a evolução dos indicadores sociais nas áreas de educação, saúde e renda, quanto a evolução institucional dos principais agentes políticos, notadamente a Igreja Católica e o Estado desenvolvimentista. O paradigma institucionalista, a abordagem das capacitações de Amartya Sen, o humanismo de Celso Furtado e o método compreensivo de Max Weber constituíram as balizas teóricas deste estudo do processo histórico de expansão das liberdades coletivas e individuais, levando à crítica da caracterização do período como "populista". A democracia gestada na ideologia nacional-desenvolvimentista se aprofundava, apesar de limitada pelo cenário internacional e pelas estruturas do Brasil arcaico. Somente o recurso a um golpe de força, protagonizado pelos opositores do projeto trabalhista, contrários às *Reformas de base*, interrompeu os processos políticos, sociais e institucionais que pretendiam promover as reformas estruturais necessárias para superação do Brasil arcaico, visando diminuir as desigualdades, aumentar as oportunidades disponíveis à sociedade brasileira e promover um desenvolvimento econômico mais justo.

**Palavras-chave:** Qualidade de vida. Políticas sociais. Desenvolvimento. Democracia. Desenvolvimento econômico brasileiro.



## ABSTRACT

The aim of this work is to show that there was an improvement in quality of life (QOL) in Brazil between 1946 and 1964 thanks to the influence of the democratic environment that prevailed during this time, the so called "golden years". This hypothesis is supported by the evolution of social indicators, such as education, health and income, and by the institutional evolution of the main political players, particularly the Catholic Church and the developmental State. The institutionalist paradigm, the capabilities approach of Amartya Sen, the humanism of Celso Furtado and the comprehensive method of Max Weber are the theoretical framework of this study. Democracy in the context of the national-developmental ideology became more and more a labor democracy, which leads us to criticize the usual characterization of the period as "populist". Only the coup d'état against Brazil's *base reforms* interrupted the political, social and institutional processes of strengthening democracy and promoting the structural reforms needed to overcome the structures of archaic Brazil and to promote economic development with justice.

**Keywords:** Quality of life. Social policies. Development. Democracy. Brazilian economic development.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variações por década do índice histórico relativo do padrão de vida do Brasil (1900 – 2000).....	41
Gráfico 2 – Expectativa de vida em anos na Argentina, Brasil, México, EUA e AL - 6 (1900 – 1980).....	44
Gráfico 4 - Evolução das matrículas no sistema escolar - Períodos 1942/53 a 1963/74. ....	149
Gráfico 5– Índice do valor real do salário mínimo e sua variação – cidade de São Paulo (1940 – 1969).....	161
Gráfico A - 1 – Pesquisa IBOPE: “O que você vem achando da atuação do Presidente João Goulart?”.....	326

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sistema de partilhas e transferências da União, estados e municípios durante a vigência da Constituição de 1946.....	99
Quadro 2 – Tributos e competências da União, dos estados e dos municípios brasileiros a partir da Constituição de 1946. ....	101
Quadro A - 1 – Alocação de competências: despesas conforme nível de governo. ....	327
Quadro A - 2 – Alocação de competências: receitas conforme nível de governo. ....	328
Quadro A - 3 – Evolução da competência tributária pelas diversas Constituições brasileiras. ....	329

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores de saúde selecionados: Brasil, AL e grandes grupos de países (1950 - 1965). .....	131
Tabela 2 – Evolução das taxas de analfabetismo, matrícula e anos de escolaridade no Brasil (1950 – 2008). .....	143
Tabela 3 – Proporção de alfabetizados por estado da federação brasileira em 1950. Em %.....	148
Tabela 4 – População economicamente ativa por setor econômico do Brasil (1950 e 1960). Em Cr\$ 1.000. ....	164
Tabela A.1 – Variações percentuais por década do índice histórico do padrão de vida.....	310
Tabela A.2 – Divisão percentual da receita tributária por entes da Federação brasileira (1950 – 1967). ....	311
Tabela A.3 – Participação percentual dos impostos no total da arrecadação do governo federal (1945 – 1967). ....	311
Tabela A.4 – Participação percentual dos impostos no total das arrecadações estaduais do Brasil (1946 – 1964).....	312
Tabela A.5 – Inflação percentual por década em países selecionados (1900 – 1995). IPC. ....	313
Tabela A.6 – PIB per capita América Latina (1900 – 1995), em U\$ PPA (1970).....	313
Tabela A.7 – Taxa percentual de analfabetismo AL para população acima de 15 anos (1870 – 1995).....	314
Tabela A.8 – Esperança de vida em anos ao nascer em países da América Latina (1880 - 1995).....	314
Tabela A.9 – Veículos automotores: quantidade, densidade e nº per capita para América Latina (1929 – 1990). ....	315
Tabela A.10 – Rede e densidade telefônica (1913 – 1990). ....	315
Tabela A.11 – Geração e uso per capita de energia elétrica (1913 – 1993). ....	316
Tabela A.12 – Pessoal ocupado e nº de estabelecimentos na agropecuária e indústria (1920-60). ....	316
Tabela A.13 – Evolução percentual da carga tributária brasileira (1947 – 1966).....	316
Tabela A.14 – Carga tributária brasileira em percentual do PIB: médias por período decenal (1940 – 1990). ....	317
Tabela A.15 – Fundos de participação dos estados, municípios, região norte e região nordeste (IR e IPI) em percentual. ....	317
Tabela A.16 – Fontes de financiamento dos déficits do governo federal (1954 – 1963), em Cr\$ milhões. ....	318
Tabela A.17 – Receitas, despesas e resultados da União, em Cr\$ 1.000 (1945 – 1967). ....	318

Tabela A.18 – Receitas, despesas e resultados dos estados brasileiros, em Cr\$ 1.000 (1945 – 1966). .....	319
Tabela A.19 – Gasto indireto total com serviços de saúde como participação percentual no PIB em países selecionados – início da década de 1960.....	319
Tabela A.20 – Orçamentos dos municípios brasileiros – receitas, despesas e resultados, em Cr\$ 1.000 (1945 – 1966). .....	320
Tabela A.21 – Número de habitantes por médico em países latino-americanos selecionados (1950; 1953 e 1960). .....	320
Tabela A.22 – Despesas da união com assistência médico-sanitária segundo a finalidade, em Cr\$ (1946 – 1964). .....	321
Tabela A.23 – Proporção de analfabetos na população de 15 anos e mais nos países da América Latina (1950 – 1960). .....	321
Tabela A.24 – Despesas da União, estados, Distrito Federal e municípios com o ensino e a cultura, segundo o destino, em Cr\$ 1.000 (1956 – 1959). .....	322
Tabela A.25 – Despesas da União com o ensino e a cultura, segundo o destino, em Cr\$ 1.000 (1956 – 1959). .....	323
Tabela A.26 – Despesas dos estados com o ensino e a cultura, segundo o destino, em Cr\$ 1.000 (1956 – 1959). .....	323
Tabela A.27 – Despesas dos municípios com o ensino e a cultura, segundo o destino, em Cr\$ 1.000 (1956 – 1959). .....	324
Tabela A.28 – Evolução das matrículas no sistema escolar (1942/53 – 1963/74)...	324
Tabela A.29 – Variação percentual real do PIB, Brasil (1930 - 1965). .....	325
Tabela A.30 – Mortalidade Infantil por 100.000 nascidos vivos em algumas capitais (1950 – 1972). .....	326

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADESG – Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra

AEB – Anuários Estatísticos Brasileiros (IBGE)

ANL – Aliança Nacional Libertadora

AVICCA – Associação das Vítimas da Contaminação por Chumbo, Cádmiio, Mercúrio e outros elementos químicos

BCB – Banco de Crédito da Borracha

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEB – Comunidades Eclesiais de Base

CEDB – Comissão Executiva de Defesa da Borracha

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CGELA – Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

CNA – Confederação Nacional da Alimentação

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil

CNRA – Conselho Nacional de Reforma Agrária

COBRAC – Companhia Brasileira de Chumbo

COFAP – Comissão Federal de Abastecimento e Preços

CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DESPS – Delegacia Especial de Segurança Política e Social

DFSP – Departamento Federal de Segurança Pública

DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda DNESP –  
Departamento Nacional de Saúde Pública DNOCS –  
Departamento Nacional de Obras Contra a Seca DNS –  
Departamento Nacional de Saúde  
DNSM – Departamento Nacional de Saúde Mental  
DOPS – Departamento de Ordem Política e Social  
ESG – Escola Superior de Guerra  
ETR – Estatuto do Trabalhador Rural  
EUA – Estados Unidos da América  
FEB – Força Expedicionária Brasileira  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FNM – Fábrica Nacional de Motores  
FRONAPE – Frota Nacional de Petroleiros  
FISI/ONU – Fundo Internacional de Socorro à Infância  
GEIA – Grupo Executivo da Indústria Automobilística  
GEB – Guarda Especial de Brasília  
GEICON – Grupo Executivo da Construção Naval  
IBAD - Instituto Brasileiro de Ação Democrática  
IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBOPE – Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística  
IC – Igreja Católica  
IC – Imposto sobre o Consumo  
INPS – Instituto Nacional de Previdência Social  
IPASE – Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

ISSB – Instituto de Serviços Sociais do Brasil

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações (estadual)

JAC – Juventude Agrária Católica

JEC – Juventude Estudantil Católica

JOC – Juventude Operária Católica

JK – (presidente) Juscelino Kubitschek

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOC – Liga dos Operários Católicos

LSN – Lei de Segurança Nacional

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU – Orçamento Geral da União

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PEA – População Economicamente Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Partido Liberal

PND (IIº) – Plano Nacional de Desenvolvimento

PSD – Partido Social Democrata

PSI – Processo de Substituição de Importações

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PDC – Partido Democrata Cristão

PR – Partido Republicano



PRR – Partido Republicano Rio-grandense

SALTE (Plano) - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

SAMDU – Serviço Domiciliar de Urgência

SAPS – Serviço de Alimentação da Previdência Social

SAVA - Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico

SEMTA - Serviço de Encaminhamento de Trabalhadores para Amazônia

SENAC – Sistema Nacional de Ensino Comercial

SENAI – Sistema Nacional de Ensino Industrial

SNDM – Serviço Nacional de Doenças Mentais

SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

TFP – Tradição, Família e Propriedade

TL – Teologia da Libertação

TSN – Tribunal de Segurança Nacional

UDN – União Democrática Nacional

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	ORDEM ECONÔMICA, CAPACITAÇÕES E DESENVOLVIMENTO .....	61
2.1	OS MARCOS TEÓRICOS DA ANÁLISE DO DESENVOLVIMENTO .....	61
2.2.	OS INSTITUCIONALISTAS .....	67
2.3.	A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES .....	70
2.4.	O HUMANISMO DE CELSO FURTADO .....	75
2.5.	O MÉTODO COMPREENSIVO .....	80
3	POLÍTICAS SOCIAIS E QUALIDADE DE VIDA .....	87
3.1	ESTRUTURA FEDERATIVA E POLÍTICAS SOCIAIS.....	87
3.2	A CONSTITUIÇÃO DE 1946 E A FEDERAÇÃO: COMPETÊNCIAS E CONDICIONANTES .....	94
3.3	POLÍTICAS VOLTADAS À ÁREA DE SAÚDE.....	111
3.4	POLÍTICAS VOLTADAS À ÁREA DA EDUCAÇÃO.....	140
3.5	POLÍTICAS VOLTADAS AO AUMENTO DA RENDA .....	158
4	AS DOCTRINAS SOCIAIS DA IC E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL .....	211
4.1	O BRASIL CATÓLICO.....	211
4.2	A DOCTRINA SOCIAL DA IC .....	217
4.3	COLABORAÇÃO RECÍPROCA E ÓTIMAS RELAÇÕES OFICIOSAS .....	224
4.4	A IC COMO AGENTE PRIVADO DE SAÚDE E EDUCAÇÃO .....	236
5	DEMOCRACIA, AUTORITARISMO E “POPULISMO” .....	248
5.1	O CAPITALISMO POLITICAMENTE ORIENTADO .....	264
5.2	A “QUESTÃO SOCIAL” COMO CASO DE POLÍCIA .....	268
5.3	O PROGRESSO E O DESENVOLVIMENTO COMO POLÍTICAS SOCIAIS .....	276
5.4	OS LIMITES DAS INTERPRETAÇÕES “POPULISTAS” .....	279
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	286
	REFERÊNCIAS .....	296
	ANEXOS .....	310
	APÊNDICE: ALOCAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DA FEDERAÇÃO .....	326

## 1 INTRODUÇÃO

— Muito bom dia senhora,  
que nessa janela está  
sabe dizer se é possível  
algum trabalho encontrar?

— Trabalho aqui nunca falta  
a quem sabe trabalhar  
o que fazia o compadre  
na sua terra de lá?

— Pois fui sempre lavrador,  
lavrador de terra má  
não há espécie de terra  
que eu não possa cultivar.

— Isso aqui de nada adianta,  
pouco existe o que lavrar  
mas diga-me, retirante,  
o que mais fazia por lá?

***Morte e Vida Severina, 1955***  
*João Cabral de Melo Neto*

O famoso poema *Morte e Vida Severina* narra a dura trajetória de um retirante nordestino em busca de uma vida mais favorável no litoral, retratando um dos fenômenos mais dramáticos do período histórico em análise: a baixa qualidade de vida da população rural e sua migração intensa para as cidades. A maioria dos brasileiros ainda habitava no campo quando a Constituição Federal de 1946 foi promulgada. O drama da falta de trabalho e de qualificações, a seca, a expulsão do homem da terra, a longa jornada até a cidade grande, como bem mostra o poema, se combinam e se fortalecem, criando um verdadeiro círculo infernal da miséria. O retirante da serra da Costela, limites da Paraíba, um Severino dos muitos severinos, iguais a tudo na vida, ilustra com sua trajetória as más condições de vida no campo. Lugar de baixa produtividade, analfabetismo e banditismo, onde apenas os agentes da lei, o padre e o mascate compareciam de quando em quando para visitar a choça, a palhoça, a tapera. Severinos expulsos do campo migram para as cidades, miseráveis, engrossam os subúrbios pestilentos, se equilibram nas palafitas, se apinham nas favelas, se entocam nos mocambos. Apesar de tudo a cidade ainda

era um lugar melhor para se morar do que o campo, quando avaliados sob qualquer padrão, sobretudo a partir dos indicadores sociais que utilizaremos em nossa análise. Havia hospitais – poucos, lotados; havia transporte – longe, superlotados; havia emprego – pouco, precário; mas no lugar do coronel, do jagunço e da lei do cangaço, o policial, a delegacia e o Código Penal; no lugar da enxada, da foice e da canga, a colher de servente, a marreta, a vassoura. Uma expectativa de vida melhor em qualquer cidade do que na vastidão sem lei dos ermos e sertões, das veredas e arraiais, daquele imenso Brasil profundo, distante e incompreendido, por onde vagam os riobaldos e diadorins, zés-do-burro e severinos.

\*\*\*

Um dia meu pai chegou em casa,  
 nos idos de 63.  
 E da porta ele gritou orgulhoso,  
 agora chegou a nossa vez.  
 Eu vou ser o maior,  
 comprei um Simca Chambord.

***Simca Chambord***  
*Marcelo Nova e Miguel Cordeiro*

Nenhum outro bem de consumo representa melhor a grande transformação do Brasil nos “anos dourados” do que o automóvel. A sua produção nacional exige um salto industrial. Precisa-se de matérias primas, infraestrutura, bens industrializados e profissionais capacitados em grande quantidade: gasolina, borracha, aço, vidro, ferramentas, máquinas-ferramenta, mecânicos, borracheiros, engenheiros, estradas, semáforos, pontes, viadutos, acessórios e crédito. Por certo já existiam automóveis no Brasil antes, mas a sua chegada em larga escala, a produção em massa e o início do seu consumo local, representa uma verdadeira revolução comportamental, como ilustra o rock de Marcelo Nova e sua banda, *Camisa de Vênus*. As distâncias continentais, os imensos e inseguros vazios que se interpõem entre as capitais, os dias e semanas de viagem, podem agora ser vencidos rapidamente pelas novas estradas em luxuosos sedãs ou no excêntrico, universitário, Romi-Isetta: a Rio – Bahia, Brasília – Belo Horizonte, Belém – Brasília, as rodovias federais, que rasgam o território em todas as direções no ritmo de 50

anos em 5. A velocidade, o progresso, o moderno conformam a cultura automobilística da geração do pós-guerra no Brasil. O automóvel não é apenas o meio de transporte que deixa cicatrizes nos mapas do país e no traçado urbano das cidades, com suas ruas, sinaleiras, viadutos, vias expressas e estacionamentos. Ele também é símbolo de prestígio e de ascensão social.

Além do sedã de luxo lançado em 1959 no país pela montadora francesa Simca, que fabricou 50.833 carros até ser comprada pela norte-americana Chrysler e encerrar sua produção em 1967, eram fabricados no Brasil antes do Simca Chambord, o Volkswagen Sedan 1200 (Fusca), o DKW-Vemag sedã e perua e o Romi-Isetta, o primeiro automóvel a ser construído no país, por indústria nacional, a Indústria Romi SA de Santa Bárbara d'Oeste, interior paulista, sob licença da fabricante italiana Isetta, em 1956. O veículo era destinado para ser o segundo carro da família ou para universitários. A fábrica anunciava nas revistas uma velocidade máxima de 95 km/h, um consumo de 25 km/l e garantia que o carro *vence com sobras as subidas mais íngremes*. Incluindo os veículos que foram montados com peças remanescentes depois que a fábrica fechou em 1959, foram produzidas cerca de 3.000 unidades. O governo federal não concedeu incentivos fiscais a este tipo de veículo, menor e mais econômico porque tinha apenas uma porta. O Romi-Isetta era visto mais como uma excentricidade do que uma solução em transporte popular. Carros de luxos e segundo-carro da família são evidências do modelo concentrador de renda necessário para tornar rentável a incipiente indústria automobilística no país. O FNM 2000 JK passa a ser fabricado pela Fábrica Nacional de Motores (FNM) a partir de 1960, batizado em homenagem ao presidente Juscelino. A indústria estatal, com sede em Duque de Caxias, havia comprado a licença de produção do Alfa Romeo 2000 da empresa italiana de mesmo nome. O automóvel é descrito pela revista *Quatro Rodas* – especializada em avaliar automóveis – como *moderno, com toques de luxo e ar esportivo*. O Aero Willys, outro sedã de luxo lançado em 1960, era descrito pelo fabricante como *um carro de diretoria, sério, de representação*. Segundo a mesma revista, foram produzidos 116.000 Aero Willys e quem tinha uma dessas maravilhas do consumo de luxo *estava bonito na foto*, mostrava seu sucesso profissional. O Aero Willys estava entre os *cobras nacionais*, alcançando velocidade máxima de 137 Km/h e indo de 0 - 100Km/h em apenas 20 segundos. Em suma, os cobiçados automóveis eram produzidos não para a massa dos trabalhadores ou

mesmo para os trabalhadores urbanos, para a gente de escritório, mas para a *diretoria*, para o *presidente*. Os modelos lançados no final da década de 1950 e início de 1960 destinados ao mercado de luxo são uma mostra do destino social dessas maravilhas da tecnologia, desses representantes do moderno, uma indústria para poucos, para selecionados, que lembra muito vagamente – a não ser nas técnicas administrativas que reduzem custos e aumentam lucros – a indústria de consumo de massa do modelo fordista.

Ao mesmo tempo em que marca a diferença com o Brasil profundo, por representar o moderno e o futuro, o automóvel faz a ligação entre os dois Brasis que se encontram pelos caminhos desiguais de um país continental. Sem a tecnologia disponível pelas montadoras estrangeiras, sem o capitalismo politicamente orientado e o esforço estatal por expandir a malha viária, sem a criação das empresas estatais para fornecer as matérias-primas para a jovem indústria automobilística – como a Petrobras, Eletrobras, Vale do Rio Doce, BNDE – outras seriam as bases sociais e econômicas do Brasil contemporâneo, onde se criou e se proliferou peculiar cultura do automóvel, verdadeiro fetiche coletivo, projeto unânime das elites nacionais. Afinal, governar é *abrir estradas*. O novo ritmo de deslocamento simbolizado pela civilização do automóvel, cantada pelo roqueiro Marcelo Nova em shows barulhentos e expansivos, contrasta com o andar lento e tímido dos severinos retirantes do poema de João Cabral de Melo Neto, ainda que vivam sob o mesmo céu, no mesmo país, na mesma quadra histórica. O signo da situação social do período é, portanto, de contraste entre realidades sociais muito diferentes, da desigualdade. É o choque entre uma nova e uma velha *ordem social* – característica estrutural da sociedade brasileira – que coexistem e continuarão coexistindo muito depois do período em tela. Uma mudança gradual, inexorável, porém lenta na transformação de seu conjunto, uma revolução em fogo brando, do antigo regime agroexportador para uma nova ordem burguesa urbana e industrial se afirma durante os “anos dourados”, com a coexistência estável e paralela do moderno e do arcaico, do velho e do novo, do futuro e do passado, da esquerda e da direita. Os elementos socialmente heterogêneos não se dissolvem com o progresso, não se misturam, não se uniformizam, não se homogeneízam. Não há superação nem síntese.

Diferentemente da sociedade horizontal dos EUA – apesar da emergência das “massas” na política e do voto secreto – a sociedade estamental brasileira se

mantém verticalizada, numa nova configuração espacial e social, rumando a passos largos para a industrialização e a integração física do território nacional sem abandonar as velhas estruturas de poder, baseadas nos latifúndios, nos empregos públicos e no comércio internacional. Os resquícios do velho patrimonialismo português não são eliminados do Estado policíesco e bacharelesco que vigora durante a Terceira República. A política conta agora com partidos, inclusive com um partido que ensaia ser de massas - acuado ante as inúmeras tentativas de golpe - não se moderniza. A reforma agrária não acontece. Os velhos modos permanecem: a chefatura de polícia continua a reprimir pobres, índios, trabalhadores. A *questão social* continuará a ser “caso de polícia”<sup>1</sup>... Apesar da democracia, os órgãos de repressão política e social do Estado Novo não são extintos; ao contrário, são aperfeiçoados, modernizados, reestruturados para combater o comunismo e os inimigos do nacionalismo – essa esfinge de mil faces – as Delegacias de Segurança Política e Social (DSPS) e o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), estarão organizados, operantes e maduros às vésperas do golpe de 1964<sup>2</sup>. O progresso veloz, saltador das etapas, é, ao mesmo tempo, antinômica e dialeticamente, conservador e modernizador, progressista e reacionário, autoritário e democrático. O moderno implica a industrialização dos coronéis, a expansão dos serviços cartoriais e o crescimento acelerado das favelas, mas também acesso aos bens de consumo, como automóveis, telefones e geladeiras, aos bens primários sociais, como eleições regulares, voto secreto e ampla mobilidade social e aos próprios bens primários naturais, à saúde, aumentando a expectativa de vida,

---

<sup>1</sup> Essa expressão teve origem a partir de uma alteração feita por jornalistas coevos da frase que Washington Luís proferiu por ocasião da greve operária de 1917, na condição de prefeito da cidade de São Paulo: “A agitação operária é uma questão que interessa mais à ordem pública do que à ordem social, representa o estado de espírito de alguns operários, mas não de toda a sociedade”. Para Washington Luís, o termo “questão social” significa aquilo que interessa, envolve toda a sociedade. A intenção do autor – que havia sido secretário da Justiça e Segurança Pública do Estado – teria sido a de enfatizar que a questão operária não era da sua alçada, posto que a manutenção da ordem pública e do policiamento era competência do governo do Estado. Na época, e também nos anos 30, o termo se aplicava, principalmente, aos conflitos entre operários e seus empregadores. Ao longo do trabalho buscamos caracterizar por “questão social” as questões que impedem o desenvolvimento pleno das capacitações individuais e coletivas dos seres humanos, naquilo que eles legitimamente desejam fazer ou ser (cf. seção 2.3). Nesse sentido, a “questão social” está associada às questões relacionadas à pobreza e miséria da larga parcela da população, ou seja, à desigualdade econômica e social, assim como às desigualdades de oportunidades.

<sup>2</sup> A criação da polícia política, contudo, remonta aos anos de Artur Bernardes na Presidência da República, com a criação da Seção de Ordem Social e Segurança Pública no âmbito do Ministério da Justiça. A primeira delegacia especializada em questões políticas foi instituída em 1933 (Delegacia Especial de Segurança Política e Social), que a partir de 1936 atuou na repressão à Aliança Libertadora Nacional e ao Partido Comunista.

diminuindo a mortalidade infantil, expandindo vigorosamente a rede de hospitais, os diagnósticos e os tratamentos clínicos. O movimento tropicalista canta a desconcertante desigualdade<sup>3</sup>, produto direto de nossa quadra histórica na análise na voz e letra de Caetano Veloso:

Sobre a cabeça os aviões / Sob os meus pés os caminhões / Aponta contra os chapadões / Meu nariz.  
 Eu organizo o movimento / Eu oriento o carnaval / Eu inauguro o monumento / No planalto central do país.  
 Viva a bossa, sa, sa/Viva palhoça, ça, ça.  
 O monumento / É de papel crepom e prata / Os olhos verdes da mulata / A cabeleira esconde / Atrás da verde mata / O luar do sertão.  
 O monumento não tem porta / A entrada é uma rua antiga / Estreita e torta / E no joelho uma criança / Sorridente, feia e morta / Estende a mão.

\*\*\*

A possibilidade de ter a carteira de trabalho assinada<sup>4</sup>, coisa de gente da cidade grande que já nascera sob a luz elétrica, permitia sonhar com uma televisão, um automóvel ou uma geladeira<sup>5</sup>. Esses são os sonhos de consumo, os símbolos de boa sociedade, o objetivo do esforço industrial do processo substitutivo de importações liderado pelo governo. No campo das comunicações, o rádio ainda é a principal forma de comunicação, por onde os brasileiros dos campos e das cidades se acostumaram a escutar o presidente Vargas – o “populista” – em seus discursos em cadeia nacional, pela Rádio Nacional; ao *Repórter Esso*, aos jogos da rodada ou à missa nas manhãs de domingo. Vargas é apresentado ao “milagre do século”, a uma TV Telefunken, na Feira Internacional de Amostras, pela propaganda nazista, em 1939, reconhecendo imediatamente o seu imenso potencial político (NETO, 2013, pp. 360-1). Assis Chateaubriand apresenta a TV às elites brasileiras em 1950 pelo Canal 4, de São Paulo, em vídeo tape, na década de 1960. O Chatô, o rei das comunicações, mecenas das artes, influente na política, amigo de Vargas desde a Aliança Liberal, é o dono da TV Tupi e dos *Diários Associados*, império das comunicações – formador das opiniões e manipulador das paixões – primeiro

<sup>3</sup> O índice de Gini, largamente utilizado como medida de desigualdade, estimado por Thorp (1998, p. 372, Tab. VIII. 1) para o Brasil no início da década de 1950 é de 0,37 e para a década de 1960 é de 0,57. Quanto mais próximo de zero, menor a desigualdade. O aumento percentual da desigualdade do período estimado é de cerca de 65%.

<sup>4</sup> Como observa Touraine (1989, p.175): “Perder seu trabalho significa, para a maioria, muito mais do que desemprego; é a queda no mundo do lado de fora, na espiral da pobreza e da marginalização”.

<sup>5</sup> Os dados sobre o acesso à energia elétrica, automóveis e telefones ao longo do século XX para o Brasil e AL, constam nas Tabelas A - 9 a A - 13 do Anexo.



transmissor comercial de TV no Brasil, proprietário de uma centena de jornais, conhecido por qualquer cidadão letrado que acompanhava a evolução contagiante do progresso *americanizado*<sup>6</sup> que sacudia o país. Além do Chatô, o jornalista Roberto Marinho d'O *Globo*, a família Mesquita d'O *Estado de São Paulo* e o ex-comunista e católico atuante, Carlos Lacerda da UDN em sua *Tribuna da Imprensa* compõem a *grande mídia*, com seus jornalões formadores das opiniões políticas, denunciantes dos escândalos de corrupção, debatedores do futuro do país, difusores das notícias, do entretenimento e dos esportes.

A luz da TV, o automóvel na garagem, a geladeira, o sonho do emprego urbano contrastam com o drama da falta de trabalho e da precariedade do emprego rural. A legislação trabalhista destinada ao trabalhador urbano com carteira assinada garante férias, proteção à demissão sem justa causa, seguro contra os acidentes de trabalho. Já o emprego rural, sem proteção do governo, sob o arbítrio do coronel, paga pouco e exige muito de uma mão de obra de severinos, de saúde fraca, mal nutridos<sup>7</sup>, analfabetos e sem direitos políticos. O Brasil moderno, culto, ocidental, que se quer grande, que inaugura a Bienal de São Paulo, *onde tudo se mede pela dimensão da grandeza*<sup>8</sup>, que constrói com a crença desmedida no progresso a

---

<sup>6</sup> Em 1940, Carmem Miranda cantava os versos irônicos de Luiz Peixoto e Vicente Paiva, respondendo à acusação de que a atriz era alvo, de ter voltado *americanizada* após sua primeira viagem aos Estados Unidos. Esta polêmica que se inicia no Estado Novo ilustra bem o espírito da época que será vivido nos "anos dourados", com a aproximação brasileira dos Estados Unidos proporcionada pela Segunda Guerra Mundial e pelo papel estratégico que o Nordeste brasileiro desempenhou no esforço de guerra norte-americano. Esta aproximação levava à adoção do *jeito americano* de vida e de seus valores, com Carmem Miranda sendo uma importante protagonista na cena cultural desta aproximação entre os dois gigantes das Américas: "Disseram que voltei americanizada / Com o burro do dinheiro, que estou muito rica / Que não suporto mais o breque de um pandeiro / Que fico arrepiada ouvindo uma cuíca... Mas, pra cima de mim, pra que tanto veneno? /Eu posso lá ficar americanizada! /Eu, que nasci com o samba e vivo no sereno / Tocando a noite inteira a velha batucada / Nas rodas de malandro, minhas preferidas / Eu digo mesmo é "eu te amo" e nunca "I love you" / Enquanto houver Brasil, na hora das comidas / Eu sou do camarão ensopadinho com chuchu!"

<sup>7</sup> Como afirma Vasconcelos (2005, p. 6): "Enfim, de 1930 a 1963, período em que o país iniciava o seu processo de urbanização e industrialização, o perfil epidemiológico nutricional brasileiro caracterizava-se, sobretudo, pela elevada ocorrência das doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza e ao atraso econômico, representadas pela desnutrição energético-protéica (DEP) e pelas carências nutricionais específicas como as deficiências de vitamina A (hipovitaminose A), de ferro (anemia ferropriva) e de iodo (bócio)".

<sup>8</sup> Expressão que consta na apresentação do catálogo da 1ª Bienal de São Paulo, de autoria do então ministro da Educação e Saúde, Simões Filho. Este catálogo está disponível *online* no Arquivo Histórico da Fundação Bienal de São Paulo, endereço <http://www.bienal.org.br/FBSP/pt/AHWS/Publicacoes/Paginas/default.aspx>.

capital Brasília<sup>9</sup>, explora veloz de Aero Willys, FNM 2000 JK ou Simca Chambord o imenso território, não entende e não está preparado para encontrar este outro Brasil. O contraste entre o Brasil profundo, dos retirantes severinos, jagunços riobaldos, crentes zés-do-burro daquele projetado por Lúcio Costa, narrado por João Guimarães Rosa, cantado por João Gilberto, Vinícius de Moraes e Tom Jobim, que se sonha moderno, veloz e urbano é dramático.

Um estudo sobre a qualidade de vida<sup>10</sup> do período não pode deixar de perceber esta dicotomia, estes dois Brasis unidos num só, uma dualidade social numa unidade política, a *Belíndia*<sup>11</sup> – uma Índia pobre e analfabeta e uma Bélgica rica e cosmopolita num mesmo país – que já se apresentava constituída em sua essência *dual* antes mesmo dos governos militares (BACHA, 1974). A desigualdade possui impacto direto sobre a qualidade de vida, como observa Resende (2013):

A desigualdade da renda está associada à piora de todos os indicadores de bem-estar. Maior desigualdade está correlacionada com menor expectativa de vida, maior incidência de doenças físicas e mentais, maior taxa de

<sup>9</sup> Lúcio Costa declarava à revista Manchete em 1974: "Digam o que quiserem, Brasília é um milagre. Quando lá fui pela primeira vez, aquilo tudo era deserto a perder de vista. Havia apenas uma trilha vermelha e reta descendo do alto do Cruzeiro até o Alvorada, que começava a aflorar das fundações, perdido na distância. Apenas o cerrado, o céu imenso, e uma ideia saída da minha cabeça O céu continua, mas a ideia brotou do chão como por encanto e a cidade agora se espalha e adensa".

<sup>10</sup> Qualidade de vida é um conceito amplo utilizado para medir as condições de vida nas seguintes categorias (no critério 100 da ONU, o mais amplo e utilizado): espiritual, física, psicológica, emocional, social (família e amigos), saúde, educação, poder de compra, habitação, saneamento básico; de modo que seu escopo é mais amplo do que o padrão de vida, que mede a quantidade de bens e serviços. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por sua vez, é um índice construído a partir da média geométrica da escolaridade, expectativa de vida e renda média, que, de maneira restrita, busca captar elementos fundamentais da qualidade de vida, embora se trate de um índice *bruto* conforme Sen, carecendo de interpretação. Neste trabalho nosso objeto de análise central é análise da qualidade de vida do período em suas diversas dimensões - além daquelas presentes no IDH, segurança pública, dignidade nos tratamentos médicos, condições de trabalho. Para tanto, usamos o IDH como uma *proxy* que serve de eixo para as análises de educação, saúde e renda, muito embora o conceito de qualidade de vida possua uma número muito maior de dimensões, como percebido acima e como tratado ao longo do trabalho. Voltaremos a esta questão nas seções 2.1 e 2.3.

<sup>11</sup> Conforme a *Revista Veja*, publicada na seção de resenhas do *site* do Ministério da Fazenda, "a fábula "O rei da Belíndia". publicada em 1974 no jornal esquerdista *Opinião* por indicação do economista Celso Furtado, foi a maneira alegórica encontrada por Bacha, sob a censura, para explicitar a crescente desigualdade social nos anos do "milagre econômico" brasileiro. Em 1960, os 10% mais ricos da população detinham 40% da renda total. Dez anos depois, esse porcentual subiu para 47%. Em 1980, chegou a 48%. A parcela da renda nas mãos dos 10% mais pobres, em contrapartida, caiu de 2% em 1960 para um mísero 1 % nas décadas seguintes. A ditadura legou uma das nações mais desiguais do mundo, cujos 10% mais ricos na divisão dos rendimentos ganhavam cinquenta vezes o valor obtido pelos 10% mais pobres". Disponível em: < <http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=845937>>. Acesso em 10/03/2013.

homicídios, maiores índices de delinquência juvenil, de gravidez adolescente, maior percentual da população encarcerada, maiores índices de "stress" e obesidade, maior índice de crianças que abandonam a escola, piores índices de aprendizado escolar. A lista é impressionante, mas não são apenas os indicadores objetivos e quantificáveis de bem-estar que estão negativamente correlacionados com a desigualdade. Também aqueles com maior dose de subjetividade, como a sensação de felicidade ou o grau de confiança nos outros, medidos através de questionários, em que diferenças culturais, até mesmo sobre o dever de se declarar feliz, por exemplo, poderiam mascarar os resultados, são fortemente correlacionados com a desigualdade.

\*\*\*

As variações verificadas nos indicadores sociais devem ser compreendidas à luz dessa profunda transição demográfica<sup>12</sup>, econômica, social e comportamental que buscamos ilustrar acima. A teoria liberal não explica a massa de desempregados que saem em êxodo do campo, pois o desemprego não é resultado de "ajustes" e fricções de curto prazo no mercado de trabalho. O problema do emprego na América Latina, diz a CEPAL em seus diagnósticos dos anos 1950 e 1960, é *estrutural*. A tecnologia poupadora de mão-de-obra, moderna e importada, não absorve os braços liberados da lavoura. Ademais, os empregos urbanos, nas fábricas, nos escritórios, nos balcões são inapropriados ao sertanejo, ao retirante, ao colono, acostumados a se criarem soltos, ao ar livre, sem o chefe, a rotina do relógio e a esteira da fábrica, sem as letras, os memorandos e os ofícios dos escritórios, sem as cadernetas, os clientes e as contas dos comércios. À margem do sistema, o trabalhador rural vive sem a lei garantidora dos direitos trabalhistas, sem direito a um salário mínimo, sem direito à aposentadoria. Não há soluções para o êxodo de grandes proporções que se verifica estimulado pela expansão frenética das cidades, pelo salário mínimo e pela carteira assinada, pois o campo não promete trabalho; não espera retorno. Vargas, com muitas ideias e propostas em outras áreas, um dos arquitetos desse Brasil moderno que surge aos olhos do mundo, meio gigante, meio

---

<sup>12</sup> Conforme Tompson (1929), a transição demográfica pode ser dividida em três etapas: i) queda da taxa de mortalidade (com taxa de natalidade elevada), resultando em rápido crescimento populacional; ii) queda da taxa de natalidade, com queda no ritmo de crescimento populacional; e, iii) baixas taxas de mortalidade e de natalidade, resultando em lento crescimento populacional. Nosso período não resulta na transição demográfica completa da população brasileira, mas tão-somente em sua primeira etapa.

anão – descalibrado em sua essência social – sugere simplesmente a volta do matuto para seu antigo lar, para o brete e para a enxada<sup>13</sup>.

Para aqueles que conseguem, podem ou precisam se submeter à rotina das fábricas e dos escritórios, para aqueles que são alfabetizados, urbanos, católicos batizados, que gozam dos direitos políticos e de posição na sociedade, a situação é diferente, é melhor. Os anos são dourados. O progresso, o desenvolvimento<sup>14</sup> e o consumo são os *signos históricos* deste outro Brasil, do bafafá, do fuzuê, da calça jeans. Daquele novo personagem urbano, o mau motorista, o barbeiro. Em breve os operários – ferroviários, industriários, portuários – e a “gente de escritório” – bancários, comerciários, funcionários públicos – passarão a ter influência cada vez maior na política, pressionando o governo por salários mais altos, por melhores serviços públicos, escolas, hospitais, previdência social<sup>15</sup>. Essa massa urbana heterogênea engrossa as manifestações populares, seus protestos estampam os jornais, sua voz se faz ouvir nos corredores do governo, nos círculos do poder<sup>16</sup>. Grandes manifestações de trabalhadores sacodem o país, preocupam os patrões, modificam a política: a Greve dos 300 mil, de 1953, a Greve dos 400 mil de 1957, a

---

<sup>13</sup> Conforme Fonseca (1999, p. 236): “A solução de Vargas para este problema, e jamais levada à prática, resumia-se em propor o *retorno* destas populações ao campo. Quanto às medidas que permitiriam sua viabilização, como elevar os salários no campo, estender a ele certas conquistas trabalhistas das cidades ou mesmo implementar a reforma agrária, o silêncio foi total”. Grifos do autor.

<sup>14</sup> O desenvolvimento do período mostra uma nova forma de atuação do Estado no Brasil. Conforme observa Ianni (1979, p. 42): “O poder público passara a atuar no sistema econômico do País, lançando mão de todos os recursos disponíveis. Essa atuação destinou-se a acelerar o desenvolvimento econômico, particularmente a industrialização, e a impulsionar o setor privado nacional e estrangeiro. A industrialização já não era mais um processo induzido pelo estrangulamento externo”.

<sup>15</sup> A organização da previdência social permite criar uma extensa rede de assistência à saúde privada. Como observa Polignano (2010, p. 6): “É a partir principalmente da segunda metade da década de 50, com o maior desenvolvimento industrial, com a conseqüente aceleração da urbanização, e o assalariamento de parcelas crescente da população, que ocorre maior pressão pela assistência médica via institutos, e viabiliza-se o crescimento de um complexo médico hospitalar para prestar atendimento aos previdenciários, em que se privilegiam abertamente a contratação de serviços de terceiros”.

<sup>16</sup> “Não é a redemocratização que vai provocar em 1945 a emergência política das massas. A importância das formas democráticas está em que legalizam, embora de maneira restrita, a possibilidade de que as insatisfações populares alcancem, com certa autonomia, o poder e interfiram a uma condição tão politicamente passiva como a que se observa no período da ditadura. Desde 1945 o povo pode influir – e efetivamente o faz – ainda que apenas indiretamente na composição de forças ao nível das elites e em sua renovação... Na interpretação do período que se abre em 1945, é preciso, portanto não descuidar da importância do sufrágio. Por menos que se queira, este meio formal e limitado foi decisivo como forma de expressão política das massas populares” (WEFFORT, 1980, p. 18).

Revolta das Barcas<sup>17</sup> de 1959. Inúmeras categorias atrapalham o trânsito ainda leve, protestam por reajustes salariais na época dos dissídios, por acordos coletivos de trabalho que beneficiem o trabalhador, amparados em sindicatos cada vez mais fortes e organizados. A Greve dos 300 mil agitou o pólo industrial do Brasil não apenas devido ao grande número de manifestantes, como também por ter dado origem ao Pacto da Unidade Intersindical (PUI), um pacto que excluía o governo e dava novo fôlego aos sindicatos.

Com a presença de Jango no Ministério do Trabalho foi extinta ainda em 1953 a exigência de aviso prévio e obrigatório para a realização de assembleias sindicais e abolida a exigência de envio de fiscal do Ministério do Trabalho para fiscalizá-las. A partir de 1953 também não se permitiram mais os adiantamentos pela Comissão de Orientação Sindical aos sindicatos, fato que colocava os últimos em posição de devedores e dependentes desse órgão do Ministério do Trabalho. Somaram-se a esses avanços nos direitos de organização e de manifestação dos trabalhadores, o fim do Atestado de Ideologia dos sindicatos e a decisão do Partido Comunista Brasileiro (PCB) de entrar na estrutura sindical oficial, que “resultaram em grande mobilização política dos trabalhadores e em um novo e acirrado tipo de competição entre o PTB e os comunistas no terreno sindical” (GOMES, Verbete: Trabalhadores, Greves e Movimento Sindical, CPDOC).

As instituições democráticas, formalmente funcionando desde a Constituição de 1946, são gradualmente mobilizadas e mobilizadoras. A democracia contraditoriamente legada pela grande guerra mundial, pela vitória das potências liberais – que incluía a ditadura brasileira que colocara na ilegalidade integralistas e comunistas – se *enraíza* nas velhas estruturas de poder patrimonialista e dá lugar a novas instituições. Divide o estamento. Permite a ação dos partidos políticos organizados, extintos durante o Estado Novo, reorganizados por Vargas ao final de seu governo como ditador. A grande política se fará por meio deles e, cada vez

---

<sup>17</sup> A Revolta das barcas foi resultado da greve dos marítimos da Guanabara, que teve como consequências a depredação das balsas e a invasão das instalações da empresa e das propriedades da família Carreiro, que a despeito das péssimas condições das barcas e do serviço que prestava, administrado em regime de monopólio, exibia sinais extravagantes de riqueza. O protesto resultou em 6 mortos e 118 feridos. Conforme reportagem do *Jornal do Brasil*, de 23 de maio de 1959, “a multidão, transpondo a linha de fogo dos fuzileiros navais, invadiu e incendiou as estações de barcas de Niterói... A calma somente voltou depois das 22:30 com a intervenção das tropas do 1º Exército, sob o comando do general Denys.” O presidente JK, declarando não compreender o motivo da revolta, nomeou como interventor do grupo Carreiro o Contra-Almitante Leni Pena Aarão Reis. O serviço de balsas foi posteriormente estatizado.

mais, pelos sindicatos e pela imprensa, coexistindo com o estamento burocrático enraizado nas estruturas estatais - concessionárias da justiça e dos alvarás – e, ainda, com os coronéis, detentores do poder local, apoiadores dos governos e opressores dos camponeses. Sobre o novo papel político dos partidos, Vargas, profético, programático e consciente dos rumos que a jovem democracia deveria percorrer no fortalecimento do partido de representação dos trabalhadores, discursava numa visita à sede do PTB na capital gaúcha em 1946:

É que nós estamos, por enquanto, apenas numa democracia política, quando os trabalhadores a têm que completar com a democracia econômica. A democracia política e a econômica a que estamos assistindo no momento são ainda os vestígios, como afirmou um dos vossos oradores, do velho liberalismo burguês, fora da época e inteiramente fora dos ensinamentos da política moderna. Por isso, nós estamos, em matéria política, no regime dos intermediários que, eleitos pelos partidos para um determinado fim e programa a executar, fazem coalizões e reuniões políticas à revelia do povo. Os intermediários da economia são os que, em vez de trabalharem pelo bem da comunidade, procuram restabelecer os velhos processos da democracia liberal burguesa, destruindo a economia dirigida, querendo acabar com as autarquias e os institutos que amparam produtores e consumidores, a fim de que, oprimidos os produtores e desamparados os consumidores, ergam-se diante deles” (D’ARAUJO, 2011, p. 513).

O Vargas democrata, defensor e executor da plataforma trabalhista – que une em seu ideário a social-democracia, o positivismo de Comte e a doutrina social-cristã – sairá vitorioso das urnas em 1946, dois mandatos de senador, um pelo Rio Grande do Sul, seu estado de origem pelo PSD; outro por São Paulo, a locomotiva industrial da nação, pelo PTB. Por esta legenda, Vargas também foi eleito deputado federal por sete estados: Rio Grande do Sul, São Paulo, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Paraná.

A rigidez do governo Dutra, um militar que flertou com o fascismo<sup>18</sup>, ex-ministro da Guerra do Estado Novo, flerta com o progresso americanizado e sua ideologia: faz a transição de uma ditadura para o liberalismo, para a nova ordem econômica internacional que se afirma sob a hegemonia norte-americana. Inserido dentro do novo arranjo militar que resultará na Guerra Fria, Dutra recebe a visita do presidente norte-americano, Harry S. Truman, em 1947, marcando o alinhamento

---

<sup>18</sup> “Os familiares e amigos do general Eurico Dutra, ministro da Guerra, aplaudiram a notícia da queda de Paris, quando ele interrompeu o jantar para ler o telegrama que o Itamaraty recebera e Oswaldo Aranha lhe transmitira” (BANDEIRA, 1973, p. 265. Apud PBNM, p. 20).

hemisférico com Washington, reforçando e aproximando a – até então distante – relação entre as duas grandes nações americanas, em rota de aproximação desde o episódio da CSN e da aliança militar que levou à criação da Força Expedicionária Brasileira (FEB) e aos cursos do exército norte-americano. O governo Dutra se tornaria, assim, num ensaio preliminar da dependência associada que caracterizará o governo JK. O comércio e a cooperação no pós-guerra entre o Brasil e os EUA aumentarão, com a execução parcial do primeiro grande plano integrado de planejamento, o plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), distante da bilionária reconstrução da Europa protagonizada pelo Plano Marshall, mas uma grande novidade do ponto de vista administrativo, a ser aprimorada pelos governos em seus processos de planejamento. Entre as pouquíssimas realizações na área da saúde, Dutra inaugura o Hospital dos Servidores do Estado em 1947 e alguns hospitais militares, mas abre as portas na reforma da saúde de 1946 para uma intensa e crescente participação da iniciativa privada na área da saúde, especialmente na construção dos modernos hospitais. Antes de deixar o poder em 1950, Dutra inaugura a usina hidrelétrica de Paulo Afonso, um marco da engenharia brasileira, sinalizando um novo período de grandes obras públicas e da participação do Estado na economia. Em conformidade com a ortodoxia liberal dos novos tempos – do FMI, do Banco Mundial, do padrão dólar – Dutra libera as importações permanentemente restringidas durante o Estado Novo. O mato-grossense de Cuiabá, contudo, volta atrás forçado pelos fatos: em pouco tempo as reservas formidáveis que o Brasil recebera durante os anos de guerra foram exauridas. A teoria liberal não se aplica à realidade brasileira. O general presidente deixará ao seu sucessor, que foi também seu antecessor – o onipresente da política brasileira – uma dívida, a qual Vargas chama de *irresponsável*.

Vargas volta novamente à condição de dirigente da nação ungido pelo voto popular, são 3.849.000 votos recebidos para voltar a ser presidente, 48,73% do total, concorrendo pelo PTB, derrotando Eduardo Gomes da UDN (29,66%) e Cristiano Machado do PSD (21,49%)<sup>19</sup>. Vargas inicia o seu governo democrático numa aliança de partidos, entre o cada vez mais dinâmico Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que congregava os trabalhadores urbanos e os sindicatos e o Partido Social Democrata

---

<sup>19</sup> Dados retirados do Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

(PSD), que reunia os antigos interventores de Vargas e as elites estaduais. O Partido Social Progressista (PSP), maior partido de São Paulo, do outro populista, Ademar de Barros, é o partido do vice de Vargas e do futuro presidente, quando a crise política se resolver de forma trágica, João Café Filho. Leis que sem a pressão popular repousariam esquecidas nas gavetas do poder são finalmente aprovadas. Gradualmente passa a haver um protagonismo cada vez maior das camadas urbanas e populares na política<sup>20</sup>, nas ações de caridade, nos protestos contra corrupção, nas exigências de reposição salarial devido às perdas provocadas pela inflação, nas cruzadas em família contra o comunismo, na campanha nacionalista “o petróleo é nosso”, nas demandas várias aos governos por educação laica, melhores estradas e atendimentos em saúde.

Há uma nova *ordem econômica e social* surgindo, dinamicamente burguesa, ainda que majoritária e declinantemente rural<sup>21</sup>. A análise de números do orçamento e da evolução dos indicadores sociais não permite vislumbrar inteiramente as mudanças qualitativas pelas quais passa a sociedade brasileira nestes “anos dourados”. A participação política crescente dos trabalhadores e dos camponeses na vida pública, cada vez mais conscientes de si e organizados constitui uma novidade na política brasileira. As alterações aceleradas na ordem econômica e social induzidas pelo Estado e provocadas pela industrialização substitutiva e pela mudança demográfica representam uma mudança estrutural na sociedade brasileira em termos do ambiente institucional, incluindo reformas e avanços institucionais em diversas áreas da sociedade e da economia, que permitiram o aumento da

---

<sup>20</sup> Sobre as características da democracia brasileira nos “anos dourados” Weffort (1984, p. 39) comenta: “Entre 1945 e 1964, está um período democrático de reconhecida fragilidade, que se sustentou muito mais nas pressões das massas populares urbanas que recém ingressavam no cenário político, do que em qualquer suposto entusiasmo da burguesia pelas formas democráticas”.

<sup>21</sup> Astorga, Bergés e Fitzgerald (2003) ao analisarem e revisarem a base de dados compilada por Thorp (1998) argumentam que é possível chegar a duas conclusões sobre o comportamento econômico e social dos países latino-americanos ao longo do século XX. A primeira é de que o crescimento na América Latina se concentra no período 1940 – 1980, com a ocorrência de processos de substituição de importações verificados em toda a região. Por contraste, os períodos 1900 – 1940 e 1980 – 2000 apresentam um mesmo padrão de baixo crescimento. A segunda conclusão a que chegam os autores é a de que, enquanto os resultados econômicos não são convergentes com os EUA, uma vez que a renda per capita dos países latino-americanos não se aproxima dos níveis de renda norte-americanos, os resultados nas áreas de educação e saúde são convergentes, assim como são convergentes com o grande irmão do norte, a expansão de linhas de telefone, automóveis e eletrodomésticos per capita. O que esses dados mostram são padrões semelhantes de alfabetização, expectativa de vida e consumo ao final do século XX para o conjunto das Américas, embora haja um hiato significativo em termos de renda, provavelmente decorrente da estrutura econômica internacional. Em suma, o que a análise dos autores parece revelar é a organização de uma nova civilização, organizada em dois pólos distintos – centro, periferia – liderada pelos EUA.



qualidade de vida para aqueles que estavam dentro e às margens dessa nova ordem econômica e social em franca expansão.

Apesar de participar da eleição de 1945 que leva Dutra ao poder, com ledo Fiúza – um não comunista – como candidato, obtendo 570.000 votos no pleito, a década de 1950 assistirá ao Partido Comunista na ilegalidade, sendo perseguido pela Divisão de Polícia Política e Social a partir de 1947 e pelas Delegacias de Polícia Política a partir de 1962, embasadas na Lei 263, que criminalizava virtualmente toda e qualquer dissidência política ao governo. A polícia política se constituiu num tipo de peculiar de polícia durante o período democrático, funcionando como uma especialização das atribuições da polícia convencional, no combate ao comunismo e na vigilância dos movimentos sociais.

Após um atribulado início político, com posse garantida pelo exército no “golpe preventivo” dado pelo general Lott para garantir a posse do presidente democraticamente eleito contra as pretensões golpistas da UDN, o governo JK vive um contexto internacional favorável do ponto de vista internacional que permitirá uma inflexão no nacionalismo desenvolvimentista da era Vargas. Os capitais dos países centrais, imobilizados e inutilizados, nas décadas de 1930 e 1940 pela crise econômica e pela guerra mundial fluem em grande quantidade para os países periféricos a partir da segunda metade da década de 1950. O pragmatismo de JK, aliado a um extenso e detalhado programa de planejamento realizado com as mais modernas técnicas de planejamento público, induzem a associação dos capitais nacionais, públicos e privados, com os capitais estrangeiros para vencer rapidamente as etapas impostas pelo subdesenvolvimento. O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (IBASE) se constituirá no centro intelectual, gerador de ideias e de projetos, do nacional-desenvolvimentismo de JK.<sup>22</sup> Para consecução dos planos de rápida expansão da indústria no país, o presidente cria o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (GEIA) para implementar a indústria automobilística, e o Grupo Executivo da Construção Naval (GEICON) para fortalecer e consolidar o pólo metal-mecânico naval. Além desses setores, produtos químicos, farmacêuticos,

---

<sup>22</sup> No outro lado do espectro ideológico é criado o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e o IPES (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais) com financiamento da CIA, municiando a oposição da UDN contra o nacional-desenvolvimentismo. O IBAD e o IPES financiaram, produziram e difundiram uma grande quantidade de programas de radiofônicos, de televisão e matérias nos jornais com conteúdo anticomunista. As duas entidades, mais a Escola Superior de Guerra (ESG) contribuíram decisivamente na conspiração civil-militar que levou ao golpe de estado de 1964.

elétricos, maquinaria e celulose compunham a maior parte dos investimentos. O planejamento público, as grandes obras de infraestrutura e a associação com os capitais privados permitem o salto de 50 anos em 5, conforme a propaganda oficial. A industrialização da periferia, antes vista com suspeita pelos países centrais, se transforma em uma nova fronteira de negócios. Um novo passo industrial assim é possível, as indústrias de base se expandem, o mercado interno se sofisticava. Inaugura-se a civilização do automóvel sob a influência direta dos Estados Unidos e, com ela, uma nova forma de se pensar o espaço nacional e a mobilidade urbana. A integração nacional – obra ainda inacabada ao final de nosso período – a conquista do Centro-Oeste e do Norte que tem na construção da nova capital federal no meio do cerrado goiano, Brasília, o seu ponto alto, se faz mediante a eliminação dos gargalos logísticos e de infra-estrutura, construindo-se e pavimentando-se estradas. O pragmatismo de JK, o crescimento acelerado, as novidades industriais arrefecem os ânimos políticos, invadem os noticiários. O otimismo toma conta: o moderno dá o compasso, a bossa nova a melodia. Os conflitos políticos e distributivos inevitáveis são adiados pela euforia do progresso, da modernização e da novidade, mas não podem ser completamente ignorados. A inflação deteriora os salários e provoca um rastilho de greves por reajustes salariais nas grandes cidades. São 65 greves em 1959, incluindo professores secundários, metalúrgicos, trabalhadores têxteis. As condições de trabalho dos candangos, os operários da nova capital, construída *nonada* são precárias. A revolta dos operários devido à comida estragada servida nos refeitórios da construtora Pacheco Fernandes Dantas resulta em violenta repressão policial, com nove mortos e dezenas de feridos solenemente ignorados. Lúcio Costa instado a se manifestar sobre as condições de trabalho dos operários submetidos a jornadas exaustivas de trabalho, má alimentação e dura repressão policial simplesmente declara: "Para num deserto construir uma cidade, não pode ser um minueto de cavalheiros". Devido à ausência de dados e de estudos sobre situações como essa, obtidas em geral a partir de relatos da imprensa da época, cujas pesquisas foram tremendamente facilitadas após a disponibilização dos acervos *online*, é de se supor que as condições de trabalho fossem muito semelhantes na maioria das grandes obras oficiais, nas intermináveis rodovias integradoras do espaço nacional, nas enormes usinas de Furnas e de Três Marias, obras tocadas a ferro e fogo, conforme os curtos prazos exigidos pelo progresso avassalador e pelo futuro iminente.

No plano internacional JK propõe a operação Pan-Americana, considerando que o verdadeiro combate ao comunismo se faz pela superação acelerada do subdesenvolvimento. Em 1959, entre seguir o receituário ortodoxo do FMI a partir do Plano de Estabilização Monetária (PEM) proposto pelo então ministro da fazenda Lucas Lopes<sup>23</sup>, ou prosseguir o Plano de Metas e seu conjunto de obras, JK decide romper com o FMI sob aplausos e euforia popular. No dia da Inconfidência Mineira, 21 de abril de 1960, Brasília é inaugurada como mostra eloquente da capacidade empreendedora brasileira. JK passa a faixa presidencial com a certeza de que voltaria, na eleição prevista e jamais realizada de 1965, ungido pelo voto popular<sup>24</sup>.

Nas eleições de 1960, a personagem “de fora”<sup>25</sup> do arranjo político partidário rouba a cena no clamor contra a corrupção – uma demanda das cidades – Jânio Quadros, com o lema *varre, varre, vassourinha* unifica a oposição. Um político meteórico, exercendo os cargos de vereador, deputado estadual, prefeito, governador e presidente em apenas 13 anos, e “apartidário”, apoiado por motivos vários pela frágil coalizão PTN-PDC-UDN-PR-PL, recebe o país em crise: alta inflação, baixo crescimento, fuga de capitais. Quadros realiza um curto e atribulado governo de sete meses antes de sua renúncia surpresa, atribuída às *forças terríveis* que ameaçavam seu governo. O professor presidente implementa o duro receituário do FMI para controlar a inflação, com congelamento de salários, restrição ao crédito e combate à especulação, ao passo que preconiza a Política Externa Independente (PEI) reatando relações com a Rússia, China e, num golpe polêmico, condecorando Che Guevarava com a ordem do Cruzeiro do Sul. Do ponto de vista social, o

---

<sup>23</sup> “Com vasta experiência executiva, Lucas Lopes, o planejador de JK e um dos principais responsáveis pelo *Plano de Metas* se despede da política aos 49 anos, face à negativa de JK em aceitar seu plano de estabilização. Como prêmio de consolação, recebe um cartório” (DINIZ, C. 2008, p. 87).

<sup>24</sup> Em carta ao professor José Antero de Carvalho em 1960, JK avalia seu governo e seu futuro político: “Sinto-me satisfeito em poder proclamar que, na presidência da república, não faltei a um só dos compromissos que assumi como candidato. Mercê de Deus, em muitos setores realizei além do que prometi, fazendo o Brasil avançar, pelo menos, cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo. Pude ainda, através da operação Pan-Americana, despertar as esperanças e energias dos povos americanos para o objetivo comum de combater o subdesenvolvimento. E todo este esforço culminou no cumprimento da meta democrática, quando o nosso país apresentou ao mundo um admirável espetáculo de educação política, que me permite encerrar o mandato, num clima de paz, de ordem, de prosperidade e de respeito a todas as prerrogativas constitucionais. Sejam quais forem os rumos de minha vida pública, levarei comigo, ao deixar o honroso posto que me confiou a vontade popular, o firme propósito de continuar servindo ao Brasil com a mesma fé, o mesmo entusiasmo e a mesma confiança nos seus altos destinos!”

<sup>25</sup> Categoria de análise utilizada pelo brasilianista americano Thomas Skidmore (1969), em seu livro já clássico **Brasil: de Getúlio a Castello**, que muito contribuiu para compreender o funcionamento da política brasileira do período.

governo Quadros foi igualmente complexo, não se deixando reduzir a modelos pré-concebidos, nem a categorias de análise política convencionais do tipo esquerda - direita. O presidente criou as primeiras reservas indígenas brasileiras, incluindo o Parque Nacional do Xingu, bem como decretou medidas moralizantes que atendiam às classes médias, como a proibição das rinhas de galo e de biquíni em concurso de Miss. As propostas de reforma agrária e a da legislação antitruste, embora não aprovadas no governo Quadros, serão continuadas pelo seu sucessor dentro do atribulado contexto da Guerra Fria. O ex-professor e político de carreira meteórica não resiste num país cada vez mais politicamente organizado e polarizado em partidos políticos programáticos.

UDN e PTB, conscientes dos interesses divergentes, partidos que representavam projetos com bases políticas distintas, antagônicas, serão os protagonistas da cena política durante a década de 1950 até o golpe militar. Mas o momento decisivo não caberá a eles, extremos opostos no espectro político restringido pelas circunstâncias da Guerra Fria, decidirem sozinhos. No pendor do partido de centro, o PSD, dos interventores de Vargas no Estado Novo, do ex-presidente JK, para a direita, em aliança com a UDN, a situação política se decide. O apagar das luzes da democracia brasileira ocorre num país de massas mobilizadas, com uma percepção complexa sobre o atraso brasileiro, com intelectuais como Celso Furtado, Florestan Fernandes, Raymundo Faoro, Anísio Teixeira, Fernando Henrique Cardoso, Antônio Cândido, Darcy Ribeiro, entre muitos outros, fazendo os diagnósticos e propondo as reformas que precisam ser feitas na ordem social e nas instituições para a modernização do país, para a superação do atraso cabloco. O progresso e a superação do atraso constituem o consenso dos “anos dourados”: bebe-se a utopia do futuro.

Após a posse conturbada e o período parlamentarista, o governo João Goulart propõe amplo conjunto de reformas sociais e econômicas conhecido como as *Reformas de base*. Conforme sintetizado por Moreira (2011, p. 261), essas reformas abrangiam amplos setores da vida pública e política brasileiras, tratando diretamente das questões sociais que afligiam a maioria da população brasileira: analfabetos, sem-terra e sem-teto. São elas: i) administrativa, alterando a estrutura do Estado e incluindo o planejamento sistêmico no funcionamento regular do Estado; ii) agrária, redistribuindo terras e acabando com os latifúndios; iii) bancária,

incluindo a criação de um Banco Central; iv) eleitoral, concedendo voto a todos os militares e aos analfabetos; v) cambial, regulamentando e controlando o investimento estrangeiro; vi) universitário e educacional, expandindo a educação, alterando métodos e objetivos, mais adaptados à realidade nacional; vii) urbana, planejamento e organizando a expansão das cidades, incluindo desapropriações; viii) fiscal, tributária e orçamentária, enfatizando a arrecadação direta e progressiva dos tributos;

Os comícios a favor e contra as *Reformas de base* são o ápice e o ocaso deste processo ímpar na história de avanço das liberdades políticas e da frágil e jovem democracia brasileira<sup>26</sup>. Esses comícios levam milhares de pessoas às ruas, numa intensa mobilização social. Antigo ministro do trabalho de Vargas, vice-presidente de JK e de Jânio, herdeiro surpreso da renúncia de Jânio Quadros, o presidente João Goulart assina a reforma agrária e a desapropriação das refinarias privadas em ato público em plena Central do Brasil em 13 de março de 1964. Este comício é o desfecho de um processo de aprofundamento do regime democrático, do amadurecimento das instituições e do fortalecimento do partido de representação dos trabalhadores. Contudo, foi literalmente pisado pelos coturnos e atropelado pelas marchas da família, com Deus, pela liberdade, contra o comunismo. O pretexto do golpe foi a defesa da democracia e da legalidade que esses setores viam ameaçados com a entrada de novos atores na cena política, as massas urbanas e, sobretudo, as massas rurais. A imensa agitação popular, o acirramento das posições políticas dos partidos tradicionais, o encontro dos Brasis nas praças públicas, a reforma agrária decretada no país dos latifúndios, constituem o estopim do golpe civil-militar, desmobilizador das massas, aparentemente conservador – enfim reacionário – restritor dos direitos sociais e das garantias políticas.

---

<sup>26</sup> A frágil democracia brasileira recebe este adjetivo devido à recorrência de tentativas de golpe que caracterizaram todo o período da Terceira República. Conforme Weffort (2004, p. 41): "O recurso a expedientes golpistas se torna ainda mais frequente no período democrático que vem de 1945 a 1964. Aliás, o período democrático se abre com um golpe de Estado que leva à derrubada de Getúlio Vargas do poder. Vêm a seguir: 1950 (tentativa de impedimento da posse de Getúlio Vargas, democraticamente eleito para a Presidência), 1954 (pressões militares que levam à renúncia e ao suicídio de Vargas), 1955 (tentativas de impedimento da posse de Juscelino Kubitscheck, democraticamente eleito para a Presidência), ainda em 1955 (impedimento, *de facto*, do vice-presidente Café Filho), 1961 (tentativa de impedimento da posse de João Goulart após a renúncia de Jânio Quadros à Presidência), sem esquecer, evidentemente, o golpe de Estado que, em 1964, leva à instauração do [sic] regime militar".

O que se seguirá – crescimento econômico e queda dos indicadores sociais – é cruamente justificado no pensamento de seu maior expoente ideológico, admirador da *Wehrmacht* e da *Luftwaffe*<sup>27</sup>, integrante da Força Expedicionária Brasileira (FEB), estudado nos EUA, um dos mentores da Escola Superior de Guerra (ESG), a *eminência parda* do regime de força que se inicia em 1964, o general Golbery do Couto e Silva:

Daí um novo dilema – o do Bem-Estar e da Segurança – apontado por Göring, em dias passados, sob a forma menos justa, mas altamente sugestiva de seu conhecido *slogan*: “Mais canhões, menos manteiga!” E, na verdade, não há como fugir à necessidade de sacrificar o Bem-Estar em proveito da segurança, desde que essa se veja realmente ameaçada. Os povos que negaram admiti-lo aprenderam no pó da derrota a lição merecida (SILVA, 1967, p. 13).

Em outras palavras, o sacrifício do Bem-Estar duramente conquistado ao longo do período dos “anos dourados” está justificado em nome da “segurança” garantida pelos militares, que por extensão é o “sacrifício também da liberdade, das garantias constitucionais, dos direitos da pessoa humana” (PBNM, 1985, p. 60). A ditadura deixou um saldo de 10.000 exilados políticos, com 4.682 cassados, além de milhares que passaram pelos cárceres políticos, com centenas de mortes sob tortura e 245 estudantes expulsos das Universidades (PBNM, 1985, p. 44), ou seja, uma perda inestimável de valores, liberdades e bem-estar em troca de segurança para poucos, pouquíssimos, uma vez que todos cidadãos são suspeitos de subversão à luz da nova doutrina de segurança nacional.

\*\*\*

Essas considerações preliminares procuraram circunscrever o escopo deste trabalho, limitado ao estudo da evolução da qualidade de vida no Brasil durante a vigência da democracia brasileira da Terceira República, entre 1946 e 1964. O

---

<sup>27</sup> Conforme análise de Dom Cândido Padin, Bispo de Bauru, em 1965, a influência das doutrinas de inspiração nazista são nítidas na formulação da doutrina do *inimigo interno*, pilar da doutrina da segurança nacional e ponto de virada das antigas funções de segurança nacional, que visavam o inimigo externo: “A anti-história que se delineou no mundo através da política que eclodiu na realidade do nazismo atuante, de certo modo, e bem comparado, vai também se traçando na política nacional brasileira” (PADIM, 1968).

objetivo geral desta pesquisa pode ser sintetizado na seguinte questão: a partir da evolução da qualidade de vida da população brasileira constatada ao longo dos “anos dourados” pelos indicadores sociais, analisar os principais condicionantes dessa evolução, como o funcionamento da democracia, das políticas sociais, das políticas desenvolvimentistas de industrialização e integração nacional, da doutrina social da Igreja Católica (IC), do capitalismo politicamente orientado pelo Estado patrimonialista e do cenário internacional da Guerra Fria.

Esta primeira questão se desdobra em duas: (i) Como esses condicionantes (políticas públicas, doutrina social da IC, estrutura de dominação do Estado, geopolítica) estavam associados à melhoria substantiva verificada nos indicadores de saúde, educação e renda durante o interregno democrático de 1946 a 1964, ao mesmo tempo em que aumentam a desigualdade social e regional? (ii) Se houve melhoria substantiva da qualidade de vida para o conjunto da população brasileira durante o período dos “anos dourados” devido à democracia que expandia liberdades, por que ela terminou?

Inicialmente buscamos circunscrever teoricamente essas questões utilizando a abordagem institucionalista, a abordagem das capacitações e o humanismo de Celso Furtado. As razões para essas opções teóricas já foram aludidas acima e são detalhadas no Capítulo 2. Neste capítulo também faremos a apresentação da metodologia que embasa a segunda parte de nossa análise dedicada ao estudo do “espírito” da época. Isto é, para além das análises quantitativas a que nos dedicaremos no Capítulo 3, iremos analisar em detalhe os dois atores fundamentais para a execução dessas políticas. Esses atores são respectivamente a IC, abordada no Capítulo 4, e a sociedade política, sua estrutura de dominação e ideologias, que constituem as grandes forças motrizes do Estado, estudadas no Capítulo 5.

Para a análise dessas instituições nos valem do método compreensivo de análise social, desenvolvido por Max Weber, em consonância com as ferramentas teóricas já aludidas. No capítulo 4 analisamos a estrutura social a partir da influência da IC, por ser o Brasil o maior país católico do mundo, sofrendo da imensa influência da visão oficial do Vaticano sobre as políticas sociais, como, por exemplo, a proibição dos métodos contraceptivos como instrumentos de política pública. No capítulo 5 iniciamos com a reconstrução de matriz weberiana feita por Raymundo Faoro do capitalismo politicamente orientado, responsável direto pela imensa alteração estrutural do período, buscando extrair as consequências da herança

política lusitana para as políticas sociais, incluindo o tratamento da chamada “questão social”. Desse feita, o marco teórico construído no Capítulo 2 pretende criar uma moldura capaz de compreender o complexo e antinômico fenômeno das políticas sociais brasileiras, a partir de perspectivas diferentes e complementares. Desde seus números “objetivos”, dados orçamentários e indicadores, passando pelas suas formulações ideológicas mais amplas presentes no contexto político da época até a sua execução pelos agentes da IC e do Estado. Esta moldura teórica, contudo, não pretende ser exaustiva, mas contribuir para uma análise das políticas sociais que permitam a apreensão de seus diferentes níveis, atores, visando conferir sentido e significado nas formas de execução e nos resultados das políticas sociais durante a Terceira República brasileira.

Como fontes para esta pesquisa, foram utilizadas – sempre quando possível – as fontes primárias disponíveis, especialmente os dados provenientes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Orçamento Geral da União (OGU) e orçamentos dos estados. Também foram consultadas como fontes primárias os acervos *online* dos jornais e de acervos documentais da época, como os acervos da Bienal de São Paulo, dos jornais Jornal do Brasil, Folha de São Paulo, O Globo, Biblioteca da UNICAMP, Biblioteca Nacional, Fundação Oswaldo Cruz, Bienal de São Paulo e do CPDOC/FGV. Como fontes secundárias, utilizou-se do estudo de Pires (1992) sobre as políticas públicas e dispêndios governamentais nas áreas de saúde, educação e previdência e da recente literatura sobre desenvolvimento humano, que se utiliza da base de dados econômicos, demográficos e sociais, compilada e publicada por Astorga e Fitzgerald como Apêndice Estatístico em Thorp (1999) e atualizada e corrigida em Astorga, Bergés e Fitzgerald (2003). No Anexo são apresentadas a maioria das tabelas utilizadas neste trabalho, para consulta mais detalhada, evitando a poluição do texto. No apêndice, são apresentados os quadros de alocação de competências para receitas e despesas da federação brasileira durante a vigência da Constituição de 1946 e um quadro comparativo dos tributos para as diversas constituições brasileiras.



Importante contribuição foi dada por Lindert (2004) ao investigar questões relacionadas às “políticas sociais” ao longo do século XX, suas relações com o desenvolvimento, a democracia, os gastos governamentais, a pobreza, o combate às desigualdades sociais e regionais e às políticas públicas. As preocupações dos estados nacionais com questões sociais (concepção, implementação e manutenção de políticas públicas) passam a ser cada vez mais importantes tanto do ponto de vista político quanto orçamentário. Os gastos sociais partiram de um patamar próximo de zero dentro dos orçamentos públicos para adquirir uma participação crescente dentro do aparato estatal como *locus* das principais políticas de governo. No século XVIII o gasto médio dos países da OCDE nesta área representava 0,3% da renda. Em 1995, o gasto médio destinado a essa área nesses mesmos países era de 22,5%. No caso da Suécia, caso paradigmático de estado de bem-estar social, o gasto com programas sociais era de 0,72% em 1880, passando a representar 33% em 1995 (LINDERT, 2004).

O aumento com os gastos sociais no orçamento não é, portanto, exclusivo do Brasil, nem de nossa quadra histórica, representando uma tendência de longo prazo das instituições políticas das sociedades ocidentais do século passado. Embora as políticas sociais sejam atualmente reconhecidas como poderosos indutores do desenvolvimento e da justiça por meio de programas de universalização de saúde, educação, além de programas de transferência direta de renda, elas têm sido um assunto relativamente pouco estudado em nossa historiografia<sup>28</sup>. Um dos poucos autores a tratar diretamente deste assunto é Pires (1992)<sup>29</sup>, que compilou e construiu base de dados sobre os gastos sociais. Ele estimou que o gasto social nos três níveis de governo (incluindo despesas previdenciárias) aumentou de 16,3% para 22,8% entre 1936 e 1964, um acréscimo de 40% nessa participação, sendo a maior

---

<sup>28</sup> “O exame da literatura mostra uma exígua disponibilidade de estudos cuja preocupação primeira seja a política social em conjunto (saúde, educação e previdência social). Cabe também peso relativo modestíssimo nesses trabalhos ao relacionamento da política social com o contexto político, social e econômico” (PIRES, 1992, p. 2).

<sup>29</sup> Contudo, como veremos no Capítulo 3, referente à análise das políticas sociais, não há consenso sobre o rol das políticas públicas que são consideradas políticas sociais. Pires considera que a única política de renda na área social seja a previdência social, posição difícil de sustentar, pois a legislação trabalhista, o combate às desigualdades regionais, entre outras, não podem ser ignoradas como políticas de geração e distribuição de renda.

parte deste crescimento realizada depois da Guerra<sup>30</sup>. Entre as razões deste aumento, que não são tratadas explicitamente por Pires, encontramos evidências em Lindert (2004), Furtado (1964) e Sen (2000) para considerarmos o ambiente democrático e o fortalecimento das instituições representativas dos trabalhadores urbanos e rurais como as principais razões. O aumento dos gastos com políticas sociais ao longo do século XX se deve ao aumento da voz política da população. A disseminação dos regimes democráticos, os direitos ao voto universal e à manifestação pública estão entre as causas dessa maior força política (KANG, 2011). A expansão no número de alfabetizados, tanto em termos absolutos quanto em termos relativos, também representou uma mudança importante na forma como o regime democrático operava ao longo do período, especialmente nos grandes centros urbanos, uma vez que o direito ao voto assistia tão somente aos alfabetizados, muitos dos quais apenas sabiam desenhar o nome.

Os recentes estudos históricos sobre as políticas sociais na América Latina que coligimos constituem-se como fontes de dados para sustentar a hipótese da importância da participação política da população nas políticas sociais. O gráfico a seguir mostra a variação relativa do padrão de vida por década no Brasil, a partir dos dados da Tabela A.1 do Anexo. Utilizaremos esse indicador do padrão de vida como uma aproximação do conceito mais amplo e foco de atenção deste trabalho, a qualidade de vida. O indicador do padrão de vida utilizado é uma média geométrica de três índices, expectativa de vida ao nascer, índice de educação (índice de anos médios de estudo e índice de anos esperados de escolaridade) e PIB per capita (como indicador do padrão de vida). A década de 1950, única inteiramente democrática, apresentou a maior variação relativa percentual da série do padrão de vida, nos permitindo fazer inferências sobre nosso objeto de estudo e buscar as causas institucionais que contribuam para explicar esse grande aumento relativo<sup>31</sup>.

Embora outros países da América Latina, como a Venezuela e o México, tenham obtido variações maiores no padrão de vida, cabe perguntar por que no Brasil a variação foi tão grande nesta década particular, dentro do que a

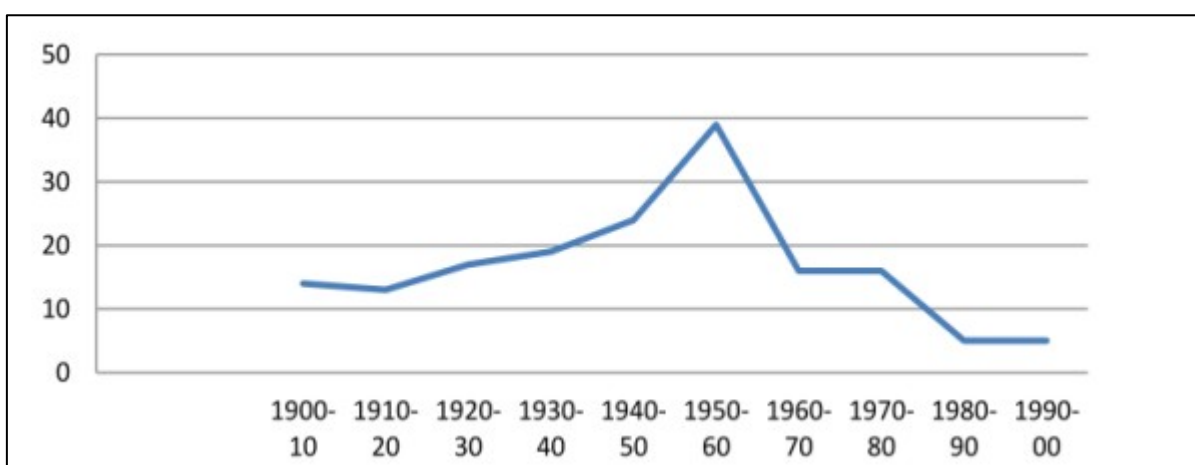
---

<sup>30</sup> Um primeiro obstáculo à análise quantitativa dos gastos sociais é determinar o que sejam "políticas sociais", de modo que os dados apresentados devem ser considerados *proxies* dessas políticas. Essa questão será tratada no Capítulo 3.

<sup>31</sup> Das três variáveis consideradas na variação do índice do padrão de vida, a que mais pesou no resultado foi a renda per capita, que consideramos, ao longo do trabalho, tenha sido resultado do ambiente democrático que fortalecia o poder de barganha dos trabalhadores.

historiografia econômica considera como parte de um ciclo econômico maior, de industrialização fomentada por substituição de importações. O período imediatamente posterior, da ditadura militar, embora apresente grandes variações do índice de crescimento industrial, o que inclui o chamado “milagre”, apresenta não só um indicador de padrão de vida relativamente pior, como reverte a tendência de melhoria relativa que se apresentava ao país a partir de 1910.

**Gráfico 1 - Variações por década do índice histórico relativo do padrão de vida do Brasil (1900 – 2000).**



Fonte: Astorga, Bergés e Fitzgerald (2003, p. 30, Tab A5).

A relação entre os gastos públicos, a voz política e o desenvolvimento econômico e social torna plausível a hipótese de que o padrão de vida no Brasil aumentou durante a vigência do interregno democrático de 1946 a 1964 devido ao regime de governo vigente, à democracia e à evolução de suas instituições representativas. Como já destacamos, o ambiente democrático permitiu uma participação social cada vez maior e mais organizada<sup>32</sup> dos trabalhadores via sindicatos e partidos políticos. Organizações laicas ligadas à IC e outras formas de organização social permitidas pelo ambiente democrático – exceção feita, como já observada, ao Partido Comunista, posto na ilegalidade pelo governo Dutra em 1947

<sup>32</sup> Ao analisar os dados de Astorga *et. al* (2003), Herrlein Jr. (2012) tece o seguinte comentário: “Os indicadores sociais de alfabetização e expectativa de vida colocam o Brasil em 1930 numa posição relativamente inferior no contexto latino-americano. Além disso, interessa observar desde logo que a evolução desses indicadores no primeiro sub-período, que buscamos captar com as variações ocorridas nas décadas de 30 e 40, conduziu ao alargamento do hiato de qualidade de vida dos brasileiros em relação à maioria dos demais latino-americanos. Contudo, uma grande melhora nesses indicadores ocorreu na década de 50, o que, combinado a um excepcional crescimento do produto, conduziu a uma melhora nas condições de desenvolvimento humano dos brasileiros, relativamente aos demais latino-americanos”.

– também tiveram importante papel mobilizador na sociedade. Deste modo, a partir das variações no indicador do padrão de vida, buscamos inferir as condições gerais de qualidade de vida do período. Por fim, se nossa hipótese de que não apenas o padrão de vida, como também a qualidade de vida ao longo do período melhorou está correta, então a melhoria da qualidade de vida leva a questionar a validade da classificação do período como “populista”, uma vez que tanto os requisitos formais da democracia estavam em pleno funcionamento, quanto os requisitos de expansão substantiva das liberdades representada pela melhoria dos indicadores de padrão de vida e pela evolução político-institucional da sociedade brasileira.

A qualidade de vida não depende apenas da maior renda disponível e da elevação média dos padrões de consumo, mas, sobretudo, da maneira como o excedente da renda é distribuído e socialmente apropriado. O federalismo, o ambiente democrático, as eleições regulares e as liberdades de manifestação, de expressão, de ir e vir, de associação foram fatores fundamentais para o aumento da qualidade de vida, representado tanto pelo aumento e diversificação do consumo de bens industrializados – que constituem a medida do padrão de vida por excelência – quanto pela expansão das liberdades individuais e das instituições coletivas, especialmente na ampliação dos direitos políticos e trabalhistas e das oportunidades de ascensão social.

A análise da evolução do padrão de vida nos períodos imediatamente anterior e posterior, como é possível observar no Gráfico 1 – quando as liberdades individuais e coletivas estavam suprimidas – mostra diferenças significativas na trajetória deste indicador. No período anterior, as taxas cresciam numa proporção significativamente menor. Já no período posterior, o indicador sofreu forte desaceleração, revertendo a tendência de melhoria relativa percebida ao longo dos “anos dourados”. Arrocho salarial, repressão dos direitos políticos e civis, concentração de renda e aumento da desigualdade possuem poderosa influência tanto sobre o padrão de vida, quanto sobre a qualidade de vida, uma vez que comprometem de maneira ampla a saúde, a nutrição e a longevidade dos trabalhadores e de suas famílias<sup>33</sup>. Esses condicionantes são, em geral, atenuados numa democracia conforme Sen (2000). Desse modo, a hipótese de que os fatores

---

<sup>33</sup> Sobre as condições de trabalho após 1964, conferir o Singer (1977, p. 78ss) e a Tabela A.30 do Anexo.

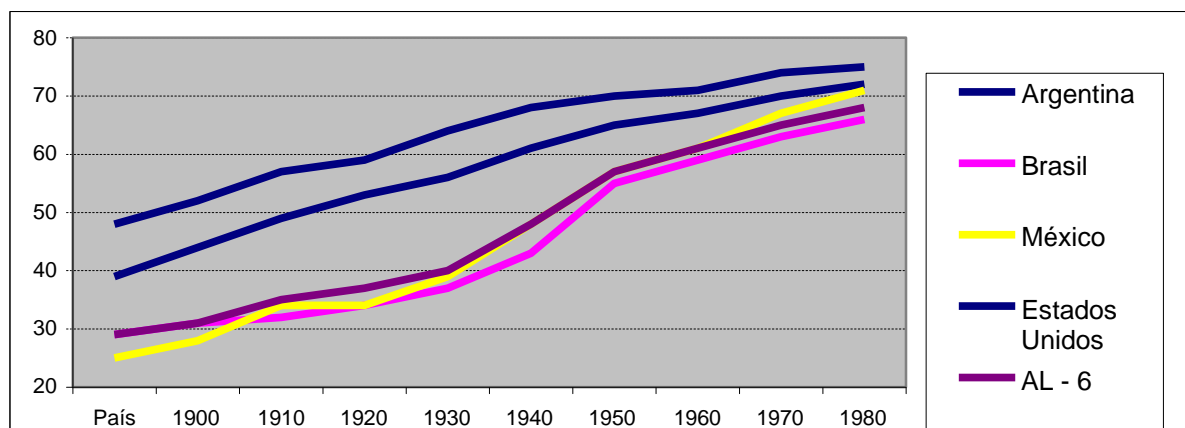
determinantes da melhoria do padrão e da qualidade de vida no período dos “anos dourados” parecem ser políticos e institucionais, mais do que meramente econômicos, torna-se a hipótese plausível que buscaremos defender ao longo deste estudo.

\*\*\*

O federalismo brasileiro passa por uma reorganização do seu funcionamento a partir da Constituição de 1946. A distribuição das competências tributárias, a criação dos fundos de participação dos estados e municípios e os conflitos inerentes a uma federação marcada pela desigualdade social e regional interferem na arrecadação e distribuição de recursos. Uma análise em profundidade da origem e do destino dos recursos nos três níveis da União se faz imprescindível para determinar o sentido das políticas públicas e os impactos sociais dessas políticas em nível nacional de forma consistente.

Como ilustração do avanço dos indicadores sociais, vale destacar que um dos mais importantes indicadores na área da saúde, a expectativa de vida, aumentou de uma média de 43 anos no início da década de 1950 para 55 anos ao seu final, ou seja, um acréscimo médio da expectativa de vida de 12 anos numa década. Mesmo considerando que os dados de expectativa de vida para o Brasil, numa perspectiva comparativa, sejam inferiores aos de outros países latino-americanos, como Uruguai, Argentina e Chile e muito inferiores aos dos países da Europa Ocidental e EUA, sua evolução foi surpreendente, resultando num forte processo de convergência nas comparações entre os países selecionados.

**Gráfico 2 – Expectativa de vida em anos na Argentina, Brasil, México, EUA e AL - 6 (1900 – 1980).**



Fonte: Astorga *et. al.* (2003)

Na área da saúde, a cópia dos padrões de consumo e de comportamento de outros países pela elite local – diagnosticada por Celso Furtado como uma das causas de nosso atraso relativo – colaborou para que as soluções de saúde pública fossem colocadas em bases irrealistas para as reais necessidades de saúde da sociedade brasileira. Tratamentos caros e complexos, baseados nas últimas descobertas europeias ou norte-americanas, abrigados em hospitais invariavelmente localizados nas grandes cidades, com médicos formados segundo a visão de medicina europeia e norte-americana – ultra-especializados e operadores de equipamentos de alta tecnologia – eram incapazes de beneficiar a grande massa da população, desassistida mesmo dos tratamentos mais simples nos ermos, grotas e sertões do país. As políticas de saúde de uma maneira geral, contudo, tiveram sucesso. Como já notado, a expectativa de vida teve um importante acréscimo, levando a investigação, na segunda seção do Capítulo 3, dos motivos dessa discrepância aparente entre as políticas públicas executadas e as realizações representadas em termos de aumento da longevidade média.

A questão da educação possui forte componente político no período, uma vez que o voto dos analfabetos estava proibido pela Constituição promulgada em 1946. O progressivo avanço da alfabetização resulta, ao final do período, numa ampla proposta de alfabetização do campo, de modo a incluir os camponeses no sistema político. Dessa forma, a melhoria dos resultados da educação se deve, em parte, às fortes manifestações populares a favor da educação pública e laica protagonizadas pelas camadas urbanas na década de 1950. Redes estaduais e municipais de ensino foram criadas em função dessas pressões políticas da base, embora, a

desigualdade no acesso e na qualidade da educação pública, como nas demais áreas, também fosse uma característica da educação. As escolas técnicas, voltadas para os filhos das classes baixas impediam até 1946 o seu acesso à universidade. Somente com as reformas do ensino profissionalizante realizadas por Dutra os egressos dos cursos técnicos passaram a poder disputar uma vaga nas universidades. A educação da elite, distanciada dos problemas e da realidade brasileira, sediada em colégios urbanos, visava à formação dos quadros dirigentes através da ênfase nos estudos clássicos, com vistas à formação liberal. Esta educação ocorria ou nos Colégios Militares ou numa das escolas da grande rede católica.

A renda é uma dimensão fundamental para avaliar a evolução do padrão de vida. Não apenas a evolução da renda *per capita* interessa a este estudo, suas causas e condicionantes, como também sua distribuição espacial e social merece análise mais detalhada, a ser feita utilizando-se, além dos dados quantitativos acima referidos, a análise orçamentária de Pires (1992), Bordin e Lagemann (2006), Marques (2013) e uma análise qualitativa baseada nos discursos das autoridades e na literatura especializada<sup>34</sup>. Existem vários aspectos que devem ser considerados na análise da evolução e distribuição da renda, especialmente das classes trabalhadoras. O primeiro deles é que a parcela da renda dedicada ao salário na distribuição total da renda aumentou.

Durante o período democrático (1945-1964), quando o poder de compra do salário mínimo cresceu, o rendimento do trabalho representou quase 57% da renda nacional, enquanto o grau de desigualdade na distribuição da renda situou-se abaixo de 0,5 do índice de Gini (quanto mais próximo de zero menor a desigualdade, numa variação que pode ir de zero a 1). A partir do regime militar (1964-1985), a trajetória foi justamente a inversa, com a diminuição da participação do rendimento do trabalho para 50% da renda nacional e elevação do grau de desigualdade para 0,6 do índice de Gini. Em síntese: avanço econômico com piora na repartição da renda nacional” (POCHMANN, 2010).

Entretanto, ao contrário de outros países que montaram seus estados de bem-estar social na base de um amplo consenso político, no Brasil a execução de políticas sociais para a construção de um estado de bem-estar social foi acompanhada por um processo de disputa e polarização política que resultou na

---

<sup>34</sup> Entre os discursos, além dos presidentes Vargas e JK, que já receberam estudos detalhados em Fonseca (1999), Stormowski (2011) e Fonseca e Monteiro (2005).

ruptura institucional de 1964. Outro aspecto importante a ser destacado sobre a disputa pela renda é que as classes trabalhadoras contaram ao longo do período democrático com uma política de valorização real do salário mínimo. Nesse sentido, parte importante da melhoria da renda é fruto direto das disputas políticas que se apresentaram, com as pressões salariais dos trabalhadores e seus sindicatos meio pelegos, meio autônomos, surtindo efeito nas diversas instâncias de governo. A determinação do valor do salário mínimo consistia em um importante instrumento governamental no conflito muitas vezes negado, entre capital e trabalho. Por outro lado, os ganhos de produtividade significativos verificados ao longo da década, a divisão e especialização do trabalho, as desigualdades sociais e regionais, as secas, a introdução do capital produtivo estrangeiro, as remessas de lucro, entre outros, conferem um quadro complexo da evolução da renda. Apesar dessa complexidade, é possível afirmar que a forma de governo, a democracia – cada vez mais trabalhista – aumentava o poder de barganha dos trabalhadores, com a legalidade das greves e manifestações, permitindo um aumento expressivo da renda a certos segmentos urbanos, com importantes repercussões sociais e políticas.

Os sindicatos ganham força ao longo do período. O trabalhismo, como sua expressão mais ampla, ganha um articulador teórico, Alberto Pasqualini. Uma terceira via no acirramento das posições da guerra fria, com a doutrina trabalhista-cristã do lucro social, próxima à doutrina social da Igreja, defendendo a participação dos trabalhadores na política e na gestão do governo. João Goulart no ministério do trabalho abrirá gradualmente as direções dos fundos de aposentadorias e pensões aos representantes dos trabalhadores. A reforma agrária é defendida como uma solução para a agitação crescente no campo, para a diminuição da miséria. Tais ações sinalizam no sentido de uma política deliberada de distribuição da renda. Por outro lado, as necessidades da indústria que se instalava, como os ganhos de escala requeridos para operação das plantas industriais, atuavam no sentido de concentrar a renda, uma vez que os novos bens industriais cobiçados como automóveis, geladeiras e TVs necessitavam de níveis mais altos de renda para serem adquiridos e, portanto, a concentração da renda não deixava de ser funcional para o crescimento de certos segmentos de mercado, em especial de bens duráveis de consumo.



O interregno democrático permitiu maior acesso não apenas às mercadorias, frutos diretos da produção e do aumento da produtividade, como também aos bens sociais, entre eles, educação, saúde e participação política. O direito à participação política, por mais imperfeito e distorcido que possa ter sido nos rincões severinos, tende a aumentar o poder da voz dos cidadãos. Desse modo, não apenas as ações estatais devem ser avaliadas para julgar esses avanços sociais, como também as realizações individuais, que se expressam em melhores índices de saúde e educação. Para além desses indicadores, a qualidade de vida se traduz num conjunto amplo de dimensões que buscamos analisar em maior ou menor detalhe ao longo deste estudo. Em relatório recente, Sen, Stiglitz e Fitoussi (2009) apresentam características objetivas da qualidade de vida que estão para além do Produto Interno Bruto (PIB).

Segundo os autores, as características objetivas da formação da qualidade de vida são a saúde, educação, atividades pessoais, voz política e governança, conexões sociais, condições ambientais, insegurança pessoal e insegurança econômica. Como buscamos argumentar, o ambiente democrático permitiu a expansão das liberdades e do acesso aos bens sociais em várias dimensões da vida social, com livre mobilidade, relativa liberdade de expressão e direito ao voto para camadas cada vez maiores da população.

A segurança pessoal e as políticas públicas na área de segurança pública embora não sejam usualmente analisadas como políticas sociais, são importantes fatores explicativos para a manutenção de um padrão distributivo de riquezas e de oportunidades sociais marcada pelo signo da desigualdade. As políticas de segurança pública gestadas no Estado Novo, em vigor e amadurecidas no período dos “anos dourados”, norteadas pelo combate ao comunismo e com financiamento norte-americano, resultarão na Doutrina de Segurança Nacional, que organiza e articula em bases legais um dos pilares da ideologia dos partícipes do golpe de Estado de 1964. A legislação de segurança nacional elaborada ao final do Estado Novo continuou em vigor durante a Terceira República. Embora a partir de 1947 o Partido Comunista passará para a ilegalidade, o caso emblemático da desconfiança estatal foi a repressão realizada à campanha “o petróleo é nosso”, de tons fortemente nacionalistas, levada a cabo na década de 1950. Em 1962 foram criadas as Delegacias de Segurança Política e Social com objetivo de coletar informações e

reprimir o PC e os movimentos sociais, criminalizando as dissidências políticas e estabelecendo uma lógica de desconfiança do Estado em relação à sociedade (ARQUIVO PÚBLICO DO RJ, 2000).

O período conheceu os danos e os riscos ambientais, cada vez maiores, provocados pelo progresso acelerado, pela expansão desordenada das cidades, pelas técnicas agrícolas antiquadas ou predatórias e um processo de industrialização muitas vezes atropelado e desmedido, com graves implicações para o meio-ambiente e para a saúde da população das localidades atingidas. O caso emblemático de poluição ambiental que começou no período é o de Santo Amaro da Purificação, que gera consequências para a saúde pública, como saturnismo, até hoje na população da região. Segundo a agência de notícias do Senado Federal, em audiência para tratar do caso em 21 de dezembro de 2011:

Em mais de 30 anos de operação em Santo Amaro, de 1960 a 1993, a Companhia Brasileira de Chumbo (COBRAC), subsidiária da empresa francesa Penarroya Oxide, contaminou o município do Recôncavo Baiano com toneladas de rejeito e escória, uma mistura de terra com alta concentração de chumbo.

A poluição provocada pelo chumbo no Recôncavo Baiano é considerada um dos maiores desastres ambientais do mundo. Segundo Adailson Pereira Moura, presidente da Associação das Vítimas da Contaminação por Chumbo, Cádmiio, Mercúrio e outros elementos químicos (AVICCA):

Tenho pessoas em Santo Amaro que há um ano andavam e não andam mais. Tenho aqui crianças com complicações sérias. Trabalhador se contaminou, a esposa foi contaminada pelo trabalhador e as crianças foram contaminadas pelos seus pais e pela contaminação do solo.

Segundo depoimento do músico e compositor Caetano Veloso, natural da cidade, em depoimento para o jornal O Globo:

Embora tudo tenha começado antes, [em 1960] me lembro de, já depois da volta de Londres, ver os campos torrados perto da fábrica. Depois ouvi que o gado morria em toda volta. Mais doloroso, tive um grande amigo que, tendo trabalhado na empresa, ficou doente e veio a morrer ainda bastante jovem. (O GLOBO, Ed. 04/11/2012).

\*\*\*

Seja como for, a despeito dos problemas ambientais decorrentes da acelerada industrialização que não podem ser ignorados numa análise da qualidade de vida, os fatores próprios de um ambiente democrático permitiu melhorias gerais nas características objetivas da qualidade de vida nas dimensões que destacamos acima. O fim do período democrático também acarretou a redução relativa dos indicadores de melhoria da educação e da saúde, além de diminuir as liberdades políticas e aumentar a concentração da renda.

A migração interna, a concentração industrial e as políticas de crescimento agravam um problema estrutural da sociedade brasileira: a concentração social e espacial da renda, acarretando no conseqüente aumento da desigualdade. Este fenômeno foi percebido pelos governantes da época e resultou, no caso do Norte, na criação da SPVEA, por Vargas, em 1953, e, no caso do Nordeste, na criação da SUDENE, por Juscelino, em 1959. Os problemas regionais do Norte e do Nordeste não eram, entretanto, a única fonte de desigualdade, nem o clima o único fator de migração forçada. A centralização industrial em São Paulo, um verdadeiro aspirador de pessoas, e a gritante miséria do Norte e Nordeste, em contraste, tensionavam seriamente a política regional e o federalismo brasileiro. Apesar da retórica desenvolvimentista negar o conflito de classes, inspirada no positivismo de Comte, na *Rerum Novarum* e no trabalhismo de Pasqualini, uma vez que, segundo essa perspectiva, tanto o capital quanto o trabalho se faziam necessários na busca pelo progresso, o embate partidário protagonizado entre PSD e PTB, por um lado, e UDN por outro, representava as forças políticas em disputa. A força dos partidos é uma forte evidência de que o populismo – por definição, uma relação direta do governante astucioso com o povo – deve ser analisado criticamente em sua aplicação como categoria de análise sem as necessárias ressalvas deve ser rejeitada. A visão que endossa acriticamente o populismo como categoria de análise deixa em aberto aspecto importante da vida política nacional, que é, justamente, a política dos partidos, pois o arranjo partidário concebido por Vargas ao fim do Estado Novo perdura ao longo do período. Antes de se constituir num pacto sem intermediários, a política do Segundo Governo Vargas foi baseada em um grande acordo partidário entre o PSD e o PTB. Desse esquema de manutenção do poder, unido em torno do desenvolvimentismo, ficavam alijados os trabalhadores rurais – os verdadeiros excluídos desse pacto político, os trabalhadores urbanos não cobertos pelas leis trabalhistas, em geral os menos qualificados e com menores rendimentos

e os comunistas, na ilegalidade desde 1947. A UDN, representando os setores urbanos ligados ao comércio internacional, especialmente o importador, e ao pensamento liberal, também fazia forte oposição ao ideário desenvolvimentista.

À desigualdade regional se somava a desigualdade social. Enquanto os trabalhadores urbanos podiam contar com a legislação trabalhista, a imensa massa dos trabalhadores rurais permanecia desassistida de seus direitos trabalhistas, assim como de sua cidadania. Desse modo, a pobreza se localizava no campo e nos bolsões de miséria, na forma de palafitas, favelas e mocambos devido à migração intensa de populações que iam “tentar a sorte” na cidade, como o Severino do poema, engrossando as populações em condições precárias das grandes cidades como Rio de Janeiro, São Paulo ou Recife. A imigração do campo para a cidade alcançou a surpreendente marca de 11 milhões de pessoas. A taxa de crescimento da população urbana na década de 50 foi de 5,47% ao ano, superior à taxa de crescimento da população rural de 1,63%. O aumento explicado da população urbana, por sua vez, ao ser dividido, mostra que o fluxo migratório foi responsável por 50% do crescimento das cidades, enquanto o crescimento vegetativo explica 37% e a criação de novas cidades 13% (GONÇALVES, 1974, p. 35). Embora tenha havido aumento significativo da produção industrial, a participação da indústria no total do emprego caiu ao longo da década de 1950 de um patamar de 14,2% para 12,9%, com migração dos empregos para o setor terciário, principal fonte de ocupação das pessoas nas cidades, evidenciando que o modelo industrial – baseado na associação com o capital externo – era fortemente poupador de mão-de-obra, agravando os problemas urbanos já agudos da migração para as cidades.

Embora a fome crônica e endêmica fosse restrita ao Nordeste, em particular devido às grandes secas de 1951 e 1958, os imigrantes e os moradores das favelas que então pipocavam nos grandes centros urbanos padeciam de alimentação precária, subnutrição, tuberculose<sup>35</sup> e altos índices de mortalidade infantil (conferir Tabela A.30 do Anexo para capitais selecionadas), se tornando um dos principais focos de baixa qualidade de vida, que explicam por que, apesar da melhoria do

---

<sup>35</sup> Um interessante estudo sobre a história social da tuberculose e do tuberculoso é feito por Bertolli F<sup>o</sup> (2001) para o período compreendido entre 1900 e 1950, em que o autor retrata a evolução social dos pacientes de tuberculose, os fracos do peito brasileiros: “Personagens históricos – penso, por exemplo, em Dercy Gonçalves, Adhemar de Barros, Afonso Arinos de Melo e Franco, Noel Rosa – convivem neste estudo com seres anônimos. Tuberculosos todos, cidadãos afetados pelas mesmas circunstâncias nacionais, os fracos do peito atuam como brasileiros que vivenciaram o processo histórico no qual se inscreve a doença – a tuberculose – e o doente – o tuberculoso”.

padrão de vida verificado, o Brasil ainda se colocava atrás dos demais países latino-americanos (STORMOWSKI, 2011). A má alimentação, a falta de redes de distribuição de água e de coleta de esgoto, as vergonhosas condições sanitárias e de higiene da periferia das grandes cidades impactavam diretamente nos índices de expectativa de vida. Em comparações internacionais, o Brasil, que já dispunha de renda *per capita* relativamente elevada, possuía (e ainda possui) uma baixa colocação em índices que medem saúde e educação. Embora o número de tuberculosos nas cidades alarmasse analistas como Celso Furtado na década de 1960, havia poucos recursos públicos disponíveis para a universalização dos tratamentos em saúde, dada a opção por um modelo de saúde e de educação elitista que, apesar de sua expansão acelerada, não alcançava os bolsões de pobreza localizados na periferia das grandes cidades e no vasto *hinterland*. A análise das séries históricas do período permite visualizar um significativo processo de convergência do país com países como EUA, Alemanha, Reino Unido e França nas áreas de educação e saúde, mesmo que haja dúvidas sobre a magnitude e efetividade das políticas públicas executadas (PIRES, 1992).

Além das políticas de aumento do salário mínimo, relacionadas com o aumento da produtividade média da economia brasileira, os trabalhadores também viram serem constituídas ações importantes na área das políticas previdenciárias. Foram unificadas as caixas seguradoras dos trabalhadores, como os industriários, comerciários, ferroviários, profissões que “puxaram” o desenvolvimento social e estavam fortemente vinculadas ao sindicalismo oficial. Parte dessas políticas resultaram no fortalecimento da medicina privada – coberta pelos seguros e pecúlios – em detrimento das políticas públicas de saúde. Os fundos previdenciários, como dos industriários, representados pelo IAPI, se aventuraram na construção habitacional. Contudo, de maneira geral, apesar da expansão, unificação e regulação dos programas previdenciários, não houve uma oferta universal dessas políticas ao conjunto dos trabalhadores, tampouco ao conjunto da sociedade, ficando essas restritas aos segmentos profissionais representados por meio das caixas previdenciárias, que se constituíam na elite dos trabalhadores brasileiros – melhor remunerados e oficialmente assistidos.

Em suma, é possível afirmar que houve uma melhora significativa dos indicadores que medem o padrão de vida, saúde, educação e renda embora essas melhorias se distribuíssem desigualmente ao longo do território nacional e entre as

diversas camadas sociais. A relação entre a forma de governo em vigor e o padrão de vida que podem ser apreendidas pelo contexto histórico, econômico e social, e a análise dos dados não nos parece casual, fortuita ou acidental. O marco legal da Constituição promulgada em 1946 e a democracia formalmente permitida por ela, cada vez mais participativa, rumando para ser uma democracia *trabalhista*, juntamente com os aumentos da produtividade e da renda, com os novos medicamentos e técnicas médicas do pós-guerra, influenciaram diretamente a melhora desses indicadores.

No Capítulo 4 mudamos a perspectiva de uma análise dos dados empíricos para estudar os elementos presentes nas políticas sociais associados ao “espírito” da época: a aproximação harmoniosa entre o Estado do maior país católico do mundo e seu projeto desenvolvimentista e a IC e sua doutrina social. O estudo das políticas sociais, seu alcance e significado, não podem ser adequadamente avaliados se não levarmos em consideração a maneira como a doutrina e a hierarquia católica articulavam as suas políticas em nível nacional e internacional com o estado desenvolvimentista. O nacional-desenvolvimentismo no plano político e econômico traz seu análogo na *teologia do desenvolvimento*, de inspiração de Jacques Maritain, um dos ideólogos da social democracia do pós-guerra e sua ênfase na formação de um estado de bem-estar social baseado nos valores sociais da doutrina cristã, na indissolubilidade da família, no não-reconhecimento da luta de classes<sup>36</sup> e na condenação do capitalismo selvagem. Ao mesmo que se coloca ao lado do Estado na tarefa de levar o progresso aos confins brasileiros, a Igreja atuava como agente privado, detentora de ampla rede de escolas e colégios formadores das elites nas cidades, bem como de vasta rede de hospitais e casas de assistência sob controle direto ou indireto das ordens religiosas. Este duplo papel da Igreja, público e privado, terá consequências diretas nas alocações de recursos públicos para as áreas da saúde e da educação.

Do ponto de vista político, a ilegalidade do partido comunista garantia ampla e hegemônica participação católica no sistema partidário. A criação de um partido católico se colocava contra os interesses estratégicos da hierarquia da igreja, vista

---

<sup>36</sup> A luta de classes é um tabu na cena pública brasileira desde as perseguições ao partido comunista na década de 1930 e assim permanece durante toda quadra histórica em análise. A primeira peça de teatro brasileiro que trata diretamente da luta de classes, no revolucionário porque não-aristocrático teatro de arena, uma forma de teatro mais popular, foi *Eles não usam Black Tie*, autoria de Gianfrancesco Guarnieri, estreada em 1958.

como desnecessária, uma vez que seria confinar o imenso rebanho católico numa única vertente política, seria confinar o todo numa parte. Ao final do período, a Igreja encontra-se dividida entre as ordens que mais cedo ou mais tarde aderirão à Teologia da Libertação e à opção preferencial pelos pobres, de um lado, e os setores conservadores e reacionários, que apoiaram o golpe, de outro.

Finalmente, no Capítulo 5, é discutido um conjunto de tópicos que relacionam o estudo da especificidade das políticas sociais brasileiras com a estrutura e o funcionamento do Estado. O modo de funcionamento da burocracia estatal, o capitalismo politicamente orientado, seu aparato de repressão, sua ideologia manifesta em prioridades, objetivos e “pontos cegos” interferem decisivamente na formulação e implementação das políticas sociais. O capítulo 5 inicia na primeira seção com uma análise e discussão crítica à contribuição de Raymundo Faoro à compreensão da estrutura de dominação presente no Estado brasileiro, detentor de todas as benesses, dispensador das concessões e dos alvarás e seus conflitos e soluções de compromisso com a nova ordem social e econômica que surgia. Na segunda seção, é analisado o tratamento da “questão social” como *caso de polícia* – declaração atribuída, mas não confirmada, a Washington Luís – é verdadeira para designar um condicionante importante na concepção, execução e alcance das políticas públicas, que não pode ser ignorado num estudo sobre o alcance e o impacto das políticas sociais: o papel da polícia e da repressão na conformação social brasileira, enquanto mantenedores da imensa desigualdade social brasileira. O estudo da relação do estamento com a sociedade e a maneira como as demandas sociais são captadas - atendidas ou criminalizadas – no interior do Estado e de seu corpo político, nos círculos decisórios, possui largas repercussões na efetividade das políticas sociais e na qualidade de vida da população. Na terceira seção são discutidas as diferentes ideologias em disputa, que sinalizavam o sentido e a intencionalidade das ações estatais nas áreas sociais. Desse modo, estudaremos os pressupostos sociais da ideologia nacional-desenvolvimentista, a ideologia dominante do período. Os “anos dourados” conviveram com um vigoroso processo de industrialização induzido pelo Estado, sustentado por amplo consenso político acerca dos caminhos que o país deveria trilhar do ponto de vista econômico e social. Assim, na quarta seção estudamos o *desenvolvimentismo* como a ideologia deste tempo – capitalista, nacionalista e intervencionista – defendendo abertamente, entre

outras coisas, a intervenção do Estado nos setores econômicos em que a iniciativa privada não podia ou não queria atuar e nos setores considerados estratégicos. Datam desta época preocupações relacionadas ao papel da indústria na segurança nacional e à criação das grandes estatais brasileiras, vitais para a formação do parque industrial que se sonhava para o Brasil moderno – para o país do futuro – como as grandes estatais brasileiras, Petrobras, Vale do Rio Doce e Eletrobras. Do ponto de vista da política econômica, o processo de industrialização possuía como fio condutor de longo prazo a substituição de importações, que se impunha devido às restrições das importações e aos constantes estrangulamentos na balança de pagamentos. A indústria nacional se beneficiava da solução criativa do câmbio múltiplo, da restrição à importação de bens devido a sua *essencialidade* e aos fartos incentivos fiscais ou creditícios – os últimos concedidos pelo recém criado Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE). Finalmente, na quarta seção discutimos criticamente a caracterização do período como "populista" a partir de duas perspectivas diferentes. A partir da análise do funcionamento do sistema político é possível depreender a grande influência que os partidos políticos, sindicatos e organizações da sociedade civil, laicas ou não, tiveram nas grandes decisões políticas. Uma efervescente vida política, com oposição ativa aos governos eleitos durante todo o período são evidências contrárias às definições de populismo, caracterizadas por um culto a líderes demagógicos e autoritários e por “massas” iludidas e manipuláveis. A segunda perspectiva de análise do populismo abandona a perspectiva empírica e resgata interessante trabalho de Silva (2008), com o uso de ferramentas da teoria dos jogos para demonstrar a racionalidade da estratégia dos trabalhadores em buscar seus direitos amparados pelo Estado e representando pela legislação trabalhista. Se a relação entre trabalhadores e governo é “populista”, segundo o sentido de “populismo” depurado pela teoria dos jogos, então, esta relação é pautada por uma relação estratégica entre os trabalhadores, capitalistas e governo onde os trabalhadores fazem o que é melhor para si (aliança com o governo) levando em consideração o que os capitalistas estão fazendo...



A indústria nacional assim como o resto da sociedade também era marcada pela desigualdade. Uma grande parte das indústrias utilizava máquinas antigas e relativamente defasadas, enquanto havia casos de sucesso em setores de alta tecnologia, como nos setores de produção de bens de capital. Empresas como a Romi SA, e de motores, como Metal Leve e Cofap eram altamente eficientes e competitivas, embora elas não representassem 10% do total do seu setor (COLISTETE, 2010), que operava em um ambiente de baixa competitividade. Exceção feita também aos nichos do mercado internacional onde o Brasil aproveitava as suas vantagens comparativas, em geral administrados por grandes empresas estrangeiras. Cartéis e monopólios, acusados de *imperialistas*, lucravam com altas tarifas e baixos serviços, com a exploração de setores-chave da vida urbana, como a energia, o transporte e o abastecimento, sendo constantes alvos de protestos das massas urbanas e de ações regulatórias do governo.

A partir do governo JK, aproveitando o bom momento da economia internacional, que transbordava liquidez na *era de ouro do capitalismo*, o consenso desenvolvimentista buscou vencer o atraso relativo e promover a desejada modernização por meio do incentivo à instalação de indústrias estrangeiras, que não somente produziram com mão-de-obra local, gerando empregos locais, como também aliviariam a Balança de Pagamentos, permitindo o avanço e aprofundamento do processo de substituição de importações (PSI). Contudo, conforme estudo clássico de Tavares (1963), à medida que o PSI se aprofundava, contraditoriamente, aumentavam os gargalos produtivos, uma vez que as novas substituições se tornavam mais caras e complexas do que aquelas realizadas no período anterior, exigindo maiores montantes de capitais e tecnologias mais avançadas e, portanto, representando desafios políticos e institucionais maiores – aprofundando a dependência. O desenvolvimento dependente passa a ser uma realidade econômica, se constituindo também em importante objeto de estudo teórico. Apesar de o capital estrangeiro ter sido atraído e saudado pelos governos da época, as empresas estrangeiras prestadoras de serviços públicos, como nas áreas de transporte e energia, eram vistas cada vez com mais desconfiança entre as populações urbanas, criando um clima animoso contra o *imperialismo* que essas empresas representavam e seu protetor em última instância, o governo norte-americano. Constantes tensões foram sentidas pelos governos do período, como

nos episódios de Vargas e João Goulart, em torno das remessas de lucros das empresas estrangeiras, das encampações promovidas por Brizola, pelas desapropriações previstas nas *Reformas de base*.

O consenso político burguês construído a partir da crença no *progresso* como saneador de todos os males, verdadeira base metafísica da ideologia desenvolvimentista, distribuía seus benefícios de forma desigual à sociedade, ao mesmo tempo em que se tornava um fator de distensão dos conflitos sociais e distributivos. Assim, a crença no progresso postergava os conflitos. Contudo, como já mencionado, o progresso estava restrito, em grande medida, ao setor urbano e dentro deste setor à massa de trabalhadores industriais e de “escritório”, ou seja, aqueles trabalhadores que estavam cobertos pela legislação trabalhista. Houve significativa expansão das funções estatais e da participação do Estado na economia, embora a expansão dos empregos estatais tenha sido modesta. Conforme dados do Censo do IBGE sobre a PEA (IBGE, 1982, v. 42), o total de funcionários na administração pública na década de 1940 foi estimado em 404.248 funcionários, representando 2,7% da PEA. Na década de 1950, houve um aumento de 26% no total, representando 512.644 funcionários. Na década de 1960, houve um salto para 712.904 funcionários públicos, representando 3,1% da PEA. Desse modo, o aumento estimado do total de funcionários é de 76% em duas décadas. Embora esse número acompanhe o crescimento populacional, crescendo apenas 0,4% em relação ao total da PEA, havia uma grande concentração desses trabalhadores na capital federal e nas capitais estaduais, centros do poder político e econômico. Uma massa de funcionários públicos se formou, inicialmente, apinhada, na capital federal, posteriormente se expandiria com a inauguração de Brasília, fato que provocou importante efeito de interiorização da renda e do emprego qualificado no país.

O progresso da era do automóvel expandia as funções estatais ao privilegiar o planejamento público, utilizado para preparar o futuro. O período confere importante aprendizado na área do planejamento estatal, com uma série de iniciativas na área, como o plano SALTE de Dutra, Comissão Mista Brasil - Estados Unidos no segundo governo Vargas, Plano de Metas de JK e as *Reformas de base* do governo João Goulart, já no apagar das luzes da democracia brasileira. As políticas desenvolvimentistas – um fenômeno em escala mundial – reinantes no período da *era de ouro* do capitalismo ajudavam a justificar a intervenção estatal, que não visava apenas estabilizar e corrigir os rumos da economia, como também

conscientemente, romper o equilíbrio circular do subdesenvolvimento. Em discurso, JK afirmava:

Se pudermos visualizar o subdesenvolvimento em termos de um tipo especial de equilíbrio e conceber o desenvolvimento como um processo de desequilíbrio explosivo, orientado na direção adequada, teremos uma ideia da essência do problema, que consiste em encontrar os recursos e uma forma de perturbar permanentemente o equilíbrio inicial indesejável, em baixos níveis. (OLIVEIRA, 1961, p. 100. Apud STORMOWSKI, 2011, p. 121).

Contudo, diferentemente das democracias sociais europeias, a chamada “questão social” era motivo de ação policial e do acirramento político entre as principais forças políticas em disputa, em particular, o trabalhismo do PTB e o conservadorismo da UDN. É inegável que, dentro deste quadro, as *Reformas de base* reunidas no Plano Trienal, elaboradas por Celso Furtado e propostas por João Goulart representavam um *tour de force* nas prioridades desenvolvimentistas e uma opção clara por uma democracia trabalhista, fortemente influenciada pela Doutrina Social da IC, e do trabalhismo de Alberto Pasqualini<sup>37</sup>. O golpe militar mostrou a vitória de uma das alas do consenso desenvolvimentista: daqueles que consideravam que o bolo não devia ser dividido e que os trabalhadores, operários e camponeses, não deveriam participar das decisões de Estado.

Os acontecimentos que levam ao golpe militar expõem um racha na ideologia desenvolvimentista, que, de certa forma, já era visível entre os diferentes apoios recebidos pela Aliança Liberal em 1930 e pelas tensões que acompanharam, desde o primeiro governo Vargas, os rumos do desenvolvimento. A heterogênea coalizão que levou os desenvolvimentistas ao poder em 1930 pode ser dividida em dois grandes grupos. De um lado, os desenvolvimentistas *institucionalistas*, de outro, os desenvolvimentistas *pragmáticos*<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> “Quando Cristo prescreveu aos homens de se amarem uns aos outros, não dispensou desse preceito os capitalistas. Não será possível, porém, que nos amemos uns aos outros, não estaremos observando o mandamento divino, se o poder econômico, privilégio de alguns, for utilizado como instrumento de exploração. Entre o capitalismo individualista e a supressão do capital privado, há uma posição intermediária na qual nos colocamos e em que se procura considerar a empresa, isto é, a conjugação dos fatores de produção como comunhão de interesses que devem ser tratados com equidade na partilha dos benefícios” (PASQUALINI, A. **Discurso-plataforma**, Diário de Notícias, 12 de novembro de 1946).

<sup>38</sup> Uma interessante analogia foi sugerida na banca de qualificação pelo professor Ronaldo Herrlein Jr a partir da distinção feita por Octávio Ianni em **Política e planejamento público no país** entre um “capitalismo nacional”, que visava à emancipação econômica a partir de um estado criador das novas condições para expansão e diferenciação do sistema econômico brasileiro, e um “capitalismo dependente”, associado aos grandes interesses internacionais, que buscavam o enquadramento da

Os primeiros eram defensores das reformas lentas e graduais, mantedoras da ordem e fomentadoras do progresso, adequadas ao ritmo lento das reformas jurídicas. O avanço nas leis, sua ênfase legalista na garantia dos direitos se coaduna com o nacionalismo de vários matizes e tem a simpatia de camadas importantes do exército. Seu maior representante é, sem dúvida, Vargas. As diversas ações nas áreas sociais que este estudo abarca são todas de iniciativa desse político onipresente da política brasileira do período, como a elaboração da legislação trabalhista, a promoção da discussão da educação pública brasileira, que resultou no *Manifesto dos Pioneiros* e, trinta anos após, na promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). Vargas, em seu primeiro governo, criou o Ministério da Educação e da Saúde, no segundo governo desmembrou o Ministério da Saúde, unificando procedimentos e padronizando a legislação em diversas áreas. Na categoria de análise dos desenvolvimentistas institucionalistas também pode ser colocado o presidente João Goulart. Apesar de seu atribulado governo, as *Reformas de base* pretendiam, quando implementadas, ser uma mudança institucional na ordem econômica e social de grande monta. O programa desenvolvimentista de Vargas e seguido por João Goulart está presente nos objetivos do PTB. As 10 propostas do partido são: “a) manutenção e ampliação das leis e dos benefícios sociais; b) soberania nacional; c) reforma agrária; d) defesa das empresas estatais em setores estratégicos, como a Petrobras; e) unicidade sindical; f) demandas por educação e saúde de qualidade; g) reajustes salariais garantindo o poder de compra dos trabalhadores; h) fortalecimento do poder público frente aos interesses privados; i) regulamentação e disciplinarização do mercado; j) programas para desconcentrar a renda, entre outras políticas públicas” (MOREIRA, 2011, p. 98).

Ao lado, mas não necessariamente em sintonia com os desenvolvimentistas institucionalistas, estavam os desenvolvimentistas *pragmáticos*, cujo expoente

---

economia brasileira como um subsistema do capitalismo internacional. Muito embora a analogia de Ianni se aproxime da proposta neste trabalho em função da coincidência de atores, nossa caracterização busca outra abordagem do fenômeno político do que o alinhamento geopolítico e outra categoria para análise do que a categoria de *nação* e seus conceitos correlatos. Os desenvolvimentistas institucionalistas visavam soluções de longo prazo para a economia e a sociedade brasileira, que amadurecerem ao longo dos “anos dourados” e não eram necessariamente nacionalistas. Por outro lado, o pragmatismo não necessita estar vinculado a interesses “associados” e “dependentes”, podendo estar relacionados aos interesses nacionais que se fortaleciam ao longo do período em virtude do processo de substituição de importações (para solicitar subsídios e proteção do estado, por exemplo). Em suma, a dicotomia o nacional (autônomo) – dependente (associado) proposta por Ianni não corresponde à distinção institucionalistas – pragmáticos que estamos sugerindo, devido à ausência do critério temporal e ao uso de conceitos marxistas, como imperialismo e dependência que dificultam a análise da democracia do período.

máximo é o presidente JK. O que importa é crescer, acelerar a marcha do progresso e para isto as oportunidades devem ser aproveitadas. JK foi perspicaz ao aproveitar as oportunidades da liquidez internacional. Não que Vargas não fosse, mas JK fazia da busca de boas oportunidades um princípio de ação. JK, mais do que Vargas, não percebia ou não queria perceber ou simplesmente não se importava com os *tradeoffs* de longo prazo; de decisões assoberbadas de curto prazo que sacrificavam o futuro desmedidamente, que se deviam à pressa inerente ao progresso veloz, atabalhado, mas prioritário. A melhor ilustração dessa visão pragmática de JK é sua ação frente aos castanhais do Pará, produto responsável por mais de 23% das exportações do Estado do Pará quando da construção da rodovia Belém-Brasília. Os castanhais nativos foram transferidos através de um contrato de aforamento perpétuo aos latifundiários paraenses, enquanto o êxodo que sangrava o Nordeste invadia, por falta de terras e de atividade econômica, o industrial Sudeste (MARQUES, 2013, p. 180).

A distinção entre os desenvolvimentistas institucionalistas e os pragmáticos é útil na análise das políticas sociais do período. Longe de ser uma distinção arbitrária, ela pretende auxiliar na explicação das grandes diferenças verificadas nas ações das áreas sociais dos governos em análise. Para completar o quadro, referências podem ser feitas aos governos de Eurico Gaspar Dutra, João Café Filho e Jânio Quadros. O governo do general Dutra também pode ser considerado como *desenvolvimentista pragmático*. O governo Café Filho, devido ao seu curto exercício, dedicado a apaziguar os ânimos da crise política é de difícil classificação, constituindo oposição à plataforma desenvolvimentista. Assim como o controverso presidente Jânio Quadros, que também pode ser considerado antidesenvolvimentista, embora tenha demarcado terras indígenas, feito uma política externa independente, Quadros aplicou o receituário ortodoxo do FMI ao país sem vacilar.

Na literatura especializada, este longo período de estabilidade institucional e democrático, com os percalços que iremos tratar no momento adequado é chamado de “populista”, termo que grava indelével juízo de valor, questionável do ponto de vista científico, para analisar o conjunto das mudanças políticas e institucionais que ocorreram no Brasil no interregno democrático. A criação e ampliação dos meios de comunicação de massa, a acelerada urbanização e as múltiplas formas de conflito entre capital e trabalho determinaram novas condições para o discurso político e

para o debate público, uma vez que atingiam diretamente as “massas”. Por razões que já foram aludidas e são detalhadas no Capítulo 5, a expressão “período populista” para designar os “anos dourados” está *sub judice* neste estudo e merece uma crítica para servir como categoria de análise. Embora haja semelhanças entre os governos de Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Café Filho, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart, a designação geral do período de “governos populistas” impede uma apreciação mais detalhada das diferenças e particularidades de cada um.

O uso desta expressão também sugere um tratamento jocoso da democracia, vista como forma de governo demagógica e, ao fim dos “anos dourados”, como forma de governo indesejada pelos intelectuais que denunciavam o populismo dos poderosos, assim como pelas elites militares e civis, que viam na democracia um regime de governo que ameaçava privilégios antigos, e insuficiente para enfrentar o desafio do crescimento acelerado do PIB. A democracia precisa para sua efetivação de dois elementos: respeito à vontade das maiorias e respeito aos direitos humanos, pois o primeiro sem o segundo se torna uma ditadura das maiorias. Portanto, a democracia exige o desenvolvimento conjunto das liberdades individuais e coletivas não apenas por meio do direito ao voto, como também por meio da expansão dos direitos sociais e da melhoria dos padrões de saúde, educação e renda, segurança pessoal e pública do conjunto de sua população.

## 2 ORDEM ECONÔMICA, CAPACITAÇÕES E DESENVOLVIMENTO

### 2.1 Os marcos teóricos da análise do desenvolvimento

O processo de desenvolvimento é um fenômeno essencialmente complexo. Dependendo das categorias de análise que o estudioso antepõe a seu objeto de estudo – o desenvolvimento de um país ao longo do tempo, numa trajetória histórica particular – os resultados podem variar e até mesmo divergir. O ponto de partida desta pesquisa foi tentar compreender o processo de desenvolvimento econômico e social brasileiro de 1946 a 1964 a partir de uma base teórica e informacional suficientemente ampla que pudesse reunir num quadro coerente – tanto quanto possível – as múltiplas dimensões e antinomias de análise envolvidas no estudo da qualidade de vida de um país continental como o Brasil, durante duas décadas de intensa mudança social e econômica.

Este estudo iniciou utilizando o marco teórico da abordagem das capacitações, a partir de leituras de Amartya Sen, que permitiu realizar uma primeira investigação empírica das políticas sociais a partir da ótica das realizações e dos funcionamentos – evitando tratar os problemas do desenvolvimento apenas da métrica da renda – que encontra tradicionalmente no desempenho do PIB o seu principal indicador. As reconstruções de séries históricas do IDH apresentadas e discutidas na Introdução foram muito úteis para a construção da hipótese geral de pesquisa que animou o início deste estudo. As variações históricas percebidas nos indicadores de saúde, educação e renda se constituíram no fio condutor da proposta deste trabalho. Entrementes, como já observado, não interessa a este estudo apenas analisar a trajetória desses indicadores e ser um comentarista anacrônico e extemporâneo de suas trajetórias. É preciso, também e, sobretudo, *compreender* o sentido profundo que condiciona as alterações quantitativas percebidas na superfície dos fenômenos sociais, isto é, se ater às antinomias interpretativas e aos condicionantes de ordem espiritual - no sentido que Weber atribui ao termo - que formam o horizonte de escolhas do homem de uma determinada época, com sua visão de mundo histórica, e suas ideologias particulares.

Para a necessária contextualização histórica, a análise inicial também se serviu do estruturalismo de Celso Furtado, uma vez que os diagnósticos do

subdesenvolvimento feito pelo economista brasileiro articulado em torno da CEPAL têm grande poder explicativo para tratar dos problemas enfrentados no período, ao mesmo tempo em que, com suas propostas de política econômica, era agente diretamente envolvido nos rumos do desenvolvimento brasileiro<sup>39</sup>. As ideias de *estrutura* e de *problemas estruturais* que os cepalinos desenvolveram, o conceito de *dualidade* e a perspectiva histórica do processo de subdesenvolvimento na América Latina ajudaram a elucidar questões que a análise multidimensional das realizações e dos funcionamentos de Sen não levava em consideração. Em particular, a evolução histórica e política da democracia na América Latina, a questão fundiária e o fenômeno da industrialização substitutiva induzida pelo Estado. Furtado se mostrou um autor especial em nossa análise, pois, assim como Sen, mas de uma perspectiva teórica e histórica aplicada aos problemas brasileiros com raro rigor e honestidade intelectual sobre os seus problemas do desenvolvimento econômico, o economista paraibano enfatizava a importância do aumento da qualidade de vida – incluindo redução das doenças evitáveis, alfabetização e realização das potencialidades humanas (o desenvolvimento endógeno da criatividade como ele costumava colocar) – e da democracia como elementos necessários para a superação da desigualdade e do atraso econômico e social com que o Brasil se deparava.

De um modo geral, o pensamento cepalino se preocupa mais com as questões do crescimento do PIB e da industrialização do que com a forma de governo que deve liderar tais processos, sendo, portanto, *grosso modo*, compatível com ditaduras, como a ditadura militar brasileira que se inicia em 1964, politicamente reacionária, mas industrializante, intervencionista e, portanto, considerada economicamente heterodoxa. As diversas escolas e correntes que divergem do pensamento econômico do *mainstream* – utilitarista e liberal – não necessariamente

---

<sup>39</sup> Estes estudos foram apresentados ao longo do ano de 2012. Inicialmente nas *Preliminares ao Fronteiras do Pensamento 2012*, no Estúdio Clio, em preparação à conferência de Amartya Sen em Porto Alegre em abril de 2012. Em palestra proferida em Caxias do Sul sobre o pensamento de Amartya Sen no Iº Encontro de Pesquisadores dos PPGs em Filosofia do RS – Problemas de Ética Teórica e Aplicada na Universidade de Caxias do Sul. A relação entre o pensamento de Amartya Sen e de Celso Furtado foi apresentada e discutida em agosto no *Workshop Internacional Ethics, Rhetoric and Democracy Themes in Contemporary Ethics and Political Philosophy III*, organizado pelo grupo *Pluralism, Democracy and Justice* da Universidade de Tromsø e pelo Projeto Civic Constellation da Universidade de Málaga e ocorrido na cidade de Tromsø, Noruega. Uma versão revisada do *paper* sobre Sen e Furtado foi apresentada em setembro no VI Encontro de Pós-Graduação de História Econômica organizado e realizado na FEA/USP.



concordam que a democracia ou que formas populares de participação nos assuntos do Estado se constituem em modo justo ou desejável de governo.

O estudo do pensamento de Furtado permitiu compreender a evolução das estruturas políticas brasileiras visando o desenvolvimento da qualidade de vida dos seus cidadãos e cidadãs, assim como o papel que a história desempenha nos processos de desenvolvimento social e econômico enfatizando o caráter cada vez mais substantivamente democrático do Brasil. Como sói acontecer, ao colocar as categorias de análise a serviço do estudo empírico, o quadro teórico até então esboçado se mostrou insuficiente para compreender o complexo fenômeno da concepção e evolução das políticas sociais no período, embora tivesse permitido um avanço considerável no tratamento dos dados e nos problemas interpretativos que apareciam com o avançar da pesquisa. O estudo empírico dos dados, nas áreas de saúde, educação e renda é apresentado no capítulo 3 desta tese.

Somente depois da análise empírica dos dados, percebemos que a metodologia utilizada prescindia de explicações fundamentais, em particular, sobre o comportamento dos seus principais atores sociais: o Estado e a IC. Felizmente, o paradigma institucionalista sob o qual esta tese se filiou é complementar e não concorrente ao método compreensivo. Por um lado, o paradigma institucionalista da economia – englobando os pensamentos de Sen e de Furtado – complementares e convergentes na interpretação ora proposta, permitia organizar e concatenar os dados empíricos dentro de uma mesma moldura coerente. Por outro lado, a ênfase quantitativa dada pela economia tradicional esbarrava numa compreensão mais geral dos fenômenos sociais norteadores do “espírito de época” e do real alcance das políticas sociais. Assim, a análise da qualidade de vida, ao incorporar o método compreensivo weberiano, avançou em direção ao “espírito” da época através de uma metodologia de análise social já consagrada e fartamente utilizada na interpretação da história brasileira, em intérpretes centrais para a compreensão do Brasil moderno, como Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro.

O paradigma institucionalista pretende ser uma metateoria, um método geral de análise que abre espaço para a criação de explicações particulares dos fenômenos econômicos, em contraposição aos métodos gerais de modelagem econômica preconizados pela teoria neoclássica. Contudo, o seu mérito também é o seu limite, uma vez que novas teorias particulares devem estar em permanente

elaboração e crítica, correndo o risco de se perderem as leis gerais – cujo estabelecimento é pretensão de todo cientista. Como evidenciado na Introdução, categorias de análise importantes ao pensamento institucionalista como *ordem econômica*, *causação circular*, *instituições* e *enraizamento* encontram-se no centro de nossa análise.

Duas ordens econômicas e sociais coexistem dentro da mesma unidade política, ambas burguesas, uma dinâmica e industrializante, outra atrasada e rural. Gradualmente a ordem burguesa industrial dinâmica, com o auxílio inestimável do Estado desenvolvimentista e dos capitais internacionais “associados” – muitas vezes atuando apenas como o balcão de negócios da burguesia – e da IC – garantidora da ordem espiritual – destroem os fundamentos da velha ordem burguesa dividida entre o comércio mercantil e a grande propriedade rural. Contudo, esta mudança ocorre de forma lenta, preservando e absorvendo as instituições e estruturas de dominação política da velha ordem social latifundiária e agroexportadora, estamental e religiosa

40.

---

<sup>40</sup> Embora fora do período de análise proposto, Florestan Fernandes (2005) traz importantes elementos para pensar a lenta revolução burguesa brasileira. Esta revolução curiosa – de longo curso – se constitui como relação dialética entre o sempre e o nunca do capitalismo no Brasil, um processo dotado de feições próprias, com suas particularidades e especificidades históricas e sociais, cuja finalidade era o desenvolvimento capitalista e a dominação burguesa. Assim, como em Faoro, também em Fernandes aparece uma mistura teórica entre economia e política, diferente do marxismo tradicional, pois em ambos a estrutura econômica não se movimenta por si só. O capitalismo não é visto como um sistema econômico natural, cujas classes e modo de funcionamento apareceram espontaneamente devido à evolução da sociedade. Ao contrário. O aparecimento de uma classe social voltada ao risco e à acumulação é uma novidade histórica de grandes proporções. Essa sociedade de classes passa a se constituir hierarquicamente, moldando as novas relações sociais por razões econômicas, mas não se livrando totalmente das antigas ideias de honra, poder e prestígio que animavam a nobreza e o Império. Assim, a revolução burguesa brasileira ocorreu não apenas nos modos de produção, mas na própria mentalidade e motivação dos agentes sociais, cujos principais expoentes eram o cafeicultor capitalista e o imigrante. O primeiro, por sua consciência de classe, importância e dinamismo econômico, que levou a consequente defesa dos seus interesses em âmbito nacional, com importantes consequências para a ordem econômica. O segundo, por já vir adestrado ao trabalho assalariado e dotado de mentalidade capitalista. Os móveis capitalistas do raciocínio econômico aos poucos solaparam o antigo regime e a velha ordem econômica. A busca do lucro imprimiu novo dinamismo à sociedade, passando aos poucos a ditar os florescentes valores sociais e econômicos, gradualmente burgueses em pensamentos, palavras e ações. É o progresso dentro da ordem – coincidentemente a lição positivista – que se verifica no caso da revolução burguesa brasileira. Processo de longo curso, iniciado ainda sob a dominação colonial, a revolução burguesa lentamente se consolida. De fato, a estrutura da terra, a sociedade agrário/exportadora, a escravidão, a centralização monárquica são características de permanência e que, gradativa, nem sempre totalmente, vão cedendo espaço aos valores e comportamentos burgueses ao longo de todo o século XIX, sendo consolidado somente no século XX. O processo que começa em 1808 com a abertura dos portos só se encerra, segundo Fernandes, no Estado Novo com a 'Queima das Bandeiras', quando a ordem e a dominação burguesa encontram finalmente a sua hegemonia incontestada.

Ao reter a lição do economista indiano – a ampliação metodológica da base informacional com a inclusão da análise das políticas de saúde e educação para o desenvolvimento – incorporamos a perspectiva multidimensional no estudo da evolução das principais instituições sociais e políticas brasileiras, pois este foi um momento conturbado, com projetos distintos sobre a distribuição dos novos patamares do excedente produzidos pela industrialização substitutiva politicamente em disputa. As chamadas políticas sociais nas áreas de saúde, educação e renda passam a ocupar um lugar cada vez mais importante na política e no orçamento público e tornam-se, portanto, a arena onde as disputas políticas mais importantes realizadas pelo sistema de partidos políticos se colocam. Como essas políticas beneficiam segmentos diferentes da sociedade e regiões diferentes do país, a sua análise em conjunto permite compreender de forma mais ampla os diferentes jogos de pressão social e política que ocorrem ao longo do período nas políticas sociais.

No campo destinado à análise compreensiva da sociedade brasileira no que toca às políticas sociais, estudamos as instituições que conferem sentido à realidade social em seu nível mais elementar. Weber notoriamente enfatiza – além da busca pela compreensão dos processos históricos particulares – a importância que os *valores religiosos* possuem na estruturação do tecido social, sendo um dos precursores da sociologia da religião e um de seus mais férteis analistas. O estudo da evolução do pensamento e das ações políticas e sociais levadas a termo pela influência política e social da IC e sua relação com o Estado forneceu importantes pistas para a compreensão dos mais graves condicionantes à expansão universal dos serviços públicos de saúde e de educação no país. Sem a sistemática e incansável atuação da IC – hierárquica e centralizada, gradualmente mobilizada e mobilizadora – as políticas sociais pensadas e executadas pelo Estado brasileiro teriam outro alcance e dimensão. Haveria, por exemplo, políticas públicas de controle da natalidade. Da mesma forma e de larga importância também devem ser considerados os interesses *privados* da Igreja, uma vez que esta detinha grande parte da rede de ensino secundário privado durante nosso período, tendo criado um conjunto substantivo de instituições com recursos públicos, como universidades, hospitais, escolas, redes de rádio, entre outras. Um conjunto tão diverso de instituições orientadas pela hierarquia a partir de uma perspectiva centralizadora e hierárquica paralela à estrutura do Estado gerou inúmeros conflitos de interesse com

o Estado e seus agentes; contudo, é inegável a força com que a Igreja marcou a estruturação das políticas sociais – vedando, por exemplo, o controle de natalidade como política pública, realizada com sucesso na época para a redução da pobreza extrema em países como a Índia, Paquistão e Bangladesh. Com base na metodologia compreensiva e histórica de Weber, o Capítulo 4 apresenta o alcance e a influência da IC na conformação das políticas desenvolvimentistas, em especial nas áreas de saúde, educação e renda.

O método compreensivo e as categorias weberianas também são utilizados para o estudo do Estado patrimonialista e do sistema de dominação do estamento burocrático aplicado às políticas sociais a partir da análise do estamento burocrático, conceito de inspiração weberiana desenvolvido por Raymundo Faoro para explicar a estrutura de dominação do Estado brasileiro, segundo ele, uma estrutura transposta do império português. A partir da análise do capitalismo politicamente orientado como *modus operandi* do Estado brasileiro – muitas vezes em conflito com as conquistas trazidas pela democracia da época – é analisada a influência das estruturas de dominação, em particular das forças de polícia e de segurança, na qualidade de vida. Neste contexto de discussão do funcionamento do sistema de dominação são analisados três assuntos característicos do período: o tratamento da questão social como “caso de polícia”, o nacional-desenvolvimentismo como corrente ideológica hegemônica e o populismo enquanto categoria de análise política farta e equivocadamente utilizada para caracterizar a evolução política do período.

A forma de funcionamento do Estado e sua estrutura de dominação, os valores dos funcionários e dos “donos do poder” e a sua relação com o restante da sociedade conformam as políticas sociais do período. Ademais, as ideologias em disputa dentro do próprio Estado, as diferentes utopias e distopias conformam a visão de mundo, a *Weltanschauung* do moderno, do futuro e da superação rápida das etapas para o desenvolvimento, a partir das qual se descortina o horizonte de possibilidades da coletividade, o possível, o adequado e o justo em termos sociais – para o presente e para o futuro. A parte final deste estudo se debruça justamente sobre o corpo político do Estado, a imensa estrutura estatal formuladora e aplicadora das leis, buscando demonstrar em que medida as políticas sociais são afetadas pelo modo peculiar de funcionamento do Estado patrimonialista, policial e bacharelesco,

em cujo interior disputam o seu domínio as ideologias de nosso período de análise, estrangidas e alimentadas pela Guerra Fria.

A seguir, são apresentadas as balizas teóricas dos capítulos subsequentes. As escolas de pensamento econômico utilizadas neste trabalho são apresentadas e discutidas à medida que contribuem para a análise proposta neste trabalho e não se pretendem exaustivas nem exegéticas. Inicialmente é apresentado o paradigma institucionalista, suas grandes linhas teóricas e seus principais conceitos. Na sequência, discute-se a abordagem das capacitações e a necessidade de ampliar a base informacional nos estudos do desenvolvimento a partir dos conceitos de pobreza absoluta e de desenvolvimento como expansão dos funcionamentos e capacitações. Já o pensamento de Celso Furtado considera o desenvolvimento em seu contexto histórico – dual e estrutural – levando a um diagnóstico acurado dos principais problemas do desenvolvimento brasileiro do período. Esta discussão teórica balizará a análise empírica das políticas sociais, apresentada no capítulo 3. Na última seção, a investigação se volta para as categorias weberianas de análise social – o método compreensivo e a historicidade da ação social – sua teoria do conhecimento, da ação social, das formas de dominação e dos tipos ideais. Esta última discussão teórica traz elementos para análise crítica dos dois principais protagonistas, idealizadores e executores, das políticas sociais, que gozavam de ótimas relações *oficiosas*, o Estado e a IC, respectivamente os capítulos 4 e 5 deste estudo.

## **2.2. Os institucionalistas**

O pensamento institucionalista abriga grande número de diferentes correntes de pensamento: europeus, herdeiros da escola histórica alemã, schumpeterianos, evolucionários, marxistas, keynesianos, americanos herdeiros do pensamento de Veblen, Commons e Mitchel, escola regulacionista francesa de Boyerd e, mais controversamente, os novos institucionalistas como Coase, Williamson e North. Enfim, uma enorme diversidade de opiniões se abriga sob o nome genérico *institucionalismo*. Não nos interessa aqui discutir as diferenças que existem entre os autores institucionalistas, mas atentar para a riqueza de perspectivas desta escola

de pensamento e no que ela pode contribuir para a análise de nosso objeto de pesquisa. Tal riqueza de opiniões, evidentemente, impõe dificuldades enormes para definição do que sejam *instituições* e impedem a caracterização unívoca do termo. Felizmente essa diversidade de análises representa fertilidade conceitual, uma fronteira ainda em aberto para o pensamento econômico e para o desenvolvimento de novas ideias.

Seja hábito, seja regra do jogo, seja ciência e tecnologia, o fato é que a reflexão sobre as instituições e seu reconhecido papel nos estudos econômicos envolve de alguma forma considerações sobre *estruturas* e *dinâmicas* econômicas e sociais *complexas*. Do ponto de vista institucionalista, interessa analisar não o indivíduo em abstrato, mas as formas de relacionamento que se consolidam e se impõem entre os indivíduos, gerando efeitos econômicos e sociais com maior duração no tempo e alcance na sociedade. Desse modo, inerente à reflexão institucionalista está o estudo das *trajetórias* e dos *processos* econômicos, que se reflete na elaboração de uma trama conceitual para realização da análise econômica. Embora nem sempre congruentes entre si, os conceitos de complexidade, enraizamento, dialética, antinomia, hábitos, regras, *path dependence*, causalção circular, são conceitos que buscam captar o mesmo pressuposto comum ao pensamento institucionalista, a *temporalidade* dos assuntos econômicos e sua *retrocausalção*. As instituições econômicas envolvem, portanto, o estudo de trajetórias de crescimento, os *processos*, que resultam em funcionamentos particulares dos sistemas econômicos.

Outro aspecto importante na definição do pensamento institucionalista é o reconhecimento de que os fenômenos socioeconômicos que realmente interessam ao estudo da ciência econômica são inerente e irredutivelmente *complexos*. Neste contexto, a reflexão metodológica de Veblen oriunda da biologia auxilia com o conceito de *emergência*, onde o todo possui propriedades que não são redutíveis às partes. Especificidade de ativos, sistemas nacionais de inovação, comportamento de manada, bolhas especulativas são alguns exemplos relevantes de propriedades emergentes que somente podem ser compreendidas a partir de uma perspectiva metodológica que atribua uma separação conceitual legítima entre os níveis micro e macroeconômicos. O conceito de emergência permite aos economistas institucionalistas elaborar uma macroeconomia sem sólidos fundamentos

microeconômicos, mas baseado em propriedades emergentes, que surgem apenas nos agregados, se caracterizando por possuírem maior estabilidade e duração. Hodgson (2000) apresenta três características que um sistema complexo deve possuir:

(a) poder ser descrito em termos de conceitos macro agregados, sem referência aos atributos de entidades específicas do nível micro;

(b) persistência no tempo significativamente maior do que aquela necessária para analisar as relações microeconômicas;

(c) não é inteiramente explicável em termos de micro propriedades dos componentes elementares do sistema e de suas relações.

Também seria possível definir “instituição” de uma forma negativa, por oposição ao pensamento do *mainstream* e à teoria econômica tradicional, como fazem os representantes da Nova Escola Institucional (NEI), rejeitando todos ou alguns dos seus principais pressupostos metodológicos, tais como racionalidade ilimitada, informação perfeita, homogeneidade de preferências e individualismo metodológico. A crítica a esses pressupostos é feita porque a teoria econômica tradicional abstrai da análise econômica as estruturas socialmente constituídas, as trajetórias e a incerteza presentes nos ambientes econômicos reais e, portanto, têm pouca ou nenhuma serventia à elaboração de políticas econômicas destinadas a promover a melhoria de vida das populações sob as quais atuam.

Finalmente, a definição de instituição deve levar em conta as necessárias implicações que o comportamento historicamente determinado dos indivíduos dentro de estruturas econômicas em permanente mutação acarreta para o campo da macroeconomia. Uma vez que são as estruturas sociais em permanente processo de causação circular com os indivíduos que geram os fenômenos microeconômicos, é a sua apreciação conjunta, enquanto geradora de propriedades *emergentes*, que deve ser o objeto de estudo, por excelência, da macroeconomia. Mais do que a análise de fluxos e estoques financeiros, o economista deve resgatar a antiga atribuição da Economia Política e recolocar em sua análise o papel que as diversas instituições nacionais, incluindo o ambiente em que interagem e o espaço para a especificidade individual, têm para o desenvolvimento econômico. À medida que o objeto mesmo da Ciência Econômica deve ser redefinido segundo o pensamento

institucionalista em oposição ao pensamento convencional, também o devem seus métodos de análise e objetivos práticos, como os da autoridade econômica que realiza as políticas macroeconômicas, fiscal, monetária, e cambial e as políticas sociais de saúde, educação e renda.

A abordagem institucionalista permite, de certa forma, colocar em primeiro plano o papel da regulamentação estatal em diversos setores – como da regulamentação das leis trabalhistas – por serem fundamentais para induzir o desenvolvimento, superando o antagonismo entre mercado e Estado presente na sabedoria convencional. Neste sentido, esta perspectiva metodológica se alinha com a visão partilhada pelos políticos da época, que o Estado deveria ser regulador e interventor para preservar a harmonia social. A escola institucionalista permite igualmente ressaltar o papel que os sistemas nacionais da inovação, englobando também o sistema educacional formal, e os arranjos informais que lhes permeiam, como decisivos para o desenvolvimento tecnológico e social. Enfim, as estruturas, os modos de relacionamento entre elas e os indivíduos e a forma como eles evoluem no tempo são fundamentais para a definição do que sejam instituições.

### **2.3. A abordagem das capacitações**

Segundo SEN (2000), os seres humanos são os agentes, beneficiários e juízes do progresso, mas ocorre também que eles são - direta ou indiretamente – as fontes primárias de toda produção. Esse duplo papel dos seres humanos fornece um amplo campo para confusão entre meios e fins no planejamento e na formulação de políticas públicas, enfatizando a produção e a prosperidade como essência do progresso e tratando as pessoas como os meios através dos quais o progresso produtivo se torna possível. Um país pode ser muito rico em termos econômicos convencionais (PIB) e, mesmo assim, ser muito pobre quanto à qualidade de vida humana (IDH<sup>41</sup>), como, por exemplo, a África do Sul e o Brasil <sup>42</sup>. Para evitar que o

---

<sup>41</sup>O IDH é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de "desenvolvimento humano". A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) *per capita* (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional.



planejamento para o desenvolvimento e a formulação geral de políticas sejam perturbados pela confusão entre fins e meios, Sen propõe identificar os fins a partir dos quais a efetividade dos meios pode ser sistematicamente confirmada<sup>43</sup>

A abordagem das capacitações considera a vida humana como um conjunto de “fazeres e seres” – chamados de funcionamentos - e relaciona a avaliação da qualidade de vida ao acesso à capacidade dos indivíduos funcionarem como seres humanos, isto é, em termos da sua realização de atividades cujos valores sejam legítimos e da capacidade de realização daquilo que legitimamente desejam. Sen distingue entre funcionamentos elementares como evitar a morbidade e a mortalidade precoce, estar adequadamente nutrido, poder realizar os movimentos usuais, entre outros, e funcionamentos complexos como a obtenção de autorrespeito, tomar parte na vida da comunidade e aparecer em público sem inibição. Os funcionamentos são constitutivos de uma pessoa e uma avaliação do seu bem-estar tem que tomar a forma de um monitoramento desses elementos constituintes. Neste sentido, o indicador de expectativa de vida, que estamos utilizando em nossa análise, se mostra como uma forma eficiente e condensada de se avaliar a qualidade de vida de uma população. Um funcionamento é uma conquista de uma pessoa: o que ela procura fazer ou ser. Já a capacitação é uma noção derivada, refletindo as várias combinações de funcionamentos que a pessoa tem ou que pode atingir. Assim, a capacitação reflete a liberdade de uma pessoa para escolher entre diferentes formas de vida. Do ponto de vista do desenvolvimento, o que interessa é avaliar se o progresso técnico e material reverte em termos de melhoria das realizações individuais, isto é, não apenas em mais

---

<sup>42</sup> Furtado (1962, p. 137 - 8) não comete este erro, como podemos ler: “Como prevenir que a luta por objetivos intermediários ou secundários nos faça perder de vista os fins verdadeiros? (...) Quantos milhões de vidas são ceifadas, anualmente, num país como o Brasil, pelo subdesenvolvimento? Quantos milhões de vidas são consumidas, pela fome e pelo desgaste físico provocado por formas primitivas de trabalho, antes de alcançarem a plena maturidade? Quantos milhões de seres humanos por aí estão sem que tenham acesso a alfabetização ou a qualquer outra oportunidade de participar nas manifestações médias e superiores da cultura? Poucos de nós temos consciência do caráter profundamente anti-humano do subdesenvolvimento”.

<sup>43</sup> Em outros termos, Furtado (1962, p. 142) expressa a mesma ideia: “Somos, acima de tudo, humanistas. Esse objetivo somente poderá ser alcançado se nos organizarmos socialmente para atingir e manter um elevado ritmo de desenvolvimento econômico, e se esse desenvolvimento for conduzido com verdadeiro critério social”. Uma das vantagens de incorporar abordagem das capacitações em nossa análise é que ela torna explícitos os critérios sociais sob os quais se julga o processo de desenvolvimento.

renda e acesso aos bens de consumo, como também maior expectativa de vida e melhor educação.

Na perspectiva desta abordagem, a pobreza é vista como a privação das liberdades dos indivíduos. A pobreza constitui-se como privação tanto dos funcionamentos quanto das capacitações. Os principais indicadores de pobreza construídos por esta abordagem enfatizam a análise das formas de privação dos funcionamentos elementares. Outro aspecto importante da concepção de pobreza da abordagem das capacitações é a distinção entre pobreza relativa e absoluta. A primeira compara o grau de privação dos mais pobres em relação aos mais ricos, e é frequentemente medida como o percentual de pobres numa população. Já a pobreza absoluta é a expressão da privação de um bem ou valor que impossibilita fatos da vida social. Sen resgata o exemplo da camisa de linho de Adam Smith: os trabalhadores que não possuíam uma, sentiam vergonha e, portanto, se abstinham de frequentar certos lugares, porque a ausência dela era expressão de sua pobreza e, portanto, razão absoluta de vergonha e de exclusão social. O poema de João Cabral de Melo Neto, com que abrimos este estudo, explicita essa dimensão da exclusão dos severinos proporcionada pela pobreza absoluta que impede a vida social:

E se somos Severinos / iguais em tudo na vida, morremos de morte igual, /  
mesma morte severina: / que é a morte de que se morre / de velhice antes  
dos trinta, / de emboscada antes dos vinte / de fome um pouco por dia / (de  
fraqueza e de doença / é que a morte severina / ataca em qualquer idade, /  
e até gente não nascida). (MELO NETO, 1955)

A liberdade, por sua vez, é vista por Sen como sendo de dois tipos: liberdade instrumental e liberdade substantiva. A liberdade instrumental se refere ao melhor meio, a melhor escolha, para se atingir um fim determinado. A liberdade substantiva é a liberdade de se viver o tipo de vida que se gostaria de viver, isto é, conforme seus valores pessoais e poder realizá-los. Enfatizar os valores que uma pessoa legitimamente busca realizar é enfatizar a finalidade do desenvolvimento, o seu objetivo supremo.

A distinção entre funcionamentos e capacitações enfatiza a importância da liberdade de escolha de um tipo de vida ou de outro. Esta é uma ênfase que distingue a abordagem das capacitações de qualquer avaliação que considera

apenas conquistas realizadas, pois o processo de aquisição e de utilização da liberdade é fundamental para a avaliação pretendida neste estudo. Contudo, a habilidade de exercer a liberdade pode estar, em grande medida, dependente da educação e da saúde que recebemos. Desse modo, uma avaliação esclarecida tanto sobre o estilo de vida que somos obrigados a levar quanto sobre aquele que seríamos capazes de escolher, através das mudanças sociais, é o que propõe a abordagem estudada por Sen sobre o desenvolvimento.

A principal crítica de Sen às teorias do desenvolvimento reside no fato de que boa parte da vasta literatura sobre o desenvolvimento<sup>44</sup> utiliza uma base informacional utilitarista<sup>45</sup>, o que limita os argumentos e a percepção acerca dos reais problemas do desenvolvimento. A abordagem das capacitações é superior às avaliações tradicionais baseadas apenas na métrica da renda, pois a perspectiva da vida humana como combinação de vários funcionamentos e capacitações, e a análise da liberdade humana como aspecto central da vida fornecem uma base sólida para o exercício avaliativo que ela propõe.

Nesta abordagem, a análise de direitos consagrados pelo liberalismo político, como os direitos humanos e a democracia, e outros direitos vistos como importantes para a vida moderna, como saúde, educação, renda e previdência são vistos como indicadores de qualidade de vida, sendo incorporados na base informacional das análises do desenvolvimento. Os direitos políticos e civis foram (e continuam sendo) vistos por vários governos como “luxos” que não poderiam ser concedidos à população enquanto o almejado crescimento não fosse obtido. A conhecida retórica de aumentar o bolo para depois dividir foi defendida em muitos lugares onde se

---

<sup>44</sup> Entre os autores mais influentes sobre o desenvolvimento, destacamos: KALDOR (1966), **Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom**; MYRDAL (1968 [1956]). **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**; HIRSHMAN, (1961 [1958]). **Estratégia do desenvolvimento econômico**; SOLON (1954), **A contribution to the theory of economic growth**; ROMER (1994). **The origins of endogenous growth**.

<sup>45</sup> A noção utilitarista de valor considera, em última análise, como utilidade individual uma determinada condição mental, como satisfação, alegria e atendimento de desejos. Conforme Sen, ela é enganosa, pois pode falhar na indicação das privações reais de uma pessoa. Uma pessoa miserável pode não parecer em más condições pela métrica utilitarista, se ela estiver resignada com a vida que leva. Em situações de longa privação, as vítimas não sentem o sofrimento todo tempo, fazendo grandes esforços para encontrar prazer em pequenas coisas, para reduzir seus desejos a proporções modestas, “realistas”. A privação individual, dessa forma, pode não aparecer nas medidas de prazer, atendimento de desejos, etc. mesmo quando a pessoa está impossibilitada de ser adequadamente nutrida, vestida, educada etc.

preteriu a democracia em favor de um pretenso crescimento acelerado<sup>46</sup>. No nosso caso particular, tal posição foi defendida abertamente pelos setores golpistas antes de 1964 e endurecido a partir de então, tendo o seu ápice com a proclamação do Ato Institucional nº 5, de 1968<sup>47</sup>. As forças políticas que buscavam impor o sacrifício presente para a maioria, em nome de um crescimento acelerado, cujos frutos seriam colhidos apenas no futuro, já estavam atuantes durante a democracia do período.

A discussão sobre o desenvolvimento deve ser iniciada por sua dimensão normativa sobre os seus objetivos e variáveis mais importantes. Para isso, o espaço de avaliação do desenvolvimento deve supor, em linhas gerais, o que seja o “bem do homem” em suas diferentes dimensões, que, embora imperfeitas, permitem compor um quadro geral mais completo deste processo. A renda é um indicador imperfeito da riqueza porque limitado, constituindo-se como um indicador imperfeito para avaliação do desenvolvimento<sup>48</sup>.

A abordagem das capacitações é considerada antes uma abordagem (approach) do que uma teoria. Como reconhece Sen (2010), esta abordagem é compatível com inúmeras formulações teóricas preocupadas em considerar a expansão das liberdades substantivas. Nesta abordagem, a liberdade é vista não como um meio, mas, sobretudo, como um fim a ser perseguido pelo desenvolvimento. Do ponto de vista político, as liberdades substantivas se expressam nos direitos formais, tais como a liberdade de voto, de expressão, de ir e

---

<sup>46</sup> Sen (2000) observa que as formas democráticas e participativas de governo, a despeito de terem uma longa história na tradição ocidental, não são produtos exclusivos do ocidente, estando presentes no contexto político da Índia na mesma época em que Péricles discursava em Atenas. Do mesmo modo, constatada a importância da história no pensamento de Furtado, bem como no problema que ele enxergava na cópia da cultura dos países centrais, é possível depreender que sua concepção de democracia não visava ser uma mera cópia da democracia do estado de Bem-estar europeu do período.

<sup>47</sup> Pelo artigo 5º do AI-5, a suspensão dos direitos políticos, significava: “I – cessação de privilégio de foro por prerrogativa de função; II – suspensão do direito de votar e ser votado nas eleições sindicais; III – proibição de atividades ou manifestação sobre assunto de natureza política; IV – aplicação, pelo Ministério da Justiça, independentemente de apreciação pelo Poder Judiciário, das seguintes medidas: a) liberdade vigiada; b) proibição de freqüentar determinados lugares; c) domicílio determinado”. Fonte: Biblioteca Digital do Senado Federal. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=194620>.

<sup>48</sup> Conforme Herrlein Jr. (2011, p. 8): “Para resgatar a antiga (e correta) perspectiva de superação do subdesenvolvimento, o ideário desenvolvimentista tem de estar acompanhado de um sentido normativo explícito (qual desenvolvimento), que pode ser construído a partir de um processo de formação de uma vontade coletiva nacional. Uma referência preliminar e óbvia para tal sentido normativo é a ideia de um desenvolvimento que sirva à emancipação humana, à expansão da liberdade, no sentido da extensão dos direitos e ampliação das capacidades e qualidades humanas”.

vir e nos direitos substantivos, como ter sua voz escutada em sua comunidade, ter liberdade de fato de escolher em quem vai votar, não ser vítima de discriminação, entre outras. Os cidadãos devem usufruir as liberdades baseadas nos funcionamentos adequados e que possam desenvolver suas capacitações de modo a serem livres para viver as vidas que valorizam. Para tanto, os funcionamentos elementares, como ser salvo de morte evitável, ter acesso básico à educação e poder escolher o local de trabalho, estar adequadamente nutrido etc. devem ser garantidos. A quantificação dessas dimensões alternativas à renda deve estar incluída no espaço informacional das análises do desenvolvimento.

A construção de séries históricas baseadas na metodologia do IDH feita recentemente por Thorp, permite também utilizar esse arcabouço teórico de maneira histórica, comparando dados de qualidade de vida, como saúde, educação e renda, para um conjunto de países (latino-americanos e OCDE) selecionados. Entretanto, a mera análise de uma série e a posse de uma abordagem normativa que privilegia a expansão das liberdades ainda não nos permite identificar as causas que regem o comportamento das variáveis que iremos analisar. Neste sentido, a abordagem necessita de uma teoria. Em particular, de uma teoria do processo histórico de desenvolvimento, compatível com o marco geral da abordagem das capacitações, sensível a outras variáveis que não as meramente econômicas na avaliação do processo de desenvolvimento.

#### ***2.4. O humanismo de Celso Furtado***

A proximidade entre o pensamento de Celso Furtado sobre o processo de desenvolvimento e a abordagem das capacitações permite construir uma metodologia de análise informacionalmente mais rica do processo de desenvolvimento no período em tela. Furtado e Sen defendem a democracia como forma de governo a ser também utilizada nos países em desenvolvimento, pois

possibilita a distribuição dos frutos do progresso de forma mais justa entre os agentes deste processo social<sup>49</sup>.

Em *Pequena Introdução ao Desenvolvimento* (1981), Furtado reconhece explicitamente as limitações do método keynesiano na explicação do desenvolvimento<sup>50</sup>, bem como os diversos modelos de crescimento tradicionais pela sua “incapacidade de apreensão das transformações estruturais, quer dizer, a interação do *econômico* com o *não-econômico*”. Parece, então, que a abordagem das capacitações, ao explicitar as questões valorativas do desenvolvimento, confere ferramentas analíticas compatíveis com a teoria estruturalista de Furtado, permitindo tratar aquilo que Furtado chamava de *não-econômico* de uma maneira quantitativamente mais sistemática.

Como teórico do subdesenvolvimento, Furtado traçou relações mais amplas entre as variáveis econômicas e relacionou a economia a questões políticas, em especial a relação entre os problemas estruturais da economia e da estrutura política. A intervenção do Estado na economia e a participação do povo na política eram consideradas questões fundamentais para a superação do subdesenvolvimento segundo o economista nordestino. Furtado foi um dos poucos intérpretes do Brasil que explicitamente reconheceu a importância da democracia<sup>51</sup> e

---

<sup>49</sup> Cf. Furtado (1969). Apesar das diferenças de vocabulário, Furtado expressa noções muito semelhantes às de Sen discutidas acima: “As duas dimensões do desenvolvimento – a econômica e a cultural – não podem ser captadas senão em conjunto. Por uma questão de facilidade metodológica, o economista concentra a sua atenção nos aspectos mensuráveis do desenvolvimento. (...) a interação do econômico e do não-econômico, que é seguramente o mais importante no processo de desenvolvimento, desaparece do campo de observação do economista. O que no começo era uma simplificação metodológica necessária, tende a transformar-se em obstáculo à própria percepção da natureza do problema”.

<sup>50</sup> “O aumento da eficácia do sistema de produção – comumente apresentada como indicador principal do desenvolvimento – não é condição suficiente para que sejam melhor satisfeitas as necessidades elementares da população. Tem-se mesmo observado a degradação das condições de vida de uma massa populacional como consequência da introdução de técnicas mais sofisticadas”.

<sup>51</sup> Conforme Cêpeda (2003): “[Furtado] valorizava a democracia enquanto parte constitutiva e desejável do projeto de futuro para o país em oposição a uma hegemonia quase absoluta do centralismo autoritário e da desvalorização do conflito político organizado (marco legal da democracia) e da participação da classe trabalhadora e da população; outra finalidade para a conjugação entre democracia, legalidade e Estado: a constituição da res pública e da nação moderna e autônoma; e, a valorização do pensamento racional e orientado como parte da vida pública”. Sobre a posição de Furtado acerca da democracia cf. também Cêpeda (2011), Costa (2011) e Marreca (2011).

do debate público aberto<sup>52</sup> para o desenvolvimento brasileiro. Essas questões foram tratadas em obras tais como *Perspectivas da economia brasileira* (1957), *A pré-revolução brasileira* (1962) e *A dialética do desenvolvimento* (1964), num momento em que amplos setores da sociedade se mostravam cada vez mais contrários às formas democráticas e participativas de alocação dos recursos públicos<sup>53</sup>, como o planejamento de longo prazo e as *Reformas de base*. Furtado, nadando contra a corrente, defendia a democracia como a via necessária ao desenvolvimento social, sem o qual o mero crescimento econômico se torna *nonsense*<sup>54</sup>.

A cópia dos padrões de consumo e de comportamento dos países centrais, em particular dos países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos, é visto por Furtado como uma das causas mais profundas do subdesenvolvimento<sup>55</sup>. No caso brasileiro, tais adaptações de preferências permitem explicar do ponto de vista teórico, pelo menos em parte, a grande desigualdade social: os pobres têm suas preferências adaptadas à escassez em que vivem; os ricos, aos modelos de consumo do centro.

A teoria de Furtado permite uma explicação *dinâmica* da economia brasileira e do desenvolvimento *endógeno* da cultura – entendida enquanto projeto de uma coletividade – que não é tratada pela abordagem das capacitações. Furtado constata que o subdesenvolvimento na periferia é um processo que existe concomitantemente ao desenvolvimento nos países desenvolvidos. Os países subdesenvolvidos copiam padrões de consumo do centro, o que leva a um

---

<sup>52</sup> Neste ponto, o diálogo com Rawls será um aspecto a ser aprofundado em pesquisa futura. Entre as razões do subdesenvolvimento é possível encontrar, na imprensa parcial e na razão pública pouco esclarecida, obstáculos que só poderiam ser transpostos através da organização política. Cf. Furtado (1962, p. 143): “Creio que a tarefa mais imediata é organizar a opinião pública para que ela se manifeste organicamente. Cabe aos estudantes, aos operários, aos empresários, aos intelectuais, quiçá aos camponeses, (...), iniciar o debate franco daquilo que esperam dos órgãos políticos do país”. A ação de 'organizar' evidentemente cabe ao Estado neste contexto.

<sup>53</sup> Conforme Cêpeda (2003, p. 2), ao se referir aos textos de Furtado do período: “Nestes textos, fica claro que, sem reformas políticas, não haveria qualquer chance para o desenvolvimento e para o progresso. As teses contidas nestes trabalhos colocam a democracia como um instrumento fundamental na solução dos impasses do subdesenvolvimento, construindo um projeto de sociedade e de Nação”.

<sup>54</sup> Evidentemente que a dimensão econômica é crucial para entender alguns dilemas do período, como a estrutura tributária (BORDIN e LAGEMANN, 2006) e o pacto federativo (AFONSO e SILVA, 1995).

<sup>55</sup> Sobre a saúde como dimensão do desenvolvimento, Furtado (1962, p. 136) é especialmente enfático: “Aí estão cidades-capitais com dez por cento da população registrados nos hospitais como tuberculosos. E sabemos que tudo isso pode ser remediado, que já desapareceu de grande parte do mundo”.

funcionamento peculiar do papel da tecnologia dependente. Num primeiro momento, apenas as elites dos países em desenvolvimento podem ter acesso aos produtos de consumo importados. Neste modelo a concentração de renda é funcional para que as elites copiem os padrões de consumo dos países centrais. Num segundo momento, os produtos importados passam a ser produzidos localmente com tecnologias de ponta, quando ocorre o processo de substituição de importações, como vimos no caso da implementação da indústria automobilística. Essas novas tecnologias importadas, poupadoras de mão-de-obra e intensivas em capital, subutilizam o fator abundante, o fator trabalho, vis-à-vis o fator escasso, o capital. Desse modo, segundo o diagnóstico de Furtado, o Brasil se encontrava no início da década de 1960 numa situação em que existia população, mas não mercado consumidor que permitisse o desenvolvimento endógeno das forças produtivas.

O caráter altamente concentrado da renda e da propriedade fundiária, segundo Furtado, fazia com que a renda disponível não permitisse os incrementos de escala ótimos para o desenvolvimento de produtos industriais. Como forma de resolver os problemas de subconsumo gerados pelas características de economia dependente e periférica, Furtado propunha reformas estruturais que aumentassem o tamanho do mercado interno, enxergando em medidas voltadas à redistribuição de renda, como reforma agrária, aumentos reais de salário e reforma educacional, formas de solucionar a crise de subconsumo. Essas reformas provocariam no longo prazo alterações nos parâmetros estruturais da economia brasileira, permitindo a volta do crescimento dentro de um padrão social menos conflituoso. Contudo, o diagnóstico de Furtado não se confirmou. Ao final do período democrático que estamos estudando, com a implantação da ditadura militar, o Brasil voltou a crescer, mesmo com concentração de renda e arrocho salarial, sem que tenha havido as *Reformas de base* e a melhor distribuição de recursos, como a terra em áreas urbanas e rurais.

Se observarmos de uma perspectiva mais ampla, que englobe além da evolução da renda outros aspectos do desenvolvimento econômico e social, não é possível concluir que o diagnóstico de Furtado não se realizou ou que estava simplesmente errado. A retomada do crescimento e o “milagre” (1968 - 73) tiveram como consequência perdedores claros: os trabalhadores urbanos e rurais; houve arrocho salarial, pois os reajustes não acompanhavam a alta inflação, não houve



reforma agrária no campo. Ademais, aumentaram os números de acidentes do trabalho. Em 1971, para uma PEA de 7,6 milhões, foram registrados 1,4 milhões de acidentes, de modo que, para o período 1971 a 1973, uma taxa de acidentes de 20% da PEA foi estimado por Singer (1977, 82). O cerceamento das liberdades individuais e políticas, com o proibição dos sindicatos, a repressão ao pensamento diferente e a perda da efervescência acadêmica e cultural que caracterizou o período de nossa análise também são frutos do “milagre”. O custo dessas perdas é inestimável do ponto de vista da realização das liberdades. O *tradeoff* entre crescimento acelerado e o usufruto dos direitos econômicos e políticos, claro no jogo das forças políticas que se enfrentavam, foi decidido por um golpe de força, que atacou com armas e porretes as aspirações de maior liberdade e maior igualdade que a sociedade brasileira estava construindo, dentro de um processo evolutivo de amadurecimento das instituições democráticas que se iniciara com a promulgação da Constituição de 1946.

## **2.5. O método compreensivo**

Os métodos quantitativos são largamente utilizados nas ciências econômicas. Números e indicadores são considerados provas incontestes de hipóteses e de teorias. Por trás de tratamentos estatísticos ou matemáticos dos dados – assim o compreendem correntes importantes do pensamento econômico – se apresentariam as verdades das ciências econômicas. O paradigma das ciências naturais, sobretudo da física newtoniana – da gravitação e do equilíbrio – exemplo acabado da objetividade e generalidade de leis científicas bem formuladas e formalizadas, é o ideal epistêmico de parte importante e respeitável dos economistas. A cientificidade e o grau de certeza são atestados pelo uso de métodos quantitativos, potencializados na análise de variáveis que chegam aos milhões pelas novas planilhas e *softwares* econométricos. Sem exagerar, é possível afirmar que boa parte dos economistas ainda partilha da concepção sociológica de Émile Durkheim – ainda que inconscientemente – e sua crença na objetividade das ciências sociais fundada na validade das análises estatísticas e matemáticas para explicar o funcionamento das sociedades humanas. O *fato social* – conceito central para Durkheim – exhibe de maneira inconteste as regularidades e generalidades da vida social de um ponto de vista quantitativo. Exterior ao indivíduo, o fato social busca sua validade nas generalidades e regularidades sociais, ainda que de fenômenos individuais. O exemplo do suicídio dado por Durkheim mostra que, a despeito de ser produto de um ato individual e estritamente subjetivo, é possível verificar sua regularidade estatística e sua aparente independência frente aos fenômenos subjetivos em quase todas as sociedades, a partir de sua *taxa média*. A análise dos dados sociais a partir de parâmetros estatísticos constitui o ponto de partida de muitas e várias análises econômicas e sociais – como aquelas que intentamos realizar no Capítulo 3 desta tese. Contudo, a evolução epistemológica das ciências de estudo da sociedade ao longo do século XIX e XX colocou em xeque essa aproximação metodológica realizada por Durkheim com as ciências naturais e com a pretensa “objetividade” das ciências sociais a partir do uso de métodos quantitativos. Em particular porque as questões centrais que se colocam para as ciências do espírito, como a liberdade, as estruturas de dominação e as religiões não se deixam reduzir às regularidades estatísticas. Outro método se faz necessário se nosso

objetivo for não apenas descrever as políticas sociais dos “anos dourados”, mas também compreender o seu sentido e significado mais profundos, *l'esprit de l'époqué* que os caracterizaram. Esta é a pretensão da segunda parte de nosso estudo, objeto de análise dos Capítulos 4 e 5.

Weber foi um autores que mais contribuiu para a superação do paradigma quantitativo nas explicações sociais e econômicas. Teórico da história e da sociedade, analista fértil da história do mundo, com inúmeras contribuições originais para as ciências sociais, Weber procurou explicitar metodologicamente o escopo e o alcance das ciências da sociedade a partir de suas características originais e distintivas, isto é, devido ao fato de que essas ciências são *compreensivas, históricas* e se orientam para a *cultura*.

O objetivo e a preocupação da sociologia desenvolvida por Weber é compreender o sentido que cada ator dá à própria conduta. A compreensão dos sentidos subjetivos implica uma classificação dos tipos de conduta e leva à percepção da sua estrutura inteligível. Desse modo, a sociologia de Weber leva a uma teoria do conhecimento da ação social. A necessária escolha e seleção dos materiais factuais sobre os quais se debruça o historiador e o cientista social levam a conclusão de que a verdade científica a ser praticada nas ciências sociais – aí incluída a economia - implica num padrão de objetividade diferente daquele pretendido nas ciências naturais, pois naquelas há a pretensão de que haja um acabamento essencial e que a verdade seja estabelecida de uma vez por todas. O desenrolar dos fatos humanos será sempre passível de novas interpretações e novas perspectivas. Num sentido relevante, a verdade para as ciências sociais é essencialmente inacabada e é sempre caudatária de interpretações contextualmente dependentes. Assim, o contexto depende da história e da interpretação e dos fatos.

O que interessa na ação humana é a compreensão de seu fenômeno no sentido de seu entendimento. As ações humanas são dotadas de sentido, de modo que não é necessário determinar quantos motoristas param diante do sinal vermelho para entender por que razão eles agem assim. “A conduta humana tem uma inteligibilidade intrínseca, que vem do fato de que os homens são dotados de consciência” (ARON, 1997, p. 468). Contudo, o cientista social não compreende imediatamente essas condutas, mas tenta reconstruí-las gradualmente com base em documentos, descrições, argumentos, uma vez que as condutas são compreensíveis dentro de certos quadros históricos de análise. Assim, a intransponível barreira de

método entre as ciências sociais e as ciências naturais se encontra na “maneira como compreendemos o singular. A dimensão propriamente histórica assume, nas ciências que têm por objeto a realidade humana, uma importância e um alcance que ela não pode ter nas ciências da natureza” (ARON, 1997, p. 469).

Segundo Weber, o traço característico da era do capitalismo é a *racionalização*. Esta tendência de longo prazo se manifesta nos mais diversos setores da vida moderna, como a organização da burocracia estatal e da grande empresa capitalista. Ao mesmo tempo em que o modo de dominação racional-legal se expande através de uma crescente burocratização da vida cotidiana, com seus regulamentos, estatutos e convenções, Weber percebe um movimento de *desmagificação* do mundo, isto é, os elementos místicos e mágicos que inspiravam, por exemplo, os homens primitivos, são gradativamente banidos da vida moderna, permitindo a instauração de uma nova forma de civilização baseada na razão instrumental.

A teoria da ação racional é uma das ferramentas metodológicas que Weber utiliza em sua explicação geral do funcionamento das ciências humanas. Segundo ele, a ação racional pode ser considerada com relação a um objetivo (*zweckrational*), com relação a um valor (*wertrational*), com relação aos afetos (ação afetiva ou emocional) e a com respeito à tradição. Essas quatro formas básicas da ação racional encontrarão diversas combinações nas realidades históricas, permitindo o surgimento de culturas com suas especificidades e idiossincrasias, mas que podem ser compreendidas em suas questões fundamentais. Embora Weber reconheça que o processo de *desmagificação* do mundo leve a um aumento da razão instrumental, as ações sociais voltadas aos valores constituem a principal novidade da análise sociológica weberiana. Os processos de afirmação e de negação do mundo presente nos valores sociais e religiosos permitirão a compreensão das mais diversas sociedades. O brilhante exemplo da ética protestante e seu papel na gênese do capitalismo moderno mostram o quão fértil pode ser a análise da religião para a compreensão da conformação do tecido social.

\*\*\*

As categorias de análise da sociologia desenvolvida por Max Weber foram utilizadas por diversos intérpretes da realidade social brasileira, como o pioneiro

trabalho de Sérgio Buarque de Hollanda, *Raízes do Brasil*, onde o autor utiliza o conceito de “patrimonialismo” para caracterizar o homem cordial. Embora interessante, o ensaio de Hollanda não possui o fôlego e a abrangência d’*Os Donos do Poder. Formação do patronato político brasileiro*, de Raymundo Faoro. A primeira edição da obra, na década de 1950, não teve maior repercussão, em parte pela “terminologia aparentemente bizarra” com a qual os leitores se defrontaram e que a segunda edição do livro buscava atenuar. No prefácio à segunda edição Faoro afirma a sua filiação com a análise weberiana, destacando a particularidade de sua obra.

E... este livro não segue, apesar de seu próximo parentesco, a linha de pensamento de Max Weber. Não raro, as sugestões weberianas seguem outro rumo, com novo conteúdo e diverso colorido. De outro lado, o ensaio se afasta do marxismo ortodoxo, sobretudo ao sustentar a autonomia de uma camada de poder, não diluída numa infra-estrutura esquemática, que daria conteúdo econômico a fatores de outra índole (FAORO, 2001).

A influência da obra de Faoro para a interpretação do Brasil contemporâneo não veio imediatamente, mas a partir da década de 1970 ele ajudou a questionar as interpretações de formação econômica do Brasil baseadas no marxismo convencional que dominou o debate das ciências sociais brasileiras nos anos seguintes. Conforme a versão marxista, o Brasil havia sido, em sua origem, uma sociedade rural, “semifeudal”, que ainda não havia conseguido criar uma burguesia nacional capaz de desenvolver a economia do país. Desse modo, o feudalismo brasileiro não teria criado as condições do capitalismo moderno, nem trouxe consigo a moderna classe operária, o agente histórico, conforme o marxismo, que iria implantar o socialismo no país. Ainda conforme a interpretação do marxismo oficial, na luta entre o latifúndio tradicional e a burguesia moderna, no contexto da Guerra Fria, o latifúndio seria um aliado do imperialismo, mantendo o país dominado e subdesenvolvido, incapaz de ser superado pela burguesia nacional, pelo proletariado incipiente e pelo campesinato subjugado. Ainda segundo a interpretação marxista oficial, tudo deveria acontecer e se explicar pela luta de classes, onde o Estado não seria mais do que o executor e defensor dos interesses da classe capitalista. O problema, no Brasil, era que as classes nunca se organizavam nem agiam como preconiza as categorias analíticas marxistas...

Faoro questionou esta interpretação em dois pontos fundamentais. Inicialmente contestou a tese do passado feudal ou semifeudal, com o predomínio do campo sobre as cidades; ao contrário: o que sempre predominou na evolução da colônia à república foi os vínculos com o comércio internacional, características de uma economia mercantil e não de uma economia agrária semifeudal. Não há dúvida de que as grandes distâncias, o isolamento das propriedades rurais, os recursos produzidos pela posse da terra e pelas *plantations* de açúcar, tudo isto levava ao fortalecimento do poder local, ao poder dos coronéis. Estes eram, no entanto,

Efeitos inevitáveis, decorrentes do isolamento geográfico, da extensão da costa, capazes de gerar núcleos de autoridade social, sem que a administração real permitisse a consolidação da autonomia política. Tudo está longe do feudalismo, da aristocracia territorial, dos monarcas latifundiários. Olhos vigilantes, desconfiados cuidavam para que o mundo americano não esquecesse o cordão umbilical, que lhe transmitia a força de trabalho e lhe absorvia a riqueza. O rei estava atento ao seu negócio (FAORO, 2001, p. 133).

Essa é a situação surgida desde o início da colonização, com as capitânias hereditárias, o vínculo comercial e político que continuaria pelo período imperial, com uma forte presença dos centros urbanos como os centros tomadores de decisão local, onde se instalava o poder do Estado, de cujo beneplácito o poder dos donos da terra dependia, e que prestava esclarecimentos e tributos ao poder ultramarino, senhor de todas as graças, detentor de todos os benefícios.

A segunda tese de Faoro contrária às análises convencionais do marxismo é que o poder político não era exercido nem para atender aos interesses das classes agrárias, ou latifundiárias, nem àqueles das classes burguesas, que haviam se constituído à sombra do poder e das licenças reais. Ou seja, não se explicava a lógica de funcionamento do poder exercido pelo Estado a partir das categorias tradicionais marxistas da luta de classes e o uso da metodologia weberiana da estruturas de dominação se mostrou mais adequada para compreender o funcionamento da estrutura estatal brasileiro, sua burocracia e seu estamento. Na estrutura de dominação que vigorou no país, o poder político era exercido em causa própria, por um grupo social cuja característica era, exatamente, a de dominar a máquina política e administrativa, através da qual fazia derivar seus benefícios de poder, prestígio e riqueza. Não se ignora a relação entre economia e política, mas há

uma crítica à tese que assume o Estado como mero reflexo dos interesses economicamente dominantes. Para se expressar em termos weberianos, se constituía num “estamento burocrático”, que tinha se originado na formação do Estado português dos tempos da Revolução de Avis, e que se reencarnaria depois naquilo que ele chamaria de o “patronato político brasileiro”.

O estamento burocrático tinha tido sua origem no “patrimonialismo”, conceito weberiano utilizado para explicar uma forma de dominação política tradicional típica de sistemas centralizados que, na ausência de um contrapeso de descentralização política – geralmente encontrado na estruturação da sociedade civil – evoluiria para formas modernas de patrimonialismo burocrático-autoritário, em contraposição às formas de dominação racional-legal que predominaram nos países capitalistas da Europa Ocidental. A contribuição de Faoro aqui vai além da utilização dos conceitos weberianos e da interpretação que deu do sistema político brasileiro: ela consiste, no exame do sistema político nele mesmo, e não como simples manifestação dos interesses de classe.

Assim, Faoro foi o precursor do uso da abordagem de inspiração weberiana para entender o Brasil, que se tomou cada vez mais importante, na medida em que as limitações das explicações marxistas foram se tornando mais claras. Contudo, apesar do grande uso que fazia da história para explicar o surgimento do patronato político, Faoro tinha ironicamente uma visão totalmente a-histórica do fenômeno que estudava, e talvez seja nisto que ele se afastava, como ele mesmo dizia, do que seria uma interpretação propriamente weberiana da história política brasileira (SCHARTZMAN, 2003).

Contra Faoro e sua visão estática de perpetuação do estamento político, é possível argumentar que uma série de novas tecnologias e relações sociais mudaram e evoluíram ao longo dos séculos, de modo que o corpo político não permaneceu estático, embora certa lógica de funcionamento do Estado tenha permanecido. Por outro lado, a análise do período mostra que nem sempre o estamento manteve a unidade defendida por Faoro, como uma essência imutável, uma vez que às vésperas do golpe civil-militar de 1964 – apoiado pelo autor dos *Donos do Poder* – muitos militares, tecnocratas e autoridades estavam ao lado do projeto trabalhista de João Goulart.

Assim, para Faoro, a história servia para entender a gênese uma essência que jamais se apaga e não para compreender um processo dinâmico e que, embora com muitas semelhanças formais com o passado, era na prática, outro. Para Weber, seu inspirador teórico, ao contrário, estudar a história não servia somente para identificar a origem de determinados conceitos, mas, sobretudo, para entender como diferentes sociedades e grupamentos humanos buscam seus caminhos, resolvem seus dilemas e tensões, e fazem suas escolhas de vida no âmbito de um conjunto de valores e vocações. Apesar das críticas, Faoro chama atenção para um aspecto fundamental da vida política brasileira: o funcionamento da sua classe dominante e sua influência nas decisões do Estado, orientando politicamente o capitalismo. Na experiência brasileira, as análises de Faoro sobre o papel histórico da tradição patrimonial-burocrática portuguesa e seus prolongamentos no desenvolvimento do país ao longo do século XX abriram caminhos importantes para a pesquisa do funcionamento da burocracia estatal brasileira, da sua lógica de funcionamento como capitalismo politicamente orientado e de seus aparatos de repressão, como teremos oportunidade de estudar em detalhe no Capítulo 5.



## **3 POLÍTICAS SOCIAIS E QUALIDADE DE VIDA**

### ***3.1 Estrutura federativa e políticas sociais***

A Constituição promulgada em 1946 encerrou formalmente o período da ditadura do Estado Novo no Brasil. Durante a vigência desta Constituição o país viveu um dos seus mais longos e ininterruptos períodos democráticos, associado a uma relativa descentralização federativa, e a um importante aumento nos indicadores de qualidade de vida. Melhorias expressivas na educação, na saúde e na renda foram verificadas, apesar de partirem de patamares muito baixos quando comparadas aos demais países latino-americanos e da OCDE. Esse processo de melhoria dos indicadores sociais, que se iniciara com a conquista do poder pela Aliança Liberal em 1930, se acelerou após a Segunda Guerra Mundial, sofrendo uma queda drástica a partir da segunda metade dos anos 1960, como indicado na Tabela A.1 do Anexo.

Entre os presidentes do período em análise, Vargas foi um dos mais influentes do ponto de vista institucional, pois se preocupou desde seu primeiro período presidencial com a criação, reforma e ampliação de instituições que permitiram o surgimento da ordem econômica capitalista do Brasil moderno, com forte presença do Estado na economia e com um capitalismo politicamente orientado. A década de 1930 assistiu à implementação da legislação trabalhista, das propostas para o ensino (que resultarão na LDBEN), para saúde (desmembramento do Ministério da Saúde do Ministério da Educação) e para a previdência social (que resultará na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)). A compreensão das políticas públicas brasileiras do período que se inicia com a subida de Vargas ao poder é indissociável desta evolução institucional, que, como argumentam os institucionalistas estudados no segundo capítulo deste trabalho, é de longa evolução, resultando em mudanças de paradigmas sociais e econômicos, implicando uma nova ordem social.

O estudo das instituições, contudo, é apenas parte da análise possível da evolução da qualidade de vida de um país. Um estudo do período deve observar também a maneira como as pessoas vivem, o que elas conseguem realizar, e não apenas conjecturar sobre o regramento normativo formal e informal sob a qual supostamente elas deveriam viver. Assim, a análise das políticas públicas do período

neste capítulo também analisa as condições de vida realmente existentes no período através dos indicadores de qualidade de vida, como expectativa de vida, taxa de matrícula e poder de compra. Adicionalmente, as políticas públicas executadas no período são influenciadas diretamente pelos diagnósticos realizados pela CEPAL e outras agências internacionais públicas e privadas, como UNESCO e FMI, Fundação Rockefeller e Fundação Ford, entre outras, de modo que as referências aos diagnósticos e prescrições das políticas realizadas por essas agências também são discutidos ao longo do capítulo. Em suma, evolução político-institucional, realizações e funcionamentos, e prescrições de políticas públicas de inspiração cepalina são as balizas dentro das quais discutiremos as políticas sociais neste capítulo. Entrementes, uma referência preliminar e obrigatória ao estudo das políticas públicas implementadas nas áreas de saúde, educação e renda que abre este capítulo é o estudo da federação brasileira no período, sua distribuição de competências, evolução orçamentária e situação financeira.

Apesar do acelerado crescimento econômico, com importantes mudanças qualitativas no parque industrial e acelerado processo de urbanização, as finanças públicas federais e estaduais se deterioram ao longo do período. Após os déficits verificados no governo de Eurico Gaspar Dutra, as contas públicas entram em equilíbrio no início do segundo governo do presidente Vargas. A situação se deteriora ao fim do seu governo e ao longo do governo JK, levando a imensos déficits no início da década de 1960<sup>56</sup>. A crise cada vez mais acentuada das finanças públicas traz em seu bojo um problema acerca das fontes de financiamento, não só para a manutenção do Estado (e seu consequente reflexo nas políticas públicas que iremos tratar nas seções 3.3, 3.4 e 3.5 deste capítulo), como também para o tipo de crescimento econômico. Assim, o estudo da estrutura federativa do período, sua história e evolução institucional, suas condições de financiamento, níveis de endividamento e a administração das crescentes dívidas públicas constituem etapas preliminares ao estudo das políticas públicas nas três dimensões de análise propostas para esta seção, saúde, educação e renda.

---

<sup>56</sup> Um dos principais argumentos para contestar o pretenso caráter populista de suas políticas econômicas utilizados por Fonseca (2010) encontra-se na análise dos resultados das contas públicas durante o governo Vargas. Outro argumento a ser explorado no Capítulo 5 é de que o sistema político da Terceira República levou ao fortalecimento dos partidos e não – como seria o caso num sistema autenticamente populista – ao seu enfraquecimento.

As políticas públicas realizadas na área da saúde são consideradas a partir dos diferentes modelos que foram parcialmente implementados no país. O governo Dutra inaugura a fase de planejamento governamental com o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia). Apesar do nome, o plano teve poucas ações na área da saúde pública e alimentação, concentradas em transporte e energia (padrão que se repetiria com o Plano de Metas). As grandes obras de saúde do governo Dutra foram a construção do Hospital dos Servidores do Estado (RJ), o maior da América Latina, além de outros seis hospitais militares regionais. Ou seja, ações pontuais e sobejamente insuficientes para fazer frente à demanda, mesmo da área urbana da capital federal. Na área da saúde pública ainda foi constituída a Campanha Nacional de Saúde, que tinha como objetivo melhorar as condições sanitárias no campo, com alcance bastante limitado.

O segundo governo Vargas merece uma análise mais demorada, não apenas porque já havia exercido a presidência por um longo período de tempo, sendo o principal protagonista da cena política brasileira até seu suicídio, como também por apresentar um tratamento mais complexo do ponto de vista institucional para o tema da saúde. No governo Vargas há uma tendência pelo fortalecimento de instituições de medicina de caráter comunitário, com foco na prevenção de doenças e no controle sanitário, de modo a evitar especialmente as doenças infecto-contagiosas e endêmicas. Vargas realiza diversas reformas institucionais, centralizando e uniformizando procedimentos da área da saúde pública na União, criando, ampliando ou reformando instituições que permitissem controlar inicialmente as epidemias e as doenças decorrentes diretamente de más condições sanitárias do meio, responsáveis diretas pelo maior número de enfermidades que assolavam a população brasileira.

No governo JK há uma inflexão das políticas de saúde, mudando o foco da saúde pública de um modelo coletivo, com ênfase no tratamento sistêmico, nas campanhas de vacinação e no saneamento, para o individual, com ênfase no tratamento personalizado do paciente dentro de complexos hospitalares dotados de alta tecnologia. A mudança de modelo de saúde pública adotada por JK foi inspirada nas diretrizes e padrões da medicina norte-americana do após-Segunda Guerra. A influência dos EUA na área da saúde pública brasileira remonta à República Velha, a partir de projetos epidemiológicos desenvolvidos pela Fundação Rockefeller no estado de São Paulo. As iniciativas desta fundação resultariam na organização do

Departamento Nacional de Saúde Pública (DNESP), no governo JK, responsável pela estruturação de unidades sanitárias e de atendimento clínico nos padrões norte-americanos – os Centros de Saúde Modelo – que posteriormente seriam repassados aos municípios. Este projeto se mostrou de pouca eficácia para a realidade brasileira, pois os seus altos custos impediam a sua transferência para os municípios, responsáveis pelo primeiro atendimento em saúde, e que amargavam contínuos déficits orçamentários durante todo o período. Com o abandono de uma tentativa de universalização do atendimento devido ao fracasso do programa do DNESP, uma política de saúde pública visando apenas intervenções pontuais passou a ser realizada, preferencialmente nas regiões de maior interesse econômico ou de projetos governamentais, até o final do governo JK.

O conturbado período do governo Jânio Quadros, interessante do ponto de vista político, foi pouco efetivo na realização de políticas públicas de longo alcance, que exigem demorado tempo de maturação e de implementação. A subida ao poder de João Goulart com a renúncia de Quadros provocou outra inflexão na área da saúde pública. Influenciado pelo sucesso inicial do modelo revolucionário cubano, de baixo custo e grande repercussão social, o governo trabalhista pretendia revigorar o modelo de saúde pública esboçado por Vargas, com atenção aos camponeses e às condições sanitárias do meio. Contudo, os esforços no sentido de um tratamento coletivo da área da saúde sofreram diversas resistências no conturbado governo João Goulart e foram rapidamente eliminados pelos governos militares, que voltaram a um modelo individual e privado de saúde pública, baseado nos grandes hospitais e na compra de leitos. Somente na Constituição de 1988 que o modelo de saúde coletiva, sistêmico, voltará a ser estruturado em nível nacional através de um sistema compartilhado de saúde pública, com a distribuição de competências entre os entes da federação.

A Constituição de 1946 vinculou 10% do orçamento federal e 20% dos orçamentos estaduais e municipais para despesas com educação. Com recursos constitucionalmente assegurados foi possível expandir as redes estaduais e municipais de ensino, bem como a rede de escolas técnicas e de universidades sob responsabilidade do governo federal. Os resultados nos diferentes estados da federação, contudo, foram muito desiguais. Estados como o Rio Grande do Sul expandiram de forma substantiva a rede estadual, com a meta cumprida de não deixar nenhum município sem escola. Já nos estados do Nordeste os índices de

analfabetismo permaneceram maiores do que 50% na média da região ao final do período. No âmbito federal, durante o período de transição, em janeiro de 1946, foram promulgados uma série de decretos-lei com o objetivo de criar a rede nacional de ensino profissionalizante, cujos maiores expoentes são o Sistema Nacional de Ensino Comercial (SENAC) e o Sistema Nacional de Ensino Industrial (SENAI).

De uma perspectiva mais ampla o quadro geral da educação não se apresentou tão favorável. Particularmente no Nordeste, mas no Norte e no Centro-Oeste também, a pesada herança colonial e escravocrata conservada ao longo da República Velha impunha o desafio de alfabetizar mais de 50% da população. Apesar dos esforços de administradores públicos e educadores, como Anísio Teixeira e Paulo Freire<sup>57</sup>, e do sucesso relativo dessas políticas, uma vez que os aumentos relativos nessas áreas foram substantivos, ainda havia um imenso esforço de aprendizado institucional a ser realizado. Este esforço institucional passava pela formação de professores e gestores, assim como pela separação dos estudantes por idade e turma, pelo oferecimento de transporte e de alimentação, entre outras providências imprescindíveis e anteriores ao processo educacional propriamente dito, necessários para universalização da educação num país marcado por aguda desigualdade social. Somente no governo João Goulart, em 20 de dezembro de 1961 foi promulgada a LDBEN, que estava em discussão desde o início do primeiro governo Vargas, há trinta anos. A LDBEN trouxe importantes avanços para a educação brasileira, sobretudo no que se refere às metas de universalização do ensino e ao direito a um ensino laico, livre dos dogmas das ordens religiosas, então as principais responsáveis pela educação privada no país. Também no governo João Goulart realiza-se a primeira tentativa de erradicação do analfabetismo no campo, cujos habitantes eram até então excluídos das políticas sociais e dos direitos políticos, através dos métodos de alfabetização revolucionários de Paulo Freire. Seu grupo foi responsável pela alfabetização de 300 cortadores de cana em apenas 45 dias. O presidente João Goulart, empenhado na realização das *Reformas de base*, aprovou a multiplicação dessas primeiras experiências num Plano Nacional de Alfabetização, que previa a formação de educadores em massa e a rápida

---

<sup>57</sup> Em 1946, Freire foi indicado ao cargo de diretor do Departamento de Educação e Cultura do Serviço Social no Estado de Pernambuco, onde iniciou o trabalho com analfabetos pobres. Em 1961 Paulo Freire tornou-se diretor do Departamento de Extensões Culturais da Universidade do Recife, realizando junto com sua equipe as primeiras experiências de alfabetização popular que levariam à constituição do método de alfabetização que levaria o seu nome.

implantação de 20 mil núcleos (denominados de "círculos de cultura") pelo país. Apesar do sucesso acadêmico desse educador popular, o brasileiro com maior número de prêmios acadêmicos da história, professor em Harvard e Cambridge, esses esforços incipientes foram abafados com a instauração da ditadura militar.

A análise da renda envolve considerações do ponto de vista tributário (assunto da próxima seção, sobre as finanças públicas da federação), político, institucional, econômico e social (assuntos da seção 4.5). A partir da Constituição de 1946 há um importante deslocamento das bases tributárias, ou seja, das fontes de financiamento do Estado, que passam a repousar sobre bases *internas* e não mais sobre os tributos relacionados ao comércio exterior (na República Velha, os tributos sobre exportação pertenciam aos estados, enquanto os tributos de importação pertenciam à União), encontrando nos tributos incidentes sobre o consumo e a renda fontes de arrecadação cada vez mais importantes (BORDIN e LAGEMANN, 2006, p. 64). Tal fato reflete a modernização da sociedade brasileira iniciada na década de 1930, que deixa de ser apenas um fornecedor de bens primários para o mercado internacional, passando a ter o seu centro dinâmico na própria evolução da sociedade brasileira<sup>58</sup>. Assim os setores ligados ao comércio exportador e importador perdem relativamente o seu poder político em detrimento dos empresários dedicados aos mercados internos, de acesso relativamente restrito à nascente indústria nacional.

Concomitante ao fato de ser um Estado governado por uma Constituição de cunho liberal, que buscava fortalecer o papel e os direitos do indivíduo, o Estado brasileiro já havia sido marcado de forma indelével pelas características de um Estado desenvolvimentista, contando cada vez mais com a intervenção do Estado na economia e na sociedade. Se na *República Velha* a "questão social" era tratada como um "caso de polícia", a partir da *Revolução de 30* os direitos sociais (incluindo o direito de voto às mulheres e aos analfabetos) passam a constar nos discursos e ações governamentais. Data do período a promulgação da legislação trabalhista e a constituição de um sistema nacional de previdência social. A legislação trabalhista é um marco para a questão da renda das camadas trabalhadoras no Brasil, não só

---

<sup>58</sup> As causas desta mudança são objeto de controvérsia na literatura. Furtado, em seu influente *Formação Econômica do Brasil* sustenta que tenha sido inconsciente, devido aos resultados benéficos para a indústria provocados pela política de valorização dos preços do café devido à crise de 1929. Já Fonseca (1999) encontra na análise dos discursos de Vargas e nas mudanças institucionais a intencionalidade da industrialização (e, portanto, da mudança do centro dinâmico) guiada pelo estado brasileiro.

pelos trabalhadores que foram incluídos nela, como também pelos trabalhadores que foram excluídos, notadamente os trabalhadores rurais e até 1961 os trabalhadores urbanos autônomos. É possível encontrar na legislação trabalhista uma forte influência institucional que determina um padrão distributivo para os rendimentos do salário. Apesar de mais de 50% dos trabalhadores rurais estarem excluídos no início do período, o sistema formal de trabalho cresceu substantivamente durante o período, acompanhando as mudanças demográficas da sociedade brasileira, mas não o suficiente para diminuir as desigualdades sociais e de renda, que também cresciam.

As políticas previdenciárias da época também são importantes para analisar a evolução da renda, sobretudo aos segurados e pensionistas que podiam usufruir do sistema previdenciário, que se constituíam uma pequena parcela dos brasileiros. A partir das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs), organizadas por profissões, passa a haver um processo de centralização e padronização dos benefícios previdenciários nos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) a partir do final da Segunda Guerra. O ano de 1960 marca o terceiro momento da instituição de um sistema nacional de previdência social, com a proclamação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), ao final do governo JK.

A Constituição de 1946 apresenta preocupações explícitas com a criação e a distribuição espacial da riqueza, em particular da renda. A Carta Magna destina 3% do orçamento da União para políticas de valorização econômica da Amazônia e 3% para o combate às secas na região Nordeste. A criação desses fundos constitucionais, uma experiência pioneira de planejamento regional por intervenção coordenada dos diferentes agentes (públicos de diferentes esferas da federação e privados) deu origem em 1953 à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e em 1959 à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Apesar da novidade em termos de intervenção do Estado no território, elas tiveram sucesso limitado para o combate à estagnação econômica, não conseguindo promover o desenvolvimento econômico de regiões deprimidas e atrasadas em que atuavam.

Este capítulo se divide em cinco seções. A primeira é esta introdução. Na segunda é analisada a estrutura federativa e o comportamento das finanças públicas

no período.<sup>59</sup> Na terceira são analisadas as políticas referentes à saúde, a distribuição dos dispêndios governamentais na área nos três níveis de governo, os principais indicadores e as principais discussões que pautaram os modelos de saúde pública no período. Na quarta seção são analisadas as políticas referentes à área de educação, a história institucional, os dispêndios orçamentários e as principais ações públicas na área. Finalmente, analisaremos as políticas referentes à distribuição de renda e ao combate às desigualdades sociais e regionais na quinta seção. Iniciamos com o resgate institucional das legislações trabalhista e previdenciária, para, posteriormente, avançar na análise da renda através das ações de combate à pobreza e às desigualdades regionais. Nas considerações finais ao capítulo buscaremos analisar a influência que a democracia produziu nas três áreas sociais em análise.

### ***3.2 A Constituição de 1946 e a Federação: competências e condicionantes***

A vitória das democracias liberais na Segunda Guerra Mundial contribuiu para o fim do Estado Novo no Brasil, muito embora este tivesse sido um importante aliado durante a guerra. No lugar de um Estado centralizador e autoritário, características do Estado Novo, a Constituição de 1946 retomava os moldes federalistas que haviam caracterizado a estrutura política do Brasil até 1930, onde a política dos governadores possuía importante papel protagonista. Contudo, as profundas alterações sociais e econômicas, aliadas a uma alteração qualitativa do Estado brasileiro promovidas no curso do longo primeiro governo Vargas impossibilitavam, na prática, o retorno ao modelo federalista anterior. Instituições criadas no período do Estado Novo e importantes demais para serem extintas (como as empresas estatais necessárias para a industrialização e a legislação trabalhista) permaneceram dentro de uma Constituição liberal, gerando um ser jurídico híbrido, com complexas relações federativas e sociais. Como veremos na seção 3.5, ao tratarmos de questões referentes à renda, a legislação trabalhista e a organização sindical oriundas do Estado Novo foram importantes instituições não-liberais que perduram ao longo do interregno democrático.

---

<sup>59</sup> Neste aspecto, como já nos referimos na Introdução, nossa interpretação é diferente da de PIREZ, (1992), que se propõe a fazer uma avaliação das políticas sociais do período sem atentar para as diferentes competências constitucionais dos entes de federados (MORAES e CARVALHO, 2002).



O Estado desenvolvimentista brasileiro diferia daquele idealizado pelos liberais, por um lado, por realizar intervenções em grande escala na economia brasileira; por outro lado, diferia do pensamento keynesiano clássico por considerar que o papel do Estado na economia não se resumia a coordenar e implementar políticas de estabilização econômica, em particular as políticas anti-cíclicas (como as realizadas na década de 1930 para manutenção do preço do café). O Estado desenvolvimentista buscava superar o equilíbrio espúrio do subdesenvolvimento buscando conscientemente criar desequilíbrios e investir em áreas vitais para o desenvolvimento de longo prazo do país, se antecipando aos gargalos produtivos e criando oferta de serviços onde a demanda ainda é inexistente. A ideologia desenvolvimentista contribuiu para a criação de instituições importantes para o desenvolvimento industrial acelerado pretendido pelo país, com a criação de estatais como a Petrobras e Eletrobras e um banco de financiamento, concessionário de crédito barato – para investimentos de longo prazo – o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). A indução de investimentos industriais no sudeste com a criação, via incentivos fiscais, do parque automotivo, a transferência da capital federal, a criação de inúmeras rodovias federais e as demais exigências de um desenvolvimento acelerado, onde conscientemente buscava-se superar o atraso histórico, marcaram um período com crescentes déficits orçamentários por parte da União e dos estados. Assim, apesar de um crescimento acelerado da economia, com taxas de 8% ao ano durante o Plano de Metas, as finanças públicas deterioravam com a exigência de mais investimentos provocada pelo sucesso dos investimentos anteriores. Segundo Tavares (1963), o processo de substituição de importações quando vencia as primeiras fases do ciclo tendia a se recolocar em patamares de complexidade maiores, implicando em maiores inversões de capital e de tecnologia. Como parte dessas inversões – mesmo no governo JK – deveriam ser feitas pelo Estado, como condição para a implementação de empresas estrangeiras, o crescimento na arrecadação devido ao crescimento econômico não era suficiente para fazer frente aos patamares maiores dos gastos públicos. Como consequência, os diversos governos foram obrigados a aumentar a arrecadação frente ao conjunto da economia. Outra consequência da forte atuação do Estado na economia durante o período foi a elevação da inflação (Tabela A.5 do Anexo), que desarranjava as finanças públicas e corroía os salários. Tais déficits foram financiados pela elevação da carga tributária (Tabelas 17 e 18 do Anexo), por emissões monetárias em nível

federal (Tabela A.16 do Anexo) e por dívidas externas contraídas pelos estados (Tabela A.18 do Anexo).

A industrialização acelerada foi acompanhada por um aumento mais do que proporcional da demanda por serviços e por consumo, fato que deixou a federação brasileira ainda mais “desbalanceada” (SILVA e COSTA, 1995, p. 269). Como agente indutor do desenvolvimento, o Estado também assumiu o combate às desigualdades regionais, com a criação dos Fundos de Desenvolvimento Regional de 3% para a região Nordeste, e de 3% para o desenvolvimento econômico da Amazônia.

A Constituição de 1946 permitiu que os estados e os municípios pudessem contrair dívidas externas sem a necessidade de recorrer à anuência do Senado Federal ou ao presidente da República, fato que possui importantes consequências macroeconômicas. Como veremos, os diferentes níveis da federação brasileira no período possuíam déficits crescentes e o financiamento da dívida pública passou a ser um problema sério. Ao esgotar as suas fontes de financiamento, emissão de moeda por parte da União (devido à alta inflação) e dívida externa para estados (devido à capacidade de endividamento), a impossibilidade de aumentar os impostos dos trabalhadores (por ser base de apoio do governo), dos capitalistas (por ser o setor econômico a ser incentivado) e dos ruralistas (enorme resistência política), a democracia brasileira se encontrou ao final do período num momento de acirramento político. Por falta de consenso político, a necessária reforma tributária só veio com o golpe militar de 1964, sendo, portanto, imposta, fato que provocou arrocho salarial dos trabalhadores - os grandes perdedores, do ponto de vista tributário.

A caracterização da carta Constitucional de 1946 como liberal não é tão evidente de ser verificada à medida que se aprofunda o estudo da estrutura federativa brasileira. Tampouco é possível afirmar que o período foi caracterizado pela descentralização federativa *tout court*. Conforme afirmam Bordin e Lagemann:

a Constituição de 1946 incorporou (...) tendências antagônicas resultando em um produto híbrido, com feições marcadamente liberais, mantendo-se, contudo, boa parte do aparato administrativo centralizador originalmente desenvolvido por Vargas (Bordin e Lagemann, 2006 p. 61).

Segundo diagnóstico de SILVA e COSTA (1995) esse caráter híbrido da federação brasileira deve ser entendido à luz da *heterogeneidade* de sua base socioeconômica e política e das profundas desigualdades que marcam o conjunto da

federação. Conforme afirmam os autores sobre o processo de constituição da federação brasileira:

A soldagem, ou o amálgama obtido de unidades tão diferenciadas, sempre foi conseguida pela ação do Governo central, através do manejo dos fundos públicos, e pela definição, dentre outras, das regras de atuação político-partidária e político-eleitoral. São acordos e alianças que passam por um conjunto de regras e formas de composição, com graus de formalidade muito variável, que constituem uma espécie de pacto que, ao longo dos últimos 50 anos, manteve e renovou a unidade nacional. (SILVA e COSTA, 1995, p. 268)

A seguir, o estudo do federalismo brasileiro do período abrangido pela Constituição de 1946 será dividido conforme o exercício das competências: legislativa, administrativa e orçamentária, tanto do ponto de vista das receitas quanto do das despesas. A centralização/descentralização somente poderá ser afirmada após a análise em particular da atribuição a cada ente de suas competências.<sup>60</sup>

### 3.2.1 Competências legislativa, administrativa e orçamentária

A federação brasileira é caracterizada historicamente por um movimento pendular entre a centralização e descentralização de poderes entre a União, por um lado, estados e municípios, por outro. Embora seja usual encontrar na literatura a assertiva de que a Constituição de 46 constituiu um movimento de descentralização federativa, a análise em detalhe do período não permite confirmar esta posição. Em particular devido às particularidades do federalismo brasileiro do período, que iremos discutir a seguir. Conforme Brasileiro (1973), a tentativa de conciliação dos movimentos antagônicos da federação brasileira no período levou, ainda que de forma incipiente, a um modelo de “federalismo cooperativo”, que já se delineava na Constituição de 1934. Consoante a esta análise, Rodriguez (1995, p. 441) apresenta um quadro positivo do federalismo da época:

O intervalo democrático de 1946 até 1964 foi um período de ampliação da participação e competição eleitoral, fortalecimento jurídico e político dos municípios e reconquista das autonomias estaduais. Ainda assim, já não foi

---

<sup>60</sup> No Anexo são apresentados tabelas de interesse a este trabalho, como a evolução das competências legislativas nos diversos períodos constitucionais, a carga tributária e as médias do período e a evolução da dívida brasileira. Auxiliaram para a elaboração desta seção as aulas de Finanças Públicas do professor Eugênio Lagemann no PPGE/UFRGS no segundo semestre de 2011, seu rico material de aula, a coletânea de Rui Affonso de Britto Álvares e Pedro Luiz Barros Silva, **A Federação em Perspectiva** e as **Estatísticas históricas do Brasil**, do IBGE, de 1986, além de fontes da Internet citadas ao longo do texto.

possível recompor o estadualismo nos moldes do período 1907-30, conhecido na literatura como “Política dos Governadores”, pois as bases estruturais e políticas do País tinham sido alteradas no período anterior... Ao mesmo tempo, o fortalecimento do Legislativo - principalmente das bancadas regionais, pois a Constituinte de 1946 sancionou a desproporcionalidade na representação política - e das prerrogativas federativas dos estados reforçou a ação de grupos de interesse regionais representados na figura dos governadores. O resultado desse processo foi o surgimento de relações intergovernamentais mais equilibradas. A força da União era contra arretada pelas bancadas regionais e pelos governadores, o que exigia um processo de constante negociação e alianças, dando ao jogo federativo um perfil mais cooperativo que em fases anteriores.

Este perfil mais cooperativo pode ser encontrado na própria redação da Carta Constitucional de 1946. Os princípios que regem a distribuição das competências tributárias no federalismo brasileiro no período em análise apresentam a estrutura tributária proposta pela visão da tributação equitativa, dominante no período (LAGEMANN, 1995).<sup>61</sup> A carga tributária se concentrará cada vez mais nos impostos de renda e de consumo, com baixa participação dos impostos sobre a propriedade. Apesar da semelhança com o que os demais países praticavam em termos de legislação tributária, existiam particularidades no caso brasileiro. O sistema brasileiro seguia as sugestões da teoria equitativa. A tributação da propriedade rural pelo governo central e o sistema misto dos princípios origem-destino do ICMS podem ser destacados como particularidades do sistema tributário brasileiro. Durante este período, foram mantidos os mesmos princípios já estabelecidos na Constituição de 1934. Todavia a Constituição de 1946 eliminou a necessidade de consultas ao Conselho Federal e ao Presidente da República para concessão de isenções, ampliando o poder dos estados. Por outro lado,

limitou a capacidade de ação dos estados ao liberar as propriedades agrícolas inferiores a 20 hectares do imposto sobre propriedade rural, ao reduzir a alíquota máxima do imposto de exportação para 5% e ao restringir o campo de incidência desse imposto apenas às vendas ao exterior. Em compensação, criou-se o sistema de transferências do Governo federal para estados e, principalmente, para os municípios. (LAGEMANN, 1995, p. 332)

---

<sup>61</sup> Como condicionantes gerais para a tributação equitativa, destaca Lagemann, (2001, p. 289): “principalmente,”(...) as condições político-econômicas em economias democráticas ocidentais com um grau de desenvolvimento econômico relativamente alto” (NEUMARK, 1970, p.18). Pressupõe-se uma economia de mercado, na qual o Estado intervencionista se faz presente com o objetivo de garantir as condições para uma perfeita concorrência. O Estado deve fornecer os instrumentos legais e institucionais para uma concorrência efetiva, e a liberdade, que implica justiça e igualdade, é condição e medida do progresso, pois a liberdade política só poderá sobreviver num sistema econômico caracterizado pela concorrência (SIMONS, 1951, p. 142 - 43). A organização estatal é considerada como uma precondição para um convívio “civilizado” das pessoas, na medida em que pode exigir de cada qual determinadas normas de conduta” (HALLER, 1981, p.9). Tais condicionantes se encaixam no espírito desenvolvimentista da época.

Assim, a perda do poder de tributar dos estados às vendas ao exterior – um imposto historicamente importante para os estados, mas cada vez menos significativo - sobre essas bases é compensada mediante uma engenharia federativa complexa: as transferências constitucionais.

Essa novidade no federalismo brasileiro ampliava a participação dos municípios como entes políticos. Reconhecidos no Brasil apenas com a Constituição de 1934, os municípios foram os principais beneficiários da regularidade dos repasses garantidos por meio do fundo de participação. Conforme Silva (2009, p. 558):

o sistema de transferência da União para os demais níveis de governo surgiu na Constituição de 1946. Estabeleceu-se nesta Carta a obrigatoriedade da União transferir aos estados e municípios e Distrito Federal 60%, no mínimo, do produto de arrecadação dos impostos únicos sobre lubrificantes e combustíveis, energia elétrica e minerais, bem como 10% da arrecadação do imposto de renda aos municípios do interior. O sistema de transferências dos estados para os municípios também foi ampliado ao se estabelecer que, quando a arrecadação estadual de impostos, exceto o de exportação, excedesse em Município que não fosse o da Capital, o total das rendas locais de qualquer natureza, o Estado passaria, anualmente, 30% do excesso arrecadado para esse Município.

A seguir apresentamos o Quadro 1 com o sistema de partilhas e transferências conforme estabelecido na Constituição de 1946.

**Quadro 1 – Sistema de partilhas e transferências da União, estados e municípios durante a vigência da Constituição de 1946.**

<b>Imposto</b>	<b>Competência</b>	<b>Participação</b>
Renda	União	União – 90% e Municípios (exceto capitais) – 10% (1) União – 85% e Municípios (inclusive capitais) – 15% (2)
Combustíveis e lubrificantes, Minerais e energia elétrica	União	União – 40%; Estados e Distrito Federal e Municípios - 60%
Consumo	União	União – 90% e Municípios – 10% (2)
Competência residual	União/estados	Estados – 40%; União – 20% e Municípios – 40% (3)
Todos, exceto sobre exportação	Estados	Municípios – 30% do excedente (4)

**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). **Notas:** (1) Em 1948: 5% para municípios; (2) Emenda Constitucional nº5, de 21 de novembro de 1961; (3) Eliminado pela Emenda Constitucional nº5, de 21 de novembro de 1961; (4) Valor dos tributos estaduais, exceto imposto sobre exportação, excedente ao valor dos tributos arrecadados pelo Município em sua área de jurisdição.

A criação de fundos constitucionais destinados ao nordeste, norte e centro-oeste para o combate às disparidades regionais também é um aspecto importante

das compensações via transferências. A evolução institucional desses fundos será tratada na seção 3.5.

Assim, para resumir, as maiores inovações legislativas presentes na Constituição de 1946 do ponto de vista das finanças públicas são:

- inclusão dos impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica e minerais (competência federal, mas partilhado com estados e municípios: 60%);
- criação de mecanismo de compensação financeira aos estados e aos municípios (30% do excedente estadual arrecadado no município, exceto capitais);
- criação dos fundos de participação; e
- criação das agências regionais de desenvolvimento: SPVEA de 1953 e SUDENE de 1959.

Essas inovações introduzidas na Carta Constitucional de 1946 ilustram o “centralismo descentralizado” ou o “federalismo cooperativo” que acompanha o federalismo brasileiro do período, em especial na complexa engenharia ensejada pelas transferências e isenções governamentais de criação, estímulo e combate às desigualdades regionais presentes na federação brasileira, um fenômeno complexo, contraditório e multidimensional. Tais desigualdades se acentuam dramaticamente no período com a industrialização induzida do sudeste, representando importante desafio de integração dos estados mais pobres do norte e do nordeste à nossa federação (OLIVEIRA, 1995, p. 79). Na seção 3.5, ao tratarmos das políticas voltadas à renda, teremos oportunidade de tratar com mais detalhe das políticas de combate às desigualdades regionais. A seguir, apresentamos a distribuição das competências legislativa, administrativa e tributária.

### **3.2.1.1 Competência legislativa**

A competência legislativa se centraliza no período com a criação dos fundos de participação de estados e municípios. Embora haja certa descentralização administrativa e orçamentária, com o aumento da margem das administrações estaduais e municipais para que tratassem da administração dos impostos de sua competência privativa. Não esquecendo que a União concentra poderes para conceder isenções desses tributos e que havia concorrência entre a União e os estados na apuração dos impostos sobre consumo – Imposto sobre Vendas e

Consignações (IVC) e Imposto sobre o Consumo (IC) – que possuem mesma base econômica. De um modo geral, é possível afirmar que havia maior descentralização orçamentária por conta das execuções orçamentárias de competência dos diferentes entes da federação. A distribuição das competências na arrecadação de tributos pode ser verificada no Quadro 2 a seguir<sup>62</sup>:

**Quadro 2 – 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 ganha um novo e importante formato na origem das receitas estaduais e municipais com a Constituição de 1946 com a criação dos fundos de participação de estados e municípios, embora a competência tributária de estados e municípios não tenha praticamente sofrido alterações quando comparada com a Constituição de 1937. Como é possível perceber no Quadro 2, esses fundos concentram a competência legislativa na União no lado da receita. Por outro lado, como já vimos acima, o poder de realizar a administração tributária por parte dos

<sup>62</sup> Para um quadro histórico da evolução das competências tributárias, conferir o Quadro 5 do Apêndice.

estados e municípios aumenta, fato que leva a um processo de descentralização orçamentária e administrativa do lado dos gastos públicos, permitindo aos estados e municípios terem as suas próprias máquinas de arrecadação dos impostos de sua competência, além de poderem contar com as receitas vinculadas constitucionalmente.

Durante o período em análise, a carga tributária apresenta tendência de alta, passando de um piso de 14% em 1947, isto é, no início do período, para um teto de 21% em 1965, isto é, ao final do período, apresentando uma carga média de 14,18% na década de 1940 (1947-50), 16,43% na década de 50 e 19,94% na década de 1960, conforme dados das Tabelas 17 e 18 do Anexo. Embora a carga tributária aumente e a base dos impostos fosse alterada para aqueles tributos com maior potencial de arrecadação, a dívida pública aumenta mais do que proporcionalmente à elevação da carga, resultando graves problemas para sua administração.

Outra característica do período em tela é a mudança relativa dos tributos com maior capacidade contributiva. Os dados da Tabela A.3 do Anexo mostram que os impostos sobre o *consumo* aumentam substantivamente sua participação no total tributado, passando sua participação de 40% no início do período para 56% ao final. Neste período os impostos sobre o consumo são partilhados entre o governo federal e os estados. Já o Imposto de Renda diminui sua participação relativa, e passa a ser partilhado entre estados e a União, conforme vimos no quadro 2 acima. Esta mudança na importância relativa dos impostos ocorre em função da mudança da base tributária, diretamente associada ao desenvolvimento da indústria por substituição de importações, a mudança do centro dinâmico da economia brasileira,



e pelo acelerado êxodo rural do período, que monetiza as relações sociais<sup>63</sup>. Ainda sobre a Tabela A.3, cumpre observar que a rubrica **Outros**, com acentuado aumento ao final do período, marca o início das contribuições sociais, de arrecadação exclusiva da União, fato que nos anos recentes resulta em crescente desequilíbrio de receitas em seu favor.

A mudança verificada nos tributos mais arrecadados também se constata nos estados, conforme é possível observar na Tabela A.4 do Anexo, com destaque para diminuição do imposto de exportação e o aumento do imposto sobre consumo, sendo que o IVC, com uma participação de 40,27% no início do período, representa uma participação 70,11% das receitas estaduais, num aumento relativo de 30% no total da arrecadação. Já o imposto sobre indústrias e profissões passa dos governos estaduais aos municípios. Desse modo, é possível afirmar que os impostos sobre o consumo tanto em nível federal quanto em nível estadual são os maiores responsáveis pela arrecadação tributária, embora o façam em cascata – fato que penaliza a produção e o consumo – e de forma regressiva – uma vez que incidem sobre o total da renda das camadas mais baixas da população. O imposto de renda, progressivo, tem pouco destaque na arrecadação do período, chegando mesmo a diminuir a sua participação relativa no total das receitas tributárias.

### 3.2.1.2 Competência administrativa

Do ponto de vista administrativo, a Constituição de 1946 permitiu a criação das administrações tributárias estaduais, que dispunham de autonomia para “definir

---

<sup>63</sup> “Quando termina o período regulado pelo Plano de Metas e a industrialização se completa, a velha estrutura tributária esgota suas virtualidades. Isto por três razões. Em primeiro lugar, os impostos indiretos (imposto de consumo e o imposto de vendas e consignações) tinham uma sistemática de incidência incompatível com uma estrutura industrial integrada. Atingiam a mercadoria em “cascata”, isto é, eram cobrados sobre o valor bruto da produção, o que introduzia distorções na estrutura de preços relativos. Em segundo lugar, o imposto de renda possuía uma base estreita de incidência e a sistemática de arrecadação e controle era, no mínimo, precária. Finalmente, esse obsoleto sistema tributário não era capaz de enfrentar as novas necessidades de gasto impostas ao setor público, nem muito menos de exercer qualquer papel de regulação das atividades, na nova economia monopolizada....[Com o golpe militar] [n]ão há dúvida de que do ponto de vista técnico, o instrumental tributário foi radicalmente modernizado. Os impostos indiretos passaram a incidir sobre o valor adicionado e o imposto de renda ganhou maior importância. Do ponto de vista substantivo, a reforma foi guiada pelo critério de se estimular a poupança, na suposição de que dela fundamentalmente dependia o crescimento econômico “sadio”. O resultado foi a complacência para com as rendas do capital e a sobrecarga contra os rendimentos do trabalho, gerando uma das mais iníquas sistemáticas tributárias do mundo capitalista”. Prólogo de Beluzzo L. G em OLIVEIRA (1991).

os níveis e os coeficientes das alíquotas dos impostos que lhe eram privativos e, mesmo, certa capacidade para criar alguns tributos específicos” (OLIVEIRA, 1995, p. 83). Assim, embora os fundos de participação possuíssem papel cada vez mais importante na estrutura federativa brasileira, certa autonomia era reservada à administração tributária por parte dos estados, sendo importante ressaltar o aumento da importância relativa do IVC no período.

A Tabela A.2 do Anexo mostra a divisão da receita tributária no período 1950 – 1967, indicando a perda relativa dos municípios na arrecadação total dos tributos, representando cerca de 61% da sua receita tributária direta, o que significa uma centralização de recursos nos estados e na União. Somente no final do período, já na vigência da ditadura militar, a União teve novo aumento de participação na receita pública direta, em especial através da criação das contribuições sociais.

O uso dos fundos constitucionais permitia à União elaborar as leis de execução dos fundos, fato que permitia a centralização administrativa dos impostos com maior potencial de arrecadação: o consumo e a renda, mas uma execução relativamente descentralizada, nos estados e municípios. De fato, a parte destinada aos estados e aos municípios nos fundos iniciou com 10% conforme a Constituição de 1946; diminuiu no período de centralização federativa da Constituição de 1967, alcançando um piso de 7%; e, novamente aumentou o percentual de participação de estados e municípios na Constituição de 1988 para os atuais 22,5%.

Outro aspecto importante para a administração tributária do período, que se constitui em verdadeiro desafio para o pacto federativo é a centralização espacial da produção da riqueza. A industrialização acelerada do período, em especial com a instalação do parque automotivo no ABC paulista, causou extraordinária concentração de recursos nos estados do sudeste e uma elevação inaudita das disparidades regionais. A concentração espacial ocorreu no sudeste em níveis jamais vistos, de modo que a concentração econômica lançou importantes e substanciais desafios para o pacto federativo que não puderam ser ignorados, dando mostra do tamanho dos desafios e dificuldades em se manter a unidade federativa brasileira. Um dos principais feitos do período para o combate às desigualdades regionais foi a criação, sob direção de Celso Furtado, da SUDENE em 1959, cuja estrutura administrativa pode ser definida como centralização (porque decidida e articulada pelo governo federal) descentralizada (porque envolvia necessariamente

os demais entes da federação (estados e municípios) em sua execução. Nesse caso, as regras eram federais, e parte da administração e da execução orçamentária de competência dos estados e municípios. Iremos retomar este ponto na seção 3.5.

### **3.2.1.3 Competência orçamentária**

A competência orçamentária é atribuição do Poder Executivo. Nesta seção veremos as competências orçamentárias da União, dos estados e dos municípios no período de abrangência da Constituição de 1946. Entre os principais fatos a destacar das dificuldades orçamentárias do período encontram-se o financiamento da dívida federal quase que integralmente com a emissão de moeda, pois ainda não existia um mercado de títulos públicos consolidados, onde o governo pudesse vender títulos da sua dívida, e os déficits crônicos, cujos governos em todos os níveis praticaram políticas pendulares entre superávits e déficits, com mais déficits do que superávits, legando para o período posterior o ajuste entre receitas e despesas.

### **3.2.2 Receitas, despesas e dívida da União**

Nesta seção iremos tratar das receitas, despesas e dívida da União no período de 1945 a 1967. Após um período inicial de relativo equilíbrio, que marca o governo Dutra e o Segundo Governo Vargas, passa a haver um aumento crescente do déficit público no governo JK, que não foi debelado pelas políticas ortodoxas sugeridas pelo FMI no curto governo Jânio Quadros, nem pelo programa de recuperação financeira e unificação do mercado de títulos do governo João Goulart. Como já referimos, os diferentes governos foram gradualmente esgotando as fontes de financiamento público, que levaram a um esgotamento do modelo tributário do período. As emissões monetárias, as dívidas externas estaduais, a inflação e a não existência de um mercado de títulos agravava o quadro das finanças públicas e a consequente capacidade do Estado interferir na economia, reduzindo suas disponibilidades a serem aplicadas nas políticas sociais. As fontes de receita tributária e seus respectivos percentuais de participação constam na Tabela A.2 do

Anexo, enquanto a Tabela A.17 mostra o comportamento do déficit/superávit da União para o período.

Sobre a trajetória da dívida pública da União no período – utilizando como referência as **Estatísticas históricas do Brasil** do IBGE e os estudos de Neto e Silva - é possível perceber neste período as dificuldades pelas quais passavam as finanças da União. O final do governo Vargas e o governo João Goulart são marcados pela grande dívida pública. A consolidação da dívida feita no governo João Goulart, com a unificação do mercado de títulos e a padronização da taxa de juros explica a recuperação que as finanças públicas sofrem a partir de 1961. Apesar da crescente emissão de moeda, e da crise política presente ao longo do governo João Goulart, as finanças públicas estavam melhorando.

Sobre o financiamento da dívida pública via emissão de títulos é possível que observar que as tentativas de lançamento de títulos de forma voluntária a partir de meados da década de 1940 foram frustradas, e a única emissão relevante no período foi a das subscrições compulsórias das Obrigações de Reparelhamento Econômico, a partir de 1958, que mostra um momento de redução da dívida pública, conforme a Tabela A.16 do Anexo. O recurso do governo à colocação de títulos de forma compulsória ilustra bem a situação difícil do crédito público no Brasil, após anos seguidos sem pagar os juros e resgatar os títulos em circulação (entre os anos 1902 e 1956, anos em que ocorreram consolidação da dívida pública, 145 autorizações para emissão de títulos foram expedidas com elevada falta de padronização nas características desses empréstimos. As taxas de juros, por exemplo, variavam de 3% a 7% a.a). A inflação crescente tornava insuficientes os juros pagos sobre as apólices da dívida (normalmente entre 5% e 7%), gerando rendimentos reais negativos e reduzindo a demanda por esses títulos. Não dispondo do crédito público e nem sendo capaz de aumentar a carga tributária, o governo financiou a quase totalidade de seus déficits via emissão de moeda, aumentando as pressões inflacionárias (VIEIRA e HOLLAND, 2008) e (NETO, 1980). Este fato é ilustrado na Tabela A.16 do Anexo, que mostra as principais fontes de receita do período usadas para cobrir os constantes déficits orçamentários.

Devido ao grande problema do déficit, houve duas grandes operações de administração de passivo (ou consolidações) realizadas no período de análise deste

estudo: uma em 1956 e a outra em 1962. No ano de 1956, foi sancionada uma lei de reestruturação do serviço da Dívida Interna Federal. Esta lei tinha o objetivo de padronizar a dívida e melhorar seu controle. Tal consolidação foi influenciada por uma forte pressão de instituições financeiras que enfrentavam dificuldades em adquirir títulos em quantidade suficiente para atender a recolhimentos compulsórios. Conforme Silva (2009), um dos principais problemas da administração da dívida se encontrava em sua fragmentação (existiam em circulação mais de 130 tipos de títulos, com impressões diversas e prazos longos). Desse modo, a consolidação de 1956 agrupou todos os empréstimos em circulação em quatro graus, uniformizando o prazo de resgate para cada grau e estabelecendo novos prazos mínimos de amortização (21, 32, 36 e 68 anos, respectivamente para os graus de 1 a 4). Contudo, os juros não foram uniformizados, mantendo-se vários títulos e com taxas de juros diferentes. Além disso, o prazo dos novos títulos devido às altas taxas de inflação, era considerado muito longo pelo mercado financeiro (SILVA, 2009). Devido aos condicionantes apontados, a reestruturação da dívida tentada não solucionou os problemas de financiamento do governo. Em 1962, no conturbado governo João Goulart, uma segunda operação desta natureza foi tentada. Houve um processo de consolidação mais completo, com o governo lançando os chamados *Títulos de Recuperação Financeira* para unificar a dívida interna da União, substituindo todos os títulos da *Dívida Interna Fundada Federal*, excetuadas as obrigações de *Reaparelhamento Econômico*. Conforme Silva (2009), estes títulos também poderiam ser emitidos para cobrir déficits orçamentários, porém o governo não obteve êxito para esse fim. Já a troca foi bem-sucedida, e os juros foram unificados em 7% anuais. Em virtude da troca, a Dívida Interna Fundada Federal ao final de 1963 era composta exclusivamente desses novos títulos (Recuperação Financeira), das *Obrigações de Reaparelhamento Econômico* e dos comprovantes de empréstimos compulsórios, a serem trocados no futuro por títulos. O governo João Goulart provia, assim, meios de controle mais efetivos para a administração da dívida pública federal.

### **3.2.3 Orçamentos estaduais – receitas, despesas e dívida pública no período**

Nesta seção apresentamos as receitas, despesas e dívida pública dos estados no período compreendido entre 1945 e 1966. Apesar do déficit crônico

observado nos orçamentos estaduais, os percentuais eram menores do que os registrados pela União. No período em análise os estados podiam contrair dívidas, emitindo títulos de dívida, inclusive com o exterior, fato que contribuía para o "fechamento das contas" das finanças estaduais no curto prazo, mas agravavam desequilíbrios macroeconômicos, quer como déficit em conta corrente e quer como inflação, que era uma maneira de socializar o déficit público.

A Tabela A.18 do Anexo mostra o comportamento agregado do superávit/déficit dos estados. Infelizmente não possuímos dados individualizados sobre a dívida pública dos estados, nem detalhes sobre sua composição. Ao considerarmos as políticas públicas nos estados relacionados à saúde e à educação, usaremos dados disponíveis para estados específicos, como São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Rio Grande do Sul. O estado de São Paulo é o estado com as finanças mais "sadias" durante o período. Ele é o principal beneficiário pela política de industrialização, concentrando grande parte das iniciativas privadas presentes no país, com indústrias de elevada produtividade mesmo em setores competitivos da indústria, como máquinas e ferramentas. Apenas o ano de 1958 registra equilíbrio no agregado entre receitas e despesas nas administrações estaduais. O ano de 1951 registra o pior déficit do período e a partir do início da década de 1960 há uma substantiva tendência de déficits nos orçamentos estaduais.

### **3.2.4 Orçamentos municipais – receitas, despesas e dívida pública no período**

A seguir discutimos o panorama geral dos orçamentos municipais, incluindo as receitas, despesas e dívida pública do período entre 1945 e 1966. Os dados são apresentados na Tabela A.20 do Anexo. Conforme apontado, apenas o ano de 1959 aponta superávit. Houve uma oscilação nos déficits dos municípios que em 1945, o primeiro ano de análise, apresentou 11% de déficit no seu agregado, mostrando o final do sistema político do Estado Novo e o início dos repasses do FPM. A tendência verificada é de déficit orçamentário, tendo como único caso de equilíbrio o ano de 1959, ano da já referida reforma do mercado de títulos, que, no entanto, não foi suficiente para manter o equilíbrio orçamentário nos anos subsequentes. A crise fiscal dos municípios, com a insuficiência na arrecadação dos tributos de sua competência (pois não lhes competiam tributar as propriedades rurais) e dos

repasse do FPM, tem impactos diretos sobre as políticas sociais, especialmente no primeiro atendimento dos cuidados em saúde e das redes de ensino fundamental, competência constitucional de estados e de municípios. Sem capacidade de investimento, minguada pela persistência de déficits operacionais, é de se duvidar que algum município tenha feito investimento de vulto nas áreas sociais sob sua competência. Um bom exemplo desta situação se encontra no projeto dos Centros de Saúde Modelo, inicialmente sob gestão da União para ser, posteriormente, repassado aos municípios. Este modelo de gestão em saúde não deu certo devido aos altos custos e às impossibilidades financeiras da maioria dos municípios brasileiros.

Finalmente, a análise do comportamento conjunto do superávit/déficit da União, dos estados e dos municípios no período mostra que as contas da União possuem o maior grau de dispersão, tendo obtido superávits no início da década de 1950 e tendo seu vale no ano de 1956, durante o governo JK, com a execução do Plano de Metas, que previa um investimento expressivo em obras de infraestrutura pública, como a construção de Brasília e das estradas federais, como a Belém-Brasília. O início da década de 1960 mostra um período sucessivo de déficits, com a insolvência de diversos municípios.

### **3.2.5 Considerações finais à seção 3.2**

O estudo das finanças públicas no período de vigência da Constituição de 1946 foi empreendido a partir das competências legislativa, administrativa e orçamentária. Do ponto de vista legislativo, a Constituição de 1946 manteve o imposto de renda da Constituição de 1937, bem como o imposto de consumo IC, que incidia na mesma base econômica do imposto estadual sobre consumo, o IVC. Esses eram os principais tributos, sendo que o imposto sobre a renda era compartilhado com os estados (10%), o de consumo (geral) 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 de compensação (3%) para as regiões norte, nordeste e centro-oeste para o combate às disparidades regionais – cujo auge foi a criação por Celso Furtado no governo JK da SUDENE em 1959.

Do ponto de vista da administração tributária, vimos que os estados tinham razoável margem para definir alíquotas e isenções, com o término da exigência de consultas à União. Os municípios tinham como principal fonte de receitas, além das transferências constitucionais, o imposto territorial urbano, já que o ITR era de competência das administrações estaduais em terrenos com área maior do que 20 hectares.

Do ponto de vista da competência orçamentária, vimos que o período consistiu numa trajetória ascendente da carga tributária. Embora o percentual da tributação em relação ao PIB tenha aumentado no período, há uma presença permanente de déficits em todos os entes da federação. Seguindo a lei de Wagner, o Estado brasileiro aumentou seu tamanho em relação ao PIB mais do que proporcionalmente ao aumento da produção no período, devido à maior demanda por serviços públicos (para uma população aceleradamente urbanizada) e para assumir funções estatais cada vez mais complexas. A utilização de fontes alternativas de financiamento da federação constituir-se-á na principal questão política ao fim do período.

A dívida pública foi de administração complexa, em grande parte devido à ausência de instituições que permitissem a gestão das dívidas públicas e do sistema previdenciário, de modo que faltou um mercado unificado de títulos que pudesse organizar de maneira unificada os fluxos financeiros do período de forma a destiná-los ao desenvolvimento. As administrações estaduais e municipais também podiam emitir títulos de dívida, bem como contrair empréstimos no exterior, de modo que tais liberdades comprometiam seriamente a estabilidade macroeconômica. A conta movimento, vinculada diretamente Tesouro Nacional, que permitia o saque a descoberto (de fato, coberto por emissões monetárias) pelo Banco do Brasil, sendo fator que contribuía para agravar os desequilíbrios macroeconômicos. O resultado desses desequilíbrios fiscais foram taxas de inflação cada vez maiores, que penalizavam os trabalhadores, o planejamento e organização da economia. Concomitante à inflação, outro desequilíbrio macroeconômico importante verificado eram os constantes estrangulamentos do Balanço de Pagamentos, de modo que o governo recorreu a diversas medidas, como taxas múltiplas de câmbio, leilões cambiais e critérios de essencialidade nas licenças de importação para minimizar o problema.

As dificuldades na administração da dívida pública do período tiveram consequências diretas nas políticas sociais que iremos analisar nas próximas seções



deste capítulo. A baixa capacidade de investimento dos municípios explica os baixos investimentos realizados na educação primária, de competência dos municípios conforme a Constituição de 1946. Como os municípios não possuíam fontes alternativas de financiamento, foram os maiores perdedores do aumento da espiral inflacionária verificada ao longo do período. Os estados possuíam relativa capacidade de investimento, mas representavam realidades econômicas e sociais muito distintas. Enquanto o estado de São Paulo lançava títulos com boa aceitação nos mercados internacionais, estados do Norte e do Nordeste padeciam à míngua dos repasses constitucionais. A União enfrentava os seus déficits com recurso à emissão de moeda, e somente ao final do período houve uma reorganização do mercado de crédito que permitiu ao governo federal realizar captações no mercado financeiro. Com a desordem das finanças públicas, a realização das políticas nas áreas de educação e saúde eram dificultadas, mas não totalmente inviabilizadas. Como veremos, a política previdenciária, com a constante intervenção do governo e com a ausência de um mercado de título, foi uma das áreas de atuação que mais sofreu diretamente o impacto dos déficits das finanças públicas do período.

### ***3.3 Políticas voltadas à área de saúde***

#### **3.3.1 Apresentação**

Nesta seção apresentamos brevemente o complexo quadro geral da saúde no país, sua evolução e suas intrincadas relações com o desenvolvimento social durante nosso período de análise. Os êxitos na área da saúde dependem de um conjunto muito amplo de fatores, tais como conhecimento científico, capacidade técnica, convênios e cooperação internacional, modelos de atendimento, privados, públicos, curativos, preventivos, higiene, doenças mentais, hospitais, hospícios, redes de assistência, postos de saúde, controle epidemiológico, médicos de família e muito mais. Desse modo, não pretendemos esgotar o tema complexo e fascinante da saúde para o desenvolvimento, que apresenta resultados de difícil leitura e interpretação em nosso período de análise. Como já comentado, o período assistiu ao aumento significativo da expectativa de vida e da queda de mortalidade, havendo acelerado processo de convergência com indicadores norte-americanos, embora o

país ainda conviva com problemas sanitários crônicos, doenças endêmicas e horríveis sistemas de internação psiquiátricos<sup>64</sup>.

O período também assistiu à consolidação no Brasil do *hospital moderno*, tecnológico, eficiente, bem administrado, pois o *hospital deve dar lucro* (CAMPOS, 1965, p. 75). O moderno hospital deveria ser uma síntese do avanço da ciência, das modernas técnicas médicas, do fabuloso novo mundo dos fármacos e das novas técnicas administrativas e controle social, todos os saberes reunidos num único local, para melhor tratar o *enfermo*. Imensas unidades hospitalares são projetadas durante nosso período de análise, em todas as especialidades.

\*\*\*

Além desta introdução, na segunda parte faremos uma breve análise histórica, da evolução política e institucional do sistema de saúde a partir da criação das principais instituições da área. Na terceira, discutiremos as principais propostas de políticas voltadas à área da saúde e a evolução dos principais indicadores brasileiros de saúde pública a partir de uma perspectiva comparativa com os demais países da AL. A quarta parte é dedicada à análise orçamentária dos gastos na área da saúde pública nos três níveis da federação. Finalmente, a quinta parte faz as considerações finais a esta seção, buscando relacionar as políticas propostas e executadas na área de saúde durante o período democrático com as condições efetivas de saúde vivenciadas pela população.

---

<sup>64</sup> A publicação do livro **O holocausto brasileiro** da jornalista Daniela Arbex, em 2013, reacendeu a importância sobre a discussão da visão psiquiátrica vigente durante nosso período de análise e seu impacto na qualidade de vida. O tamanho da tragédia humanitária do *Colônia*, maior hospital psiquiátrico do Brasil, em pleno funcionamento durante os “anos dourados”, aprisionando e torturando mais de 5.000 almas/dia num local projetado para 200 pessoas, não pode ser ignorado num estudo sobre a qualidade de vida do período, seja pela quantidade de mortos – estimados em mais de 60.000 ao longo do seu século de funcionamento – seja pelas condições degradantes e tratamentos desumanos que levaram o psiquiatra italiano Francisco Basiglia a declarar em 1979 em entrevista coletiva, após visitar o “hospital” na cidade mineira de Barbacena: “Estive hoje num campo de concentração nazista”. Contudo, diferentemente dos nazistas, no caso dos hospícios brasileiros há somente vítimas e não algozes. O psiquiatra brasileiro Francisco Paes Barreto que levou Basiglia ao *Colônia* ganhou sindicância por seu ato pelo Conselho Regional de Medicina do Estado de Minas Gerais (CRM/MG) e somente não perdeu sua licença de trabalho devido à repercussão internacional do caso, sendo um dos principais fatos que levaram ao fim do sistema de internação psiquiátrico compulsório brasileiro.

### 3.3.2 Breve histórico da saúde pública brasileira

O modelo de saúde implementado durante o período colonial se caracterizava por ser um modelo assistencial, baseado nas ordens religiosas, que então tinham por missão colonizar o Brasil juntamente com o governo português. A relação entre o Estado e as ordens católicas foi importante tanto para conformar o modelo de saúde que vemos vigorar no período quanto para estabelecer uma relação entre um setor privado poderoso, que subordinou boa parte dos interesses públicos na área de saúde. As primeiras irmandades de misericórdia, futuras Santa Casa, foram inauguradas nas vilas de São Vicente em 1532, Salvador em 1549 e no Rio de Janeiro em 1565. Tipicamente localizadas nas maiores localidades de suas regiões, esses estabelecidos desde cedo atraíam doentes das regiões a que pertenciam. Parcialmente custeada pelos próprios pacientes, parcialmente custeadas por donativos particulares e públicos essas instituições ainda hoje representam um dos pilares do sistema nacional de saúde, em particular na venda de leitos para internação para o sistema público, tendo sofrido enorme expansão no seu sistema de hospitais ao longo do século XX.

As primeiras experiências de saúde pública que ocorreram no Brasil foram registradas no estado de São Paulo. Em 1894, foi promulgado o primeiro Código Sanitário do Estado de São Paulo, com 520 artigos, reunindo as primeiras normas de higiene e saúde pública promulgadas no país. Em 1920 foi criado o primeiro sistema de saúde pública do Brasil, devido ao surto de malária que ameaçava os trabalhadores do setor exportador. Como em outros momentos, é o capitalismo politicamente orientado que define os setores da sociedade que terão direito aos cuidados de saúde, as prioridades orçamentárias e os excluídos das políticas sociais.

A partir da década de 1930, a sociedade brasileira passou por uma série de alterações e juntamente com a pressão pelo voto das mulheres e dos analfabetos, pela ascensão das ocupações urbanas médias, o Estado após a revolução preconizada por Vargas em 1930 recebe fortes pressões por parte de intelectuais e militares para a criação de serviços em saúde pública. Para acabar com os vários focos de doenças epidêmicas verificados na República Velha se fazia forçoso organizar e unificar os procedimentos na área da saúde. Ainda na década de 1930,

Vargas nomeou interventores na área de saúde dos estados mais pobres da federação para padronizar os procedimentos, especialmente no combate às doenças infecto-contagiosas. Em 1930 é criado o primeiro órgão federal que viria a tratar de duas das políticas sociais mais importantes do governo: o Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, que passou a se chamar a partir de 1937 de Ministério da Educação e Saúde Pública. Durante o primeiro governo Vargas houve a estruturação de um sistema nacional de combate a enfermidades epidêmicas, porém cresceram as doenças de massa, crônicas, ocupacionais e endêmicas. O quadro marcado por doenças endêmicas como a esquistossomose, a doença de Chagas, a tuberculose e a hanseníase. O crescimento acelerado e desordenado das grandes cidades provocado pelo êxodo rural era campo fértil para as doenças tropicais associadas às precárias condições de higiene. Embora a concentração nas cidades levasse a uma diminuição na taxa de mortalidade infantil, devido às vantagens de localização, as favelas e palafitas infestadas de mosquitos e coliformes, com rações escassas e pouco nutritivas, faziam adoecer seus indefesos habitantes.

Na década de 1940, com o papel do profissional da saúde passa a ser considerado cada vez mais próximo do educador, de maneira que são criados os primeiros centros de saúde, nos quais a atenção era organizada em programas, sendo que o programa de educação sanitária<sup>65</sup> se constituía na base das ações da saúde pública. A ação do Estado no setor saúde se divide claramente em dois ramos: de um lado a saúde pública, de caráter preventivo e conduzido através de campanhas; de outro, a assistência médica, de caráter curativo, conduzida através dos centros públicos ou das clínicas privadas que se proliferavam nas cidades de então.

Com o fim do Estado Novo em outubro de 1945, ocorrem mudanças profundas na alocação de recursos para a área e na concepção dos tratamentos e do próprio papel da medicina. Anteriormente de competência do governo federal, de gestão centralizada, a área da saúde passa a ser de competência compartilhada com os estados. O controle de doenças infecto-contagiosas permanece no nível

---

<sup>65</sup> Esta visão sanitária fazia uma verdadeira apologia aos hospitais, que seriam os locais onde a doença e os doentes receberiam o tratamento mais eficaz. Grandes unidades sanitárias foram construídas para separar os enfermos, como tuberculosos, hanseníacos, loucos e viciados do resto da sociedade. Do ponto de vista social, o higienismo praticava a segregação social em larga escala.

federal, embora a execução das políticas seja em grande medida de competência estadual ou municipal. O tratamento curativo deveria recair nos estados e municípios, embora instituições federais também o fizessem, em particular na capital federal. O grosso dos atendimentos, contudo, em especial os tratamentos curativos, individualizados, deveriam ser custeados pelos próprios pacientes, mediante o tratamento particular. Os mais necessitados não podendo contar com recursos próprios, se aglomeravam nas Casas de Misericórdia, espalhadas pelo país, à espera de caridade.

A erudita aula inaugural proferida pelo Dr. Theófilo de Almeida por ocasião do primeiro *Curso intensivo de aperfeiçoamento da organização e administração hospitalares para religiosas com atividades nos hospitais*, publicado na monumental *História dos Hospitais* ao longo da década de 1940 em cinco volumes pelo Ministério da Educação e Saúde (CAMPOS, 1965) ilustra o processo de formação dos hospitais brasileiros a partir de ações de caridade e de benemerência, que se originaram das antigas casas de misericórdia, surgidas espontaneamente nas mais diversas localidades do país devido à ausência completa de outros meios de assistência social, psiquiátrica e hospitalar.

A maior parte das instituições de beneficência que ainda hoje vivem ou prosperam tiveram a sua origem e amparo na caridade cristã. As conferências de S. Vicente e as damas de caridade exercem essa nobre e penosa missão de assistência que é pedir ou receber esmolas e donativos, visitar os enfermos e encarcerados, e distribuir o benefício aos domicílios do indigente e do desajustado social, tal como já faziam, no tempo dos Apóstolos, o Servidor ou Diácono, os Acólitos ou Auxiliares... A assistência era, no começo, mista e indistinta, cuidando indiferentemente, e conjuntamente de todos e ao mesmo tempo do velho e do doente; do peregrino e do simples romeiro, do deficiente físico e do indigente; e até daqueles que, outrora, expunham por qualquer motivo à arriscada contingência das viagens. Nasciam, assim, o albergue e o abrigo, o hospício e o asilo. Pergunto: ainda hoje não é quase assim em nosso país, infelizmente, a Casa de Caridade, pobre, mal cuidada, de certos lugares mais atrasados ou de menos recursos, que tanto recebe o doente, como o aleijado; o velho, o idiota, e a qualquer desamparo? (CAMPOS, 1965, p. 236).

A mudança no sistema de saúde com a reforma de 1946 também provocou alterações na visão e nos métodos de trabalho da psiquiatria, aprofundando sua autoridade científica e extensa influência na vida social após a Segunda Guerra Mundial. Aduauto Botelho foi gestor do Serviço Nacional de Doenças Mentais (SNDM) de 1941 a 1954, e o responsável pela reforma da saúde mental ocorrida em 1946, que viria a descentralizar o sistema de atendimento em saúde mental, passando as responsabilidades do setor da União para os estados. A reforma foi responsável por mudar o sistema anterior baseado na caridade e no trabalho coletivo, para um padrão científico, de acordo com as melhores e mais desenvolvidas técnicas da medicina do pós-guerra.

Segundo Cerqueira (1989, p. 61), em 1955 haviam 34.550 pacientes internados nos hospitais psiquiátricos no país, sendo esse montante aumentado por conta das novas diretrizes de doença mental para 61.380 em 1965, num crescimento percentual de 60% da massa de internados compulsórios em 10 anos. Em 1968 esta população chegaria em 73.382 pacientes, distribuídos em 211 hospitais, sendo 57 oficiais e 154 particulares. No estado de Minas Gerais, com o maior contingente de internados compulsórios, 1 em cada 2,5 pacientes que faziam consulta psiquiátrica, em média, eram internados compulsoriamente na década de 1950.

A reforma na área da saúde que iniciou a internação compulsória em massa no estado de Minas Gerais foi efetivada pela *Reforma Alvino de Paula*, por meio do Decreto-Lei 1.751 de junho de 1946. Entre outros motivos, a reforma ocorria, segundo o seu mentor, devido à baixíssima execução orçamentária na área de saúde mental, que havia gasto apenas 4,04% do seu orçamento em 1942. As novas tecnologias e o desenvolvimento de novas técnicas cirúrgicas, das vacinas e da nova perspectiva sobre a ciência médica embalavam as “novidades” na psiquiatria, em seus procedimentos, métodos e instalações.

Sabe-se que o campo de atuação da psiquiatria foi reconhecido desde o momento em que o Estado e a sociedade passaram a reconhecer a autoridade científica do saber psiquiátrico conferindo poder aos alienistas no tratamento da doença mental. Contudo, ainda durante a gestão do SNDM, a Psiquiatria procurava reafirmar sua condição de especialidade médica autônoma. Isto pode ser comprovado no Código Brasileiro de Saúde (1945), que condenava formalmente as denominações hospício, asilo, retiro ou recolhimento, reconhecendo a categoria hospital. Os nomes das instituições psiquiátricas se multiplicavam em: sanatórios, casas de saúde, clínicas de repouso e outros.

Além disso, por meio do Código, tentou-se retirar o cunho pejorativo e estigmatizante que era delegado aos loucos, insanos, alienados, mentecaptos e passaram a adotar uma linguagem médico-científica na designação de doentes mentais. A denominação “alienista” passou a ser substituída por psiquiatra ou neuro-psiquiatra. Nessa época, os “instrumentos mais avançados da psiquiatria biológica eram introduzidos em nosso país, como o choque cardiazólico, a psicocirurgia, a insulino-terapia e a eletroconvulsoterapia” (MEDEIROS, 1977, p. 77 *apud* Duarte, 2009, p. 123).

As novas tecnologias, saudadas inicialmente como modernos tratamentos científicos para a loucura, passaram a se constituir em instrumentos de tortura e os “hospitais psiquiátricos” em verdadeiras sucursais do inferno, onde eram internadas compulsoriamente todos os tipos de pessoas, inclusive aquelas que não tinham nenhum diagnóstico médico, internadas por familiares e delegados de polícia, devido a brigas familiares, ao abuso do álcool, por comportamento homossexual ou, simplesmente, por serem tímidos.

Na edição de 13 de maio de 1961 a revista de maior circulação no Brasil, *O Cruzeiro*, realizou uma reportagem de cinco páginas sobre o *Colônia*<sup>66</sup>, o maior e mais degradante “hospital psiquiátrico” do país à época, originado dos pavilhões de observação das Santas Casas de São João Del Rei e de Diamantina (GOULART, 2010, p. 112)<sup>67</sup>. A reportagem intitulada “Hospício de Barbacena, Sucursal do

<sup>66</sup> “Pelo menos 60 mil pessoas morreram entre os muros do Colônia. Tinham sido, a maioria, enfiadas em vagões de um trem, internadas à força. Quando elas chegaram ao Colônia, suas cabeças foram raspadas e as roupas arrancadas. Perderam o nome, foram rebatizadas pelos funcionários... Cerca de 70% não tinham diagnóstico de doença mental. Eram epiléticos, alcoolistas, homossexuais, prostitutas, gente que se tornava incômoda para alguém com mais poder. Eram meninas grávidas, violentadas por seus patrões, eram esposas confinadas para que o marido pudesse morar com a amante, eram filhas de fazendeiros que perderam a virgindade antes do casamento. Eram homens e mulheres que haviam extraviados seus documentos” Prefácio de Eliane Brum, p. 12 em Arbex (2013).

<sup>67</sup> A Gestão do *Colônia* antes de 1977, quando foi estadualizado, passando a pertencer a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG, fundada pela Lei Estadual 7.088 de 03/10/77 era privada, provavelmente de uma ordem religiosa, visto haverem crucifixos e freiras atendendo no local, perceptível no amplo conjunto de fotografias disponíveis pela revista *O Cruzeiro*. É possível obter descrições de internados sobre as formas de diferenciação praticadas pelas freiras entre os indigentes e os “pensionistas”, que recebiam comida melhor, camas e *um rolo de papel higiênico por mês*. Apesar de pesquisa nos canais oficiais, incluindo o CRM/MG, FHEMIG, Ministério da Saúde e Museu da Loucura, não foi possível localizar dados mais concretos da antiga mantenedora, seus responsáveis diretos e equipe médica para nosso período de análise. Uma das suspeitas que levam a fortalecer a hipótese de que o estabelecimento era privado durante o período vinha da escabrosa e sistemática venda de corpos para as faculdades de medicina, como a Universidade de São João Del Rei (UFSJ) e a Universidade de Minas Gerais (UFMG), denunciadas com farta documentação e testemunhos. Segundo Arbex (2013, p. 63), 1.823 corpos além de milhares de *peças anatômicas*, como braços, pernas e órgãos, foram vendidos pelo *Colônia* entre 1969 e 1980, mas a venda começara muito antes, ainda na década de 1930. Excede o escopo deste trabalho os tristes detalhes da venda de corpos, mas cumpre neste exemplo dramático chamar à reflexão para os desvios em grande escala que um sistema privado de saúde com vistas ao lucro pode praticar, afetando o

Inferno. Brasil – 1961. Tratamento heróico da loucura: a morte” era chocante. Conforme o relato da jornalista Daniela Arbex sobre a visita que o repórter Eugênio Silva e o fotógrafo d’ *O Cruzeiro* fizeram ao local (2013, p. 137):

A loucura que desfilava diante dos seus olhos não o impressionava, e sim as cenas de um Brasil que reproduzia, menos de duas décadas depois do fim da Segunda Guerra Mundial, o modelo dos campos de concentração nazista. Os homens vestiam uniformes esfarrapados, tinham as cabeças raspadas e pés descalços. Muitos, porém, estavam nus (ARBEX, 2013, p. 137).

Conforme prossegue o relato, o país se comoveu. A classe política protestou e os governantes fizeram promessas públicas de pôr fim à desumanidade. Quando o calor dos acontecimentos amainou, *tudo continuou exatamente igual no hospício. Por sorte, o fotógrafo não se desfez dos negativos* (ARBEX, 2013, p. 140).

Não é objetivo deste estudo aprofundar as causas desse *holocausto brasileiro* ocorrido nas instituições psiquiátricas durante o período, embora o caráter de classe seja notório, com pobres e excluídos constituindo a maioria dos degredados. O sistema manicomial passou por mudanças qualitativas, se tornando “científico”, e por uma violenta expansão quantitativa, quando mais de 200 hospitais pertenciam ao sistema nacional de internação compulsória, do qual o *Colônia* foi apenas o seu símbolo mais aterrador. Novamente recorrendo às lições de Amartya Sen, devemos perceber que os sucessos na área de saúde não devem ser analisados apenas da perspectiva dos dispêndios realizados ou de suas funcionalidades para o mercado de trabalho, de modo que outras métricas devem ser usadas para uma avaliação ponderada das políticas sociais, e a métrica do respeito e do desrespeito aos direitos humanos deve estar sempre próxima da avaliação dos “êxitos” das políticas sociais por parte dos economistas.

\*\*\*

---

conjunto da sociedade. Cumpre destacar que os algozes não foram punidos e perseguiram sistematicamente os denunciadores através do vergonhoso Conselho Regional de Medicina de Minas Gerais (CRM/MG). Aliás, mais uma triste constatação sobre a não responsabilização sistemática de autoridades com graves históricos de violação dos direitos humanos no Brasil, que torna os crimes cometidos nos hospícios brasileiros muito mais sérios dos que os dos campos de extermínio nazistas, como *Auschwitz*, que era considerado pelos nazistas como uma unidade sanitária modelo, tendo como responsável um médico sanitário.



Em maio de 1953, já no segundo período presidencial de Vargas, o Ministério da Saúde foi desmembrado do Ministério da Educação e Saúde, de modo que a área da saúde passou a gozar de maior autonomia administrativa. A criação deste Ministério é uma das principais realizações institucionais do período na área da saúde pública no Brasil, uma vez que unifica diversos serviços de saúde dispersos em diferentes estruturas administrativas. A estrutura básica do Ministério da Saúde era constituída pelo Departamento Nacional de Saúde, composto pelos Serviços Nacionais de Tuberculose, de Peste, de Malária (unificando os serviços estaduais), de Lepra, de Câncer e de Doenças Mentais. O Ministério também incorporava o Serviço Nacional de Febre Amarela (criado em 1937), o Departamento Nacional da Criança (de 1940), o Serviço Nacional de Fiscalização da Medicina, o Serviço Federal de Bioestatística e o Serviço Federal de Biometria Médica. Além da unificação desses serviços, Vargas também manteve o Curso de Saúde Pública, centralizando, integrando e organizando os cursos já existentes, inclusive no Instituto Oswaldo Cruz (BRAGA e PAULA, 1986, p. 55). Finalmente este processo centralizador do sistema de saúde nacional dentro de um momento de descentralização da federação brasileira não pode ser considerado como mais um movimento pendular da federação brasileira. De fato, a criação do Ministério da Saúde organiza o atendimento de saúde conforme a sua incidência territorial e seu impacto na saúde da população.

A criação do Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu), no segundo ano do governo JK ilustra uma mudança na concepção do tratamento da saúde pública, embora mantenha à tendência de centralização e padronização dos procedimentos iniciadas durante os governos Vargas. Com a criação do DNREu, o governo federal pretendia transformar em rotineiras as campanhas de emergência destinadas a eliminar as epidemias, absorvendo o Serviço Nacional de Malária, o Serviço Nacional da Peste e o Serviço Nacional da Febre Amarela. Seus serviços incluem

organizar e executar os serviços de investigação e promover o combate à malária, leishmaniose, doença de Chagas, peste, brucelose, febre amarela, esquistomose, ancilostomose, filariose, hidatidose, bócio endêmico, boubá, tracoma e outras endemias existentes no país, cuja investigação e

combate lhe foram especialmente atribuídas pelo Ministério de Estado, de acordo com as conveniências de ordem técnica e administrativa (PINOTTI, 1959, p. 142-3).

A mudança de enfoque para a área da saúde verificada entre os governos Dutra e Vargas para o enfoque privatista de JK levou a uma inflexão dos gastos orçamentários com saúde. O aumento do gasto público com o Plano de Metas resultou numa diminuição relativa das despesas orçamentárias com a área da saúde. Se considerarmos os anos de 1942, 1943 e 1946 exceções na evolução do gasto em saúde, podemos afirmar que o gasto público em saúde sofreu uma tendência ascendente até a segunda metade da década de 1950. Do início do governo JK em diante os gastos orçamentários com saúde declinaram. Desse modo, os bons índices captados nos estudos de Thorp (1999), corrigidos por Astorga *et al.* (2003) e constantes na Tabela A.1 do Anexo, ao final da década de 1950 são resultados das ações realizadas no início da década. No período entre 1932 e 1955 o gasto com saúde (incluindo previdenciário) passa de 3,9% para 6,9% do PIB. Os anos seguintes mostram uma nítida retração, de modo que no final do período em análise esse percentual se situa em 5,7% do PIB, apesar dos acréscimos financeiros do sistema previdenciário.

A partir dessas breves considerações podemos afirmar *grosso modo* que o governo Vargas dedicou sua atenção para a construção de um sistema público de saúde, nacionalmente integrado, com procedimentos padronizados a serem adotados pelos diversos entes da federação. Sua opção clara é por um modelo público, de saúde coletiva, para resolver as imensas carências do país nesta área, com baixo custo unitário e grande abrangência territorial. Por outro lado, a opção do governo JK se fez por um sistema de saúde baseado, por um lado, no controle limitado das doenças endêmicas e infecto-contagiosas; por outro, na medicina de grupos, apoiado na criação de grupos privados na área, e no controle que o governo exercia sobre as Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões. O resultado para o país desses esforços díspares na área da saúde, como não poderia deixar de ser, foram ambíguos. Embora os analistas do período ressaltem que havia enormes carências na área da saúde, a análise em perspectiva dos dados mostra que a situação melhorou de maneira contraditória, resultando numa tendência de diminuição das taxas de mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida.

Nos anos 1960, com a ditadura, houve um aprofundamento no entendimento de que os serviços de saúde deveriam ser estruturados a partir da assistência médica especializada, com alta tecnologia. Os custos desta opção elitista da saúde se mostram com a diminuição dos índices de qualidade de vida captados no estudo de Thorp (1999). Sem o custo político do mau atendimento em saúde, os governos após 1964 se concentraram na criação de grandes hospitais, como os hospitais de clínicas, vinculados às universidades federais. Tais centros de referência, muitos considerados centros de excelência, mostram todo o avanço das modernas técnicas médicas da saúde especializada. Com o fim da democracia, o Ministério da Saúde viu reduzidas suas verbas, aumentadas no início da década de 1960 para atender aos clamores populares por melhores condições de saúde.

### **3.3.3 O quadro geral: diferentes modelos em questão**

Dentro do escopo deste trabalho, nenhuma variável ajuda a expressar mais a qualidade de vida do que a área da saúde, mostrando toda a complexidade que envolve este assunto. As questões associadas à saúde estão relacionadas à renda, à educação, às políticas públicas, às condições sanitárias do meio, entre outras, embora a relação entre essas variáveis não seja direta, pois depende de uma complexa interação com os hábitos culturais e acesso à informação, condições de higiene e sanitária, assim como de ações públicas estruturantes, como disponibilização de serviços de água potável, tratamento de resíduos (coleta de esgoto e de lixo), disponibilidade de profissionais de saúde, distância dos locais de atendimento, campanhas de vacinação regulares e universais, entre outras medidas de caráter público.

Antes de iniciarmos uma discussão mais detalhada sobre a evolução da saúde no Brasil, dois pontos preliminares devem ser considerados. O primeiro ponto é dispor de uma definição mínima do que seja a saúde enquanto objeto de análise, uma vez que a definição do objeto de estudo é etapa metodologicamente anterior a sua avaliação. O segundo ponto trata da diferença entre o que seja um modelo de saúde público coletivo e um modelo de saúde público individualizado e requer uma discussão sobre eficiência na área de saúde. Apesar desta complexidade, é possível apontar diretrizes a partir da discussão sobre justiça distributiva que fizemos no

Capítulo 2. A discussão desses pontos preliminares é importante, pois implica concepções práticas distintas do que seja a saúde pública, interferindo no escopo, alcance, orçamento e avaliação das políticas públicas nessa área. O período de nossa análise é particularmente rico nas discussões conceituais acerca do modelo a ser seguido.

A definição de qualidade de vida abarca não somente o bem-estar econômico como outras esferas da complexa vida humana, como já apontavam importantes expoentes do pensamento econômico, como Adam Smith e John Stuart Mill e, como é atualmente enfatizado pelo enfoque da abordagem das capacitações, como tivemos a oportunidade de estudar no Capítulo 2. As realizações e os funcionamentos, isto é, a habilidade dos seres humanos funcionarem enquanto seres humanos, podem ser avaliados na dimensão da saúde a partir dos indicadores elementares de saúde pública, em particular os que medem as taxa de mortalidade infantil e de expectativa de vida. Se, como sustenta Sen, são as realizações que devem ser consideradas como indicadores de qualidade de vida, viver uma vida longa é pré-condição para a existência das realizações. Neste sentido, há uma íntima conexão entre a concepção de saúde de uma sociedade e o desenvolvimento. Sen em *Desenvolvimento como liberdade* enfatiza a diferença entre altos padrões de renda e expectativa de vida, mostrando a diferença significativa que ocorre entre os estados indianos e entre grupos sociais distintos. Apesar da renda média dos negros americanos ser maior do que a dos indianos do estado do Kerala, estado natal de Sen, sua expectativa de vida é menor. Desse modo, Sen aponta para o fato de não haver uma correlação direta entre padrão econômico e expectativa de vida. Esta hipótese é aparentemente confirmada por Astorga *et al.*(2003) ao concluir sobre a divergência dos países da AL em relação aos EUA ao longo do século XX em termos de renda, mas a *convergência* desses países em relação à expectativa de vida e anos de escolaridade. Os dados estão disponíveis nas Tabelas 11, 12, 25 e 27 do Anexo.

A Organização Mundial da Saúde (OMS, 1946) buscou definir qualidade de vida como: “um completo estado de bem-estar físico, mental e social, e não meramente a ausência de doença”. A partir desse conceito, a concepção de saúde ultrapassa a dimensão física de uma pessoa. Os cuidados de saúde não se restringem aos acessos a serviços diretos (exames, hospitais, consultórios etc.) ou à prevenção de doenças. Saúde, como ela é definida pela OMS, é um processo

subjetivo e dinâmico, que compreende a busca permanente do equilíbrio entre os aspectos físico, mental, social e emocional, que permeiam a vida de uma pessoa (OGATA e SIMURRO, 2012, p. 2).

Concomitante ao seu caráter individual, a saúde também está intimamente relacionada ao desenvolvimento econômico e social dos povos. Desse modo, a OMS afirma na Declaração de Alma-Ata:

A promoção e proteção da saúde da população são indispensáveis para o desenvolvimento econômico e social sustentado e contribui para melhorar a qualidade de vida; a população tem o direito e o dever de participar individual e coletivamente na planificação e na ampliação das ações de saúde; a atenção primária à saúde é reflexo e consequência das condições econômicas e características socioculturais e políticas do país e de suas comunidades; compreende as áreas: de educação e saúde, alimentação e nutrição, água potável e saneamento básico, assistência materno-infantil, com inclusão da planificação familiar; imunização, prevenção e luta contra enfermidades endêmicas, o tratamento das enfermidades e traumatismos, e a disponibilidade de medicamentos essenciais; inclui a participação no desenvolvimento nacional e comunitário, em particular o agropecuário, a alimentação, a indústria, a educação, a habitação, as obras públicas, as comunicações, organização, funcionamento e controle da atenção primária à saúde. (BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Projeto promoção da saúde. Declaração de Alma Ata; Brasília: Ministério da Saúde; 2001).

É inegável que a saúde possui uma dimensão subjetiva, própria a cada indivíduo. Contudo, a qualidade de vida associada a uma vida saudável possui importantes imbricações com as dimensões sociais e econômicas, de modo que está intimamente associada ao próprio modelo de desenvolvimento. O estudo do período permitiu verificar a existência de dois padrões de desenvolvimento na área da saúde bastante distintos. A área da saúde possui uma importante relação com o desenvolvimento econômico e social dos países e, desse modo, com a forma como o subdesenvolvimento acontece.<sup>68</sup> Como apontam Gadelha *et al.* (2011, p. 3003): “a relação entre saúde e desenvolvimento é complexa e remete ao campo da economia política, dado que envolve diferentes interesses sociais, políticos e econômicos”.

A alocação dos recursos na área da saúde do período de análise deste estudo, de uma maneira geral, mostram resultados contraditórios, em particular entre

---

<sup>68</sup> Cuba se tornou uma experiência *sui generis* na área, pois, a despeito de sua baixa renda, conseguiu criar um sistema público de saúde universal, com as maiores taxas de expectativa de vida e as menores taxas de mortalidade infantil das Américas. Essa experiência exitosa mostra que a relação entre renda, padrão de vida e saúde depende fortemente de fatores institucionais e políticos e que boa parte das soluções em saúde pública envolvem dispêndios relativamente pequenos. Conferir a tabela Índice Histórico de Padrão de Vida no Anexo a este capítulo.

a análise orçamentária, a situação financeira de estados e municípios, e a melhoria relativa dos padrões de vida no período. Há *grosso modo* uma tendência de concentração regional na oferta de serviços de atendimento à saúde, com os centros de atendimento clínico e hospitais concentrados nas grandes cidades. Assim, seguindo um padrão de concentração dos serviços públicos nas áreas urbanas mais populosas, consciente ou inconscientemente, os gestores da área da saúde levaram a uma concentração dos recursos nas regiões que já dispunham de recursos, ainda que muitas vezes parcos e sobejamente insuficientes, em detrimento do *hinterland* agrário, onde virtualmente nenhum serviço de saúde estava disponível. Por outro lado, as novas tecnologias disponíveis na área dos transportes, com os automóveis, e na área da comunicação, com o rádio e a TV permitiam um acesso mais amplo da população às notícias e às informações, conformando uma nova cultura também na área de saúde.

A associação da área da saúde com a dimensão territorial é um aspecto importante na relação entre saúde e desenvolvimento, uma vez que mostra “o papel central dos serviços de saúde para organização da rede urbana e delimitação de escalas e limites territoriais” (GADELHA *et al.*, 2011, p. 3003). A área da saúde foi historicamente constituída no Brasil a partir de um processo de escolha entre diferentes modelos de saúde pública que deveriam ser seguidos. Nossa quadra histórica é especialmente interessante para avaliar os avanços na área a partir da discussão do modelo de saúde pública que deveria vigorar no Brasil. Há uma cisão dentro da medicina moderna, uma vez que os recursos são escassos, que se agrava justamente ao final da Segunda Guerra Mundial, com o início da Guerra Fria. De um lado, uma vertente *comunitária* da saúde enfatizando a saúde pública, associada ao tratamento preventivo da população (e, portanto, difuso), voltada para grandes populações (por meio de campanhas de vacinação de massa e obras de infraestrutura urbana, como oferta adequada de água potável e coleta regular de resíduos), cujo paradigma de profissional é o médico de família e o seu *lócus* de atuação o posto de saúde; e uma vertente *privatista*, associada ao tratamento médico intensivo e especializado, com aparelhos de alta tecnologia, e seu *lócus* de atuação são os complexos hospitalares instalados nos grandes centros urbanos, cujo paradigma é o profissional especialista, membro de uma elite urbana, distante dos problemas e da realidade da massa da população dispersa na imensa área rural brasileira, carente dos atendimentos básicos.

O primeiro modelo foi utilizado, com diferentes graus de êxito ao final da Segunda Guerra Mundial por países dotados de grandes populações como Índia e China e, no caso da América Latina, com o modelo cubano, que faz Cuba, apesar de sua baixa renda, ter um dos melhores índices de saúde do continente. Suas maiores virtudes são o baixo custo unitário por paciente e seu grande alcance na população, com a prioridade estabelecida nas doenças evitáveis, sejam infecto-contagiosas, sejam endêmicas. O Brasil não conseguiu eliminar essas doenças, apesar do êxito relativo dos indicadores da área já mencionados, como a redução em 50% na taxa de mortalidade infantil ou o aumento de 12 anos na expectativa de vida no período entre 1946 e 1964. Doenças como sarampo, tuberculose, tétano, representavam ainda em 1964 40% do total das mortes de doenças transmissíveis no país. Em países onde a vacinação alcançou a maioria da população, como nos EUA, a taxa de sarampo era 70 vezes menor do que a estimada para o Brasil e 43 vezes menor do que a estimada para as 18 capitais dos estados à época. Ainda na década de 1960 persistia a varíola, tornando o Brasil o único foco importante dessa virose no continente (BRASIL, 1966, p.60). Boa parte dessas doenças poderiam ser evitadas com medidas de saúde pública e de infra-estrutura relativamente simples, em particular nos centros urbanos, como distribuição de água potável, tratamento de esgoto, vacinas, combate direto aos focos de doenças como águas paradas, localização adequada dos lixões e aterros sanitários etc. Ao lermos Celso Furtado, assombrado no início da década de 1960 com o alto índice de tuberculosos e outras doenças evitáveis que “já foram banidas do resto do mundo” e que se constituem em uma das principais chagas do nosso subdesenvolvimento, constatamos que não foi esse modelo de saúde pública que foi seguido no país.

O ponto de inflexão para um modelo de saúde privado, organizado em torno de grupos e cooperativas privadas de médicos foi realizado durante o governo JK, médico por profissão, que havia retirado do Plano de Metas quaisquer referências à área devido aos seus altos custos. Dentro de seu projeto maior de internacionalização da economia brasileira, o setor de saúde também foi disponibilizado ao capital estrangeiro.

Com a coligação Nacional-Desenvolvimentista do Presidente Juscelino Kubitschek, a economia abriu-se ao capital estrangeiro e iniciou-se grande pressão por parte dos empresários no que toca à eficiência das indústrias.

No campo da saúde, o Congresso de Hospitais, ocorrido nessa época, respondeu a essas demandas, instituindo os serviços médicos próprios das empresas. Encontrava-se aí uma nova configuração da prestação privada de serviços de saúde, através da emergência da medicina de grupo, que se constituiu em um dos lastros para a implementação das políticas neoliberais no âmbito do setor saúde na atualidade (BERTOLOZZI e GRECO, 1996).

O segundo modelo de saúde era o modelo tradicional vigente nas economias desenvolvidas, onde o tamanho relativo dos países, sua renda média e pequena extensão territorial contribuía para que os tratamentos em saúde fossem intensivos, baseados no atendimento especializado clínico e em complexos hospitalares especializados. Os avanços que a medicina realizou depois da Segunda Guerra Mundial fizeram com o aumento do seu grau de especialização e tecnologia evoluíssem tremendamente, resultando em avanços inegáveis, fornecendo tratamento para doenças até então incuráveis, como câncer, realizando os primeiros transplantes de órgãos (embora sem muito sucesso)<sup>69</sup>, e possibilitando a eliminação completa de diferentes viroses epidêmicas que assolam o meio, como a poliomielite, a varíola e o sarampo, além de um sem-número de doenças tropicais.

O tratamento individual e terapêutico da moderna medicina ocidental, intensivo no uso de produtos e serviços especializados, implica na estruturação de um complexo industrial e de serviços com importantes impactos no conjunto da sociedade. Neste sentido, parte do estudo da área da saúde pode ser feito utilizando ferramentas de economia industrial, incluindo questões como o grau de nacionalização dos produtos e serviços, origem e manutenção dos equipamentos, custos, receitas e lucros médios, grau de concentração do setor, existência ou não de cartéis etc.

Ao final da Segunda Guerra, seria natural surgir um grande debate público e uma estruturação da área da saúde que permitisse a erradicação das doenças mais comuns que afligiam o país e passaram, com os avanços da medicina, a serem evitáveis, como se verificou nos países em reconstrução. Devido ao imenso avanço que a guerra trouxe para o tratamento de doenças tropicais, como o tratamento da

---

<sup>69</sup> O primeiro transplante bem sucedido de órgãos aconteceu em 1954, em Boston (EUA), quando o Dr. Joseph E. Murray realizou um transplante de rins entre dois gêmeos idênticos no Hospital Brigham and Women. Murray se baseou na descoberta dos médicos até então de que em transplante entre gêmeos idênticos não havia o perigo de rejeição. Porém, foi somente na década de 60 que os médicos descobriram um meio de realizar um transplante de órgão entre não parentes sem que houvesse a rejeição. Mesmo assim, os riscos eram altos e as chances de sobrevivência após a cirurgia eram baixíssimas. Disponível em <http://www.infoescola.com/medicina/transplante-de-orgaos/> Acesso em 23 de janeiro de 2013.



malária, bem como no desenvolvimento de antibióticos (a penicilina, primeiro antibiótico usado com sucesso em larga escala, estava disponível a partir de 1941) e outros remédios, que permitiam o tratamento de doenças até então incuráveis, a área da saúde trouxe importantes impactos na população do período que são visíveis no aumento de 12 anos da expectativa de vida durante a década de 1950. Os processos de difusão tecnológicas possuíram assim importante papel na área da saúde, embora como em todas as outras áreas, seus recursos e benesses foram distribuídos de maneira desigual.

Um aspecto importante que marca as políticas de saúde no território é a excessiva concentração da população junto ao litoral. Esta concentração agrava o problema do tipo de política a ser seguida: universalização ou focalização? O Relatório de Desenvolvimento Humano de 2003, dedicado às políticas de erradicação da pobreza apresenta os principais tipos de problemas enfrentados pelos governos para um programa de universalização da saúde, como: encontrar as pessoas beneficiárias, devido às grandes distâncias em que vivem; a grande dificuldade em encontrar trabalhadores qualificados, como médicos, enfermeiras e gestores, para trabalhar nos ermos e grotas de um país continental; o risco moral dos fornecedores e políticos de não realizarem suas promessas, entre outras.

A própria formação de quadros e uma formação médica voltada aos problemas a serem enfrentados são distorcidos devido à distribuição desigual das populações e dos recursos disponíveis. Uma forma de contornar esse problema seria fazer uma gestão nacional dos recursos da saúde de forma centralizada, com uma operação descentralizada. Este formato não foi implementado à época devido aos seus enormes custos financeiros e políticos, se efetivando como diretriz normativa para o atendimento em saúde somente com a Constituição de 1988.

Devido às questões apontadas acima, a democracia no país e o grande avanço na medicina nos anos de guerra, o período em tela deveria ser justamente um momento de discussão pública acerca das políticas a serem seguidas nesta área. Contudo, o modelo seguido foi aquele oriundo da medicina sistematizado nos EUA após a Segunda Guerra Mundial, com altos custos e tratamentos especializados e individualizados, incapazes de vencer a enorme demanda por atendimento básico de que o país necessitava.

Apesar das inúmeras críticas que se pode fazer a este modelo elitista e desigual na distribuição dos serviços, a expectativa de vida aumentou

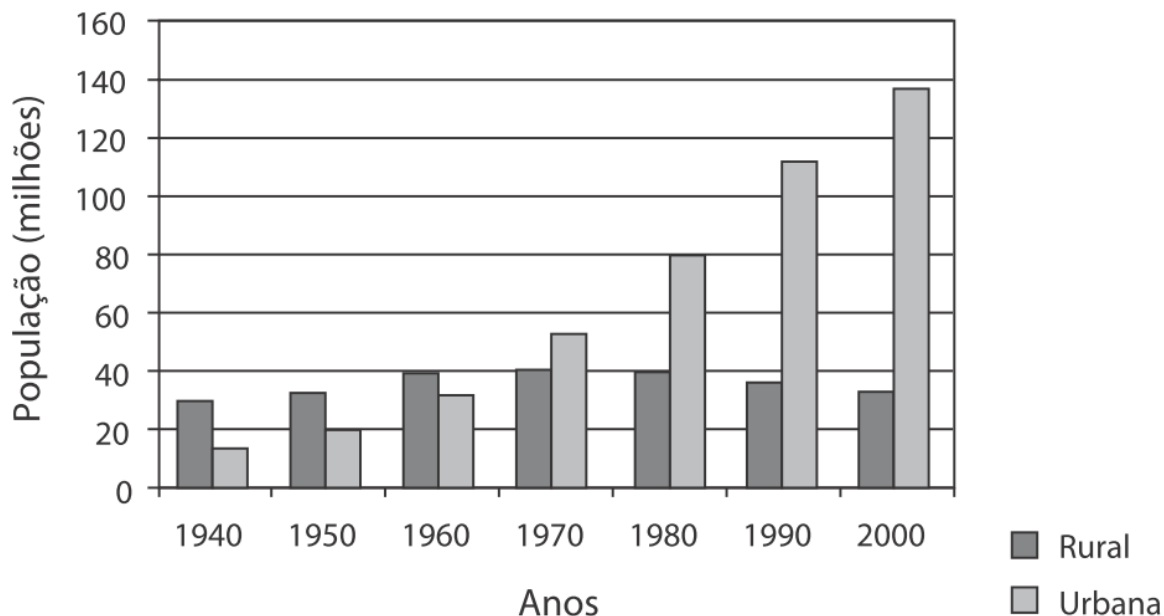
impressionantes 12 anos durante a década de 1950, sinalizando que as políticas implementadas e a disseminação de informações geraram forte resultado positivo. O aumento da expectativa de vida impacta diretamente outro indicador importante, o crescimento demográfico. Conforme os dados de crescimento demográfico do IBGE, o período de nossa análise é o período de maior crescimento demográfico na história recente do Brasil. As altas taxas de natalidade provocam consequências do ponto de vista das finanças públicas, como na gestão previdenciária e na disponibilidade dos serviços públicos como saúde, educação e infraestrutura urbana.

Os recenseamentos decenais iniciados com regularidade pelo IBGE a partir da década de 1940 trazem duas evidências sobre o comportamento da população do período. A primeira, quanto ao crescimento global da população, se observa que as taxas médias decenais aumentaram durante as décadas de 1940-50 (maior pico médio para a década de 1950, com crescimento médio de 3% a.a.), depois, na década de 1970 decrescerem. A tendência é que essa taxa venha ser menor do que os 1,6%, observados na década de 1990, para um valor estimado de 1,25% na década de 2000 até 2009. A segunda evidência diz respeito ao intenso processo de urbanização por que passou o país, desde 1940, quando 69% da população residiam na área rural (LEITE, 2011, p. 41), conforme é possível perceber no Gráfico 3, abaixo. O grande contingente de pessoas habitando as áreas rurais, como já nos referimos, torna especialmente agudo o problema do alcance das políticas públicas, uma vez que o custo marginal do atendimento em políticas de saúde e atendimento cresce com a distância dos centros urbanos, seja por que existem menos recursos disponíveis, seja por que a dispersão populacional é maior.

A pirâmide etária revela dados importantes sobre outro indicador econômico importante, a População Economicamente Ativa (PEA).

Esse conceito (de PEA) abrange as pessoas aptas para o trabalho, tanto as ocupadas como as desempregadas à procura de emprego. Sobre os ombros da PEA recai, direta ou indiretamente, a sustentação da totalidade da população. A relação entre PEA e total da população tem variado ao longo da história e constitui parâmetro quantitativo fundamental de uma economia nacional ou regional. Na evolução recente, cresceu primeiramente a faixa jovem da população, com o declínio da mortalidade infantil, decrescendo depois em virtude da transformação cultural que resultou no controle da natalidade, facilitado pelas inovações aplicadas nesse campo. O aumento relativo da faixa dos idosos foi continuado, em especial em decorrência do progresso da medicina e da saúde pública (LEITE, 2011, p. 52).

**Gráfico 3 – Evolução por década da distribuição da população urbana e rural brasileira entre 1940 e 2000.**



Fonte: IBGE, *População e Demografia*, séries decenais.

Um indicador importante do esforço social na área da saúde é a relação entre a quantidade destes profissionais em relação à população. Nas capitais dos estados, em anos próximos a 1963, a relação é de 770 habitantes para cada médico (440 na Guanabara), no interior alcança 4000 pessoas por médico (MELLO, 1977, p. 104), índice entre os mais baixos da América Latina, conforme pode ser verificado na Tabela A.21 do Anexo. Apesar disso, houve um aumento de 30% na disponibilidade de médicos por habitante no intervalo de 10 anos.

Do ponto de vista das condições sanitárias, havia abastecimento de água potável através de acesso à rede geral em 21% dos domicílios (1960), representando 43,4% dos domicílios urbanos e 1,2% dos domicílios rurais. Já 33,1% das habitações se serviam de água de poço ou nascente, representando 27,7% dos domicílios urbanos e 37,9% dos domicílios rurais. O restante da população obtinha água “através de carro pipa ou de chuva ou, ainda, apanhada em fonte pública, poço ou torneira localizada fora da propriedade. (BRASIL. FIBGE, 1984, p. 161). A coleta de esgoto era realizada pela rede geral em apenas 8,6% das residências em 1950 (22,8% das residências urbanas e 0,2% dos domicílios rurais) e em 1960 13,6% dos domicílios estava ligado na rede geral (27,6% nas cidades e 0,3% no campo), representando um acréscimo de mais de 50%. Apesar do grande crescimento

relativo verificado, o atraso é enorme mesmo quando comparados aos demais países da América Latina. Dispunham de fossa asséptica 4,5% dos domicílios brasileiros (11% nas cidades e 0,6% no campo) em 1950. Em 1960 passou para 10,7% (19,7% nas cidades e 2,7% no campo). Sobre a coleta de resíduos, vale o raciocínio anterior: apesar do grande crescimento relativo, mais de 100% no período, os esforços se mostraram insuficientes ao tamanho da demanda.

Outro aspecto importante da saúde no período está relacionado à prevenção e tratamento de doenças infecciosas e parasitárias, um dos focos das políticas de saúde comunitárias. Os dados da Organização Pan-Americana de Saúde para o final da década de 60 mostram uma proporção de óbitos por doenças infecciosas e parasitárias de 13,1% para as capitais dos estados brasileiros, enquanto para países como Canadá, EUA e Argentina, por exemplo, tais percentuais correspondem a 1,2%, 1,4% e 4,3%, respectivamente (MELLO, 1977, p. 32).

Na Tabela 1 abaixo são apresentados três indicadores de saúde, taxa bruta de mortalidade, taxa de mortalidade infantil e expectativa de vida ao nascer. Apesar de estar acima da média mundial, esses indicadores apresentam pior desempenho para o Brasil do que para os demais países do continente americano. Neste período a taxa bruta de mortalidade e a taxa de mortalidade infantil caem cerca de 20%, enquanto que a expectativa de vida aumenta quase 10%. Tais indicadores mostram uma melhora significativa nestes indicadores de longo prazo e que captam de modo contraditório o desenvolvimento social brasileiro no período.

**Tabela 1 – Indicadores de saúde selecionados: Brasil, AL e grandes grupos de países (1950 - 1965).**

País ou grupo de países	Taxa Bruta de Mortalidade (por 1.000 habitantes)			Taxa de Mortalidade Infantil (por 1.000 habitantes)			Expectativa de vida ao nascer (ambos os sexos)			
	1950/55	1955/60	1960/65	1950/55	1955/60	1960/65	1950*	1955	1960	1965
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
América Norte	9,4	9,3	9,2	29	27	25	68**	69	69,8	70,1
América Latina	15,4	13,6	12,1	126	112	100	47	51,9	54,8	57,3
Argentina	9,1	8,6	8,8	64	62	60	61	62,5	64,5	65,3
<b>Brasil</b>	<b>15,1</b>	<b>13,6</b>	<b>12,3</b>	<b>135</b>	<b>122</b>	<b>109</b>	<b>43</b>	<b>51</b>	<b>53,5</b>	<b>55,9</b>
Chile	14,4	13,1	12,1	126	117	111	49	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, pp. 192 – 595). **Apud:** PIRES (1995). p. 201. \* **Fonte:** (THORP, 1999), Apêndice estatístico.

Ao fazer uma avaliação global dos dados relativos à saúde pública, Pires (1995) afirma: “O contexto político mais amplo, não se revela capaz de dar resposta adequada à demanda por serviços de saúde por ele mesmo criada, fazendo-o apenas de maneira seletiva, de forma a se levar em conta menos as necessidades da população como um todo que os interesses do processo de acumulação”. Concorre para corroborar esta afirmação o fato de que é na década de 1950, sob os auspícios do presidente JK, médico de formação, que se formam os primeiros grupos privados, cujo ponto alto se dá no Congresso dos Hospitais, de 1956.

A discussão sobre os efeitos das políticas na área de saúde, contudo, não é tão simples, pois outros indicadores mostram melhoras substantivas em indicadores importantes para a qualidade de vida. Entre eles, destaca-se a acentuada queda da taxa de mortalidade infantil do período, de um teto de 200 óbitos para cada 100.000 no início da década, a taxa vai gradualmente caindo até atingir a metade deste valor ao final do período (POSSAS, 1981, p. 08; p. 21).

Em suma, uma avaliação dos dados do período na área de saúde nos mostra resultados contraditórios. Por um lado, há um grande avanço nas taxas de

natalidade e de expectativa de vida, mostrando que as condições de vida relativas da população, tanto no campo quanto na cidade, melhoraram. Por outro lado, as comparações entre regiões do Brasil, em particular a grande diferença entre a qualidade de vida nos sertões, como o nordeste brasileiro, retratada de maneira comovente por Graciliano Ramos em *Vidas Secas*, ou no norte de Minas por Guimarães Rosa, quando comparada às pequenas e médias cidades do Sul e do Sudeste, como a imaginária Antares, de Érico Veríssimo, onde havia fartura de alimentos e uma melhor infra-estrutura de serviços públicos e urbanos. Finalmente, não há como ignorar a opção elitista em termos das políticas públicas, pois: “[a dicotomia] entre saúde “individual” e “coletiva”, sempre presente na política sanitária brasileira, estabelece uma nítida fronteira entre as intervenções sobre a população trabalhadora e as intervenções sobre a população em geral” (POSSAS, 1981, p. 27).

### **3.3.4 Saúde e desenvolvimento**

O estudo da evolução das políticas públicas na área da saúde e seus efeitos na população são indissociáveis da visão de desenvolvimento que os agentes, públicos e privados possuem. A visão de saúde pública a ser executada joga luzes sobre o limite cinza entre a área da saúde e o combate direto à pobreza, uma vez que muitas questões de saúde estão diretamente relacionadas à pobreza e suas diferentes formas de privação, sendo a privação de alimentos somente a mais evidente. A privação de condições sanitárias adequadas, um problema de saúde pública, resulta na exposição dos mais pobres a uma grande gama de doenças evitáveis. A construção de hospitais e postos de atendimento “modelo” não resolvem, quando muito atenuam, doenças oriundas de um meio inadequado à habitação urbana e rural devido à falta de infraestrutura de serviços de coleta de esgoto ou de acesso à água potável. A questão da saúde está, assim, associada aos recursos disponíveis, à infraestrutura urbana, mas, sobretudo, à concepção de desenvolvimento pretendida, na decisão política de alocação dos gastos: em modernos hospitais, com caríssimos aparelhos importados que fornecem a cura para doenças até então incuráveis, ou com encanamentos de água, esgoto e regularização fundiária, para evitar as chamadas “doenças da pobreza”? As relações de causa e efeito que estabelecem entre saúde, pobreza e desenvolvimento são

complexas e não faz parte dos objetivos deste trabalho esgotar a discussão, mas chamar a atenção para sua importância dentro do quadro maior de escolhas que se fez para o desenvolvimento brasileiro do período.

Após a Segunda Guerra Mundial ganha força entre os especialistas em saúde pública o argumento de que a doença é causa da pobreza, de modo que, resolvendo o problema da saúde mediante os controles epidemiológicos e sanitários adequados, o problema da pobreza (e, conseqüentemente, do desenvolvimento) estaria resolvido. Contudo, conforme afirmam Braga e Paula (1986, p. 30-1): "numa visão equivocada da realidade, os sanitaristas da época viam a relação causal no sentido doença - pobreza: para eles, solucionando o problema da doença, a pobreza estaria automaticamente resolvida". Contudo, como vimos no capítulo 2, as questões relacionadas são mais complexas. Cientes de que os avanços tecnológicos advindos da Guerra poderiam resolver de forma rápida os problemas seculares das epidemias e endemias locais, os sanitaristas como Carlos Chagas, no plano federal, e Geraldo Horácio de Paula Souza passaram a organizar o Serviço Especial de Saúde Pública (SESP), que serve como exemplo da tentativa fracassada de se implementar no Brasil um serviço de saúde tendo como referência os padrões norte-americanos. O planejamento do SESP incluía entre os seus objetivos fazer frente às doenças mais comuns da época, assim como propiciar melhor atendimento médico. A perspectiva sanitária de então buscava "educar" a população nas práticas fito-sanitárias corretas e assisti-la em caso de doença.

Os centros de saúde se constituem como o eixo central desse modelo de política sanitária "de onde irradiará, para o todo social, o conjunto daquelas ações promotoras e/ou protetoras da saúde e que terão que se configurar em permanentes, dada a sua natureza" (MERHY, 1987, p. 99). Com o apoio da Fundação Rockefeller o SESP instala na diversas regiões do país unidades-sanitárias modelo, cujo núcleo básico é composto por um médico, um microscopista, um laboratorista e um guarda-chefe. O objetivo é repassar gradualmente os centros de saúde em funcionamento para a competência dos municípios (BRAGA e PAULA, 1986, p. 60). Contudo, devido à inadequação do modelo à realidade da demanda e ao exíguo orçamento, os custos impossibilitaram a universalização dos serviços de atendimento à saúde nesses moldes modernos. O presidente JK, em mensagem ao Congresso Nacional, avalia os limites financeiros exíguos dos projetos da SESP, em especial quando se considera que os centros deveriam ser repassados aos

municípios, que não teriam condições financeiras de mantê-los: “De organização excessivamente dispendiosa, os empreendimentos que o SESP mantém em alguns municípios são de tal custo que dificilmente poderão ser transferidos para a responsabilidade das administrações locais” (OLIVEIRA, 1957).

Do ponto de vista técnico, o modelo de atendimento em saúde pública desenvolvido pela SESP também sofria uma autocrítica de seus operadores, que declararam: “os motivos de nossas deficiências são vários, sobressaindo entre eles, porém, a tentativa que fizemos de aplicar, em nossas áreas, esquemas de trabalho calcados nos outros países, sem levar em conta as profundas diferenças sócio-econômicas existentes entre os países de economia predominantemente agropastoril e os de nível industrial e tecnológico avançado” (BRAGA e PAULA, 1986, p. 60). Embora os resultados não tenham sido animadores, dadas as dimensões dos problemas sanitários e de cuidados da saúde do país, os resultados desses esforços foram, em perspectiva relativa, como já observamos, contraditoriamente exitosos.

Os altos custos da área da saúde, contudo, concorriam com outras áreas importantes para o modelo de desenvolvimento da época. A subordinação da saúde às políticas desenvolvimentistas impunha um *tradeoff* de curto prazo na alocação de recursos entre recursos destinados à área da saúde e outras, como construção de estradas e obras de infraestrutura. Assim, como em outras áreas da vida pública brasileira, se assistiu durante o governo JK a implementação de um modelo de saúde *restringido*, que será aprofundado no regime militar. Como a saúde deveria contribuir para o desenvolvimento econômico do país, os seus serviços deveriam estar acessíveis àquelas regiões promotoras do desenvolvimento. A sintonia das ações do DNERu com o programa desenvolvimento levado à cabo por JK era evidente na seletividade das localidades e no elenco de prioridades: “sejam pontos críticos das vias principais de transporte” e “possuam fatores evidentes de desenvolvimento econômico (facilidade de energia, transporte, fertilidade do solo, riqueza mineral, abundância de mão-de-obra etc.) – entravados pelas condições sanitárias do meio” (BRASIL MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORD. ECO, 1966, p. 50 – 51). Nessa perspectiva, os lugares mais pobres (justamente por não terem nenhum dos atributos acima mencionados) ficam ainda relativamente mais pobres porque desassistidas também dos tratamentos de saúde, aumentando a desigualdade. Com a demanda cada vez maior por serviços de saúde, surgiram



vozes para contrapor os gastos na área com o projeto de desenvolvimento. No início da década de 1960, surgiram diferentes críticas a um aumento de gastos com saúde, uma vez que o crescimento acelerado era visto como um fim em si e a saúde não representava crescimento do PIB, assunto da próxima seção.

O papel da tecnologia nas mudanças e opções em termos de saúde é outro aspecto da saúde pública que não pode ser negligenciado numa análise do período. Em particular, o crescimento do complexo industrial fármaco-hospitalar e sua incorporação nas políticas sociais dos países desenvolvidos, leva a criação de grupos de interesse dessas empresas para intervenção nos países do terceiro mundo. Segundo argumenta Possas (1981, p. 291):

No mundo capitalista [a medicina] se transforma numa atividade empresarial, com importantes modificações no interior da própria organização técnica e social do trabalho médico, reorganizando-se como decorrência do desenvolvimento das forças produtivas e da introdução de capital no setor.

Uma das principais consequências deste fenômeno é a transformação dos cuidados de saúde numa indústria privada rentável. Devido à características econômicas dos bens transacionados, como a baixa elasticidade-preço dos remédios e o alto grau de especialização dos exames e equipamentos – impondo pesadas barreiras à entrada - os mercados clínico e farmacológico são focos permanentes de trustes e cartéis. Assim, como afirma Possas:

[D]iante dessa organização da medicina que se define como atividade capitalista e no interior do mercado subordinado ao capital, o assalariamento médico é uma tendência inexorável ... Este assalariamento progressivo se dá no Brasil com a ampliação do controle estatal, de modo que o médico passa a vender seus serviços num mercado de trabalho em que predominam formas combinadas de compra de serviços pelo Estado em associação com empresas médicas". (Op. Cit. p. 292)

O sistema de saúde brasileira do período é, assim, um produto híbrido, entre casas de caridade (sem fins lucrativos, mas privadas), políticas públicas parciais e iniciativa privada. O controle de epidemias e outras anomalias de grande monta são de competência estatal. Já a iniciativa privada, com ou sem fins lucrativos, assumia a medicina curativa, se mantendo parcialmente dependente de recursos públicos, vendendo leitos hospitalares ao Estado. Em 1946, dos 60.998 leitos existentes nas capitais, 31.557 pertenciam à iniciativa privada, representando 51,7% do total. Do

restante, 17.774 leitos pertenciam aos estados e Distrito Federal, 805 aos municípios e 10.862 à União, dos quais 7.009 destinados aos militares (GUIMARÃES, 1982, p. 107). Já em 1950 a participação da iniciativa privada aumentou para 53,9% dos leitos. Em 1960 esse percentual subiu para 62,1%, com 14,4% deles com finalidade puramente lucrativa. Deste modo, ao observamos a evolução da oferta de leitos no período, é possível perceber uma tendência de longo prazo de participação da iniciativa privada na oferta de leitos hospitalares no país.

### 3.3.5. Orçamento da área da saúde: o *tradeoff* entre saúde e crescimento

Iniciamos esta seção com a discussão sobre o pretense *tradeoff* entre gastos na área de saúde e gastos para o crescimento. Ao final do período de análise aparecem vozes para reclamar dos gastos em saúde como óbices ao crescimento econômico acelerado. Na ebulição política do início da década de 1950 as posições quanto à elevação de gastos na área da saúde se radicalizaram, impondo uma escolha entre um dos dois modelos de políticas desenvolvimentistas que até então vinham convivendo dentro dos gabinetes governamentais, utilizando o argumento de que é preciso crescer o produto para poder ofertar serviços públicos de qualidade.

Os desenvolvimentistas pragmáticos consideravam que apenas com o aumento da renda e com o desenvolvimento da atividade econômica que o quadro geral da saúde nacional poderia ser melhorado, de modo que não valeria a pena realizar gastos com saúde, uma vez que seria desperdiçar num oceano de necessidades os escassos recursos à disposição dos governos das três esferas da federação, premidos por uma grande crise fiscal que se agravava. Como posição paradigmática da posição pragmática, destacamos a seguinte declaração de Carlos Gentile de Mello:

Embora a educação e a saúde pública sejam fatores necessários ao desenvolvimento econômico, isso não significa que constituam a mola desencadeadora do processo de desenvolvimento, a ponto de justificar a absorção de recursos excessivos em prejuízo de investimentos em indústrias, transportes, maquinaria, abastecimento de energia elétrica etc. (MELLO, 1977, p. 47).

Longe de ser uma voz isolada, a posição de Mello encontrava cada vez mais guarida dentro da corrente política que viria a dominar a cena política brasileira nos próximos vinte anos, o nacional-desenvolvimentismo. Em síntese, do ponto de vista do desenvolvimento, se apresentava um *tradeoff* de curto prazo para os administradores, públicos, sintetizada na posição de Mello que assim o colocava: "o emprego de consideráveis recursos com a assistência médica pode implicar na redução de investimentos responsáveis pelo desenvolvimento econômico". Ao subordinar a área da saúde ao crescimento econômico, tais proponentes consideram a saúde tão somente como mero meio para outro fim mais importante, o crescimento do produto.

A ideologia desenvolvimentista se dividia em duas: de um lado os desenvolvimentistas pragmáticos, com sua visão de curto prazo, de outro os desenvolvimentistas institucionalistas, como Vargas e Goulart, que enxergavam os *tradeoffs* de longo prazo e as distorções na distribuição de recursos e oportunidades à sociedade brasileira. Desse modo, a posição de fundo defendida por Mello é a posição da própria dos desenvolvimentistas pragmáticos do período, que procuravam uma solução para a saída do atraso relativo focando os esforços produtivos no sentido de aumentar a renda e combater os gargalos produtivos e não necessariamente buscar elevar as condições de vida da população. Esta visão pragmática do desenvolvimento como um fim em si leva a uma subordinação dos cuidados com saúde aos fins do crescimento econômico acelerado. Esta tendência se acentua na passagem do segundo governo Vargas, para o governo JK:

O desenvolvimentismo permite, dessa forma, dispor o problema da saúde e da pobreza em termos completamente diferentes: urge que se promova o crescimento econômico como única forma de dar solução eficaz à questão da saúde. As consequências dessa mudança de enfoque das políticas de Vargas para as de JK não são, de forma alguma, desprezíveis. Não são desprezíveis porque têm um impacto direto na qualidade de vida da população (STORMOWSKI, 2011, p. 218).

De outra parte, contudo, a este quadro geral do sistema de saúde se somava pressões por parte dos trabalhadores, cada vez mais organizados em sindicatos e em torno do partido político trabalhista da época, o PTB (que lograra obter vitórias importantes no parlamento, como a aprovação da LOPS, em 1960). A ausência da garantias à saúde na Carta Constitucional pode ser considerada como uma das

deficiências institucionais mais sérias do período, a despeito da criação do Ministério da Saúde, que permitia que os governantes do período não tivessem obrigações mínimas com relação às políticas na área, a não ser as pressões próprias de um sistema democrático que obrigava os governantes, em períodos regulares, serem sancionados pelas urnas.

Contudo, à luz das comparações internacionais, este alegado *tradeoff* dos desenvolvimentistas pragmáticos perde a sua força argumentativa. Os países que possuem renda per capita semelhante no período possuem maiores proporções do PIB gastos na área de saúde do que o Brasil. O comportamento do gasto real com saúde a partir de 1946 mostra uma tendência de aumento até 1955, cai durante o governo JK e volta a aumentar no início da década de 1960. Em 1946 o gasto da área da saúde em relação ao PIB representava 0,9% dos dispêndios, passando a 1,28% do PIB em 1955 para cair para menos de 1,1%. Somente em 1964 o gasto atinge 1,29%. Em comparação com diferentes países, conforme podemos observar na Tabela A.19 do Anexo, os gastos com saúde como proporção do PNB no Brasil estão abaixo de todos os países da amostra.

Na Tabela A.22 do Anexo são discriminados os gastos da União com assistência médico-sanitária segundo a finalidade em anos selecionados do período. Apesar do crescimento relativo dos gastos com saúde pública no total dos dispêndios, parte deste processo ocorreu devido à diminuição relativa dos gastos com leitos hospitalares, que passaram a ser pagos ou diretamente pelos pacientes, ou pelos grupos de medicina privados que passaram a se constituir a partir da segunda metade da década de 1950.

### **3.3.6. Considerações finais à seção 3.3.**

Nesta seção tivemos a oportunidade de analisar a área da saúde pública durante o interregno democrático da Terceira República. De um modo geral é possível afirmar que ocorreram melhorias expressivas no sistema nacional de saúde pública, muito embora tais melhorias não lograssem alcançar largas parcelas da população. *Grosso modo* é possível dividir o período em três subperíodos: o primeiro envolve os governos Dutra e Vargas, que teve como característica a constituição de um sistema nacional de saúde pública, com atribuição de competências para os três

níveis da federação. A União ficou com a responsabilidade do combate às doenças epidêmicas, como sarampo, que ainda assolavam o país devido à abrangência do problema. O Ministério da Saúde centralizou, padronizou e normatizou os atendimentos em saúde pública no Brasil durante o segundo governo Vargas.

O governo JK, por sua vez, mudou o enfoque de uma atenção voltada ao coletivo e às condições do meio, para um tratamento focado no indivíduo, usando os padrões da medicina norte-americana. O ponto alto desta tentativa foi a criação dos centros de saúde, que deveriam, após serem implementados pelo governo federal, serem assumidos pelos municípios. Contudo, devido aos altos custos deste programa e a impossibilidade de repassá-los aos municípios, as prioridades na área de saúde mudaram de foco. O governo federal por meio da DNERu passou a adotar uma política focal de tratamento de saúde, que privilegiava as zonas de interesse econômico, aumentando a desigualdade social e regional nos cuidados à saúde. Do ponto de vista curativo, o governo JK organizou, a partir do Congresso dos Hospitais, um sistema híbrido de gestão em saúde onde participavam entidades públicas e privadas, com e sem fins lucrativos. O período assiste ao aumento da participação das entidades privadas com fins lucrativos no sistema nacional de saúde. Finalmente o último enfoque adotado na área da saúde foi o do governo João Goulart, que sofrendo o efeito demonstração da implementação do sistema de saúde pública de Cuba, tentou implementar equipes de saúde comunitária que levassem os atendimentos também às populações rurais. O golpe militar veio a interromper as iniciativas na área, retornando ao modelo híbrido desenvolvido durante o governo JK.

Do ponto de vista orçamentário, o período verifica um crescente gasto com a área da saúde. Entre as explicações para esse fenômeno encontra-se o papel da voz política dos cidadãos que passaram a exigir, de maneira cada vez mais bem organizada, cuidados com saúde adequados e à urbanização, que permitia o surgimento de grandes unidades hospitalares. Apesar do aumento dos gastos em saúde como proporção do PIB verificados ao longo do período, o Brasil permaneceu abaixo da média nos gastos com saúde quando comparado com outros países de mesmo nível de renda médio. A desigualdade na oferta de serviços de saúde, concentrados nas capitais, em particular na então capital federal do Rio de Janeiro, agravou e distorceu a análise dos agregados financeiros. Finalmente, a evolução da

tecnologia e sua rápida velocidade de difusão também foram fatores importantes verificados no período. Tais tecnologias, contudo, ficaram restritas aos complexos hospitalares presentes nas grandes cidades do país. Numa avaliação em conjunto é possível afirmar que houve uma evolução dos serviços de saúde no país, parte decorrente da organização de saúde criada pelos governos desde Vargas, parte decorrente da voz política da população, parte decorrente da reorganização da indústria hospitalar-farmacêutica privada, que, embora tenha acontecido de forma restrita e seletiva, permitiu um aumento significativo da expectativa de vida, bem como uma redução significativa das taxas de mortalidade – como no resto dos países da AL, conforme é possível constatar na Tabela A.8 do Anexo. Tais avanços devem ser relativizados, entretanto, frente ao número alarmante de óbitos para doenças que já dispunham de tratamento durante o período.

### **3.4 Políticas voltadas à área da educação**

A grande revolução educacional já foi feita pela Constituição de 1946, que consagrou duas grandes medidas. Uma delas resultou de uma longa luta dos educadores brasileiros – é a que institui a autonomia da educação nos estados, autonomia que é condição de liberdade, porque a centralização, antes de ser um erro administrativo, antes de ser um vício administrativo, é uma limitação da liberdade. Felizmente agora, por essa Constituição, poderemos ter 21 sistemas escolares no Brasil e isto significa 21 possibilidades para ideias boas e progressivas. Uma delas poderá ser a melhor e estimular os demais para imitá-la ou buscar ainda outras melhores, o que seria impossível com o sistema centralizador.

A primeira oportunidade é, pois, a de sermos autônomos. A Bahia poderá realizar a reforma de sua organização educacional com a obediência tão só à lei de bases e diretrizes da Constituição Federal, lei que importa acentuar, como os seus próprios termos o dizem, não poderá conter senão as bases e diretrizes da educação nacional.

A segunda oportunidade é a da percentagem votada para a educação nacional, nos estados e nos Municípios.

É, talvez, o artigo mais revelador da nova consciência democrática expressa na Constituição Federal. Este artigo determina que 20% das rendas estaduais, 20% das rendas municipais e 10% das rendas federais sejam aplicadas na educação...

Encerrando, aqui, meus senhores, estes comentários, tenho que o estatuto constitucional da educação, na Bahia, criando o Conselho, dando-lhe autonomia e confiando-lhe os recursos generosos previstos pela Constituição Federal, abre a possibilidade para a solução gradual do problema de educação. A solução deste problema é o preço da democracia.

*Anísio Teixeira (1947) Discurso proferido na Assembleia Constituinte da Bahia.*

### 3.4.1 Apresentação

A epígrafe de abertura a esta seção ilustra bem o ânimo de educadores no início dos “anos dourados”, como Anísio Teixeira, que viam imensas oportunidades para a educação com a redemocratização do país. A Carta Constitucional rearranjava as competências na área, descentralizando o sistema educacional em seus níveis iniciais, permitindo uma maior autonomia dos estados na execução das suas políticas educacionais. Apesar do prognóstico otimista de Teixeira, a celebrada autonomia dos estados gerará 21 sistemas escolares diferentes, apresentando resultados díspares entre si, desiguais, dependendo das condições econômicas, sociais e culturais de cada um dos estados. A reestruturação do sistema educacional de então dividia as competências entre os entes da União, com os municípios assumindo a responsabilidade sobre o ensino fundamental, os estados tendo com responsabilidade o ensino médio e a União (e o estado de São Paulo), arcando com as despesas no ensino superior, por meio da constituição de uma rede federal de universidades e de escolas técnicas.

O sistema educacional brasileiro em nível federal, desde o seu início, foi marcado por uma dualidade em seu sistema de ensino, entre uma educação técnica, profissionalizante, destinada às classes trabalhadoras, e uma educação liberal, voltada ao ensino das elites. No final do nosso período de análise, já no governo João Goulart é feita a primeira tentativa de aproximar os dois modelos de ensino, permitindo aos estudantes das escolas técnicas terem acesso ao ensino superior, com a edição da Lei 4.024/61. Contudo, conforme Tavares (2012) um egresso de curso técnico poderia prestar exames apenas para cursos superiores relacionados à sua formação técnica, enquanto aqueles que cursavam o ensino propedêutico podiam escolher livremente qual carreira seguir. A unificação do ensino – do ponto de vista formal - ocorrerá somente com a Lei 5.692/71, que tornou obrigatória a profissionalização dos estudantes do ensino secundário, permitindo a todos o ingresso em qualquer curso universitário de nível superior.

Como teremos oportunidade de analisar nesta seção, os governantes em nível federal cumpriram a previsão global de 10% do gasto na área da educação, embora privilegiando o ensino superior em detrimento do ensino técnico, enquanto que as realizações orçamentárias em estados e municípios foram bastante

desiguais, com resultados finais igualmente díspares. Embora a execução orçamentária não deva ser utilizada como indicador de qualidade da política pública – por focar nos recursos e não nas realizações – o fato é que a educação pública se tornou uma prioridade política no período em análise, em parte devido às exigências decorrentes do processo acelerado de industrialização, que requeriam mão-de-obra técnica qualificada; em parte devido aos intelectuais progressistas reunidos em torno do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 que propunham educação laica e universal (embora não obrigatória), em parte devido às pressões populares, autorizadas pelo regime democrático, que requeriam uma educação laica e gratuita, capitaneada pelo Estado e não pelas ordens confessionais. No Congresso sobre educação, do qual participa o presidente Getúlio Vargas e o ministro da educação Francisco Campos, é solicitado aos educadores propostas e diretrizes para a educação brasileira, que não existiam até então; o Manifesto dos Pioneiros é um resultado direto desta solicitação governamental, que pregava, entre outras coisas, o direito à educação laica e universal. Contudo, os pioneiros representavam apenas a perspectiva menos conservadora. A IC, com sua forte influência na educação que remonta aos tempos coloniais, a outra.

Partindo de um enorme atraso relativo no setor educacional, herança de um passado aristocrático e escravocrata não totalmente superado e de uma cultura religiosa que não incentivava o letramento, a não ser das elites nos grandes centros urbanos, a educação no país melhorou muito em termos relativos no período de análise – como o restante da AL – exibindo altos níveis de dispêndio e de ampliação de vagas e matrículas; mas, ao compararmos esses êxitos relativos com outros países com o mesmo nível de renda, verificamos que o país não conseguiu recuperar o atraso educacional, embora o período mostre uma tendência de convergência com os países do Cone Sul e com o conjunto de países desenvolvidos. Neste período o país ainda se defronta com uma grande massa de analfabetos, representando mais de 50% da população, conforme dados da Tabela 2 abaixo, de modo que a esses excluídos do sistema educacional também eram negados os direitos políticos de votar e ser votado. Como podemos verificar, a proporção de analfabetos caiu constantemente ao longo de nosso período de análise:



**Tabela 2 – Evolução das taxas de analfabetismo, matrícula e anos de escolaridade no Brasil (1950 – 2008).**

Ano	Taxa de analfabetismo	Taxa de matrícula	Anos de escolaridade*
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. \* (POCHMANN, 2010)

Contudo, como reconhece Oliveira (2012), apesar de o país ter conhecido as maiores taxas de expansão da alfabetização de sua história, esta conquista deve ser relativizada à luz da sua *qualidade*. Isto se deve ao fato de que, a partir de 1947, foram instaladas classes de ensino supletivo na maior parte dos municípios brasileiros. De certa forma, tal ensino incentivou a matrícula em cursos profissionalizantes e pré-profissionalizantes de nível primário, denominados de classes de ensino complementar. As classes de supletivo e as de ensino complementar, em conjunto, foram frequentadas por 400 mil alunos cada ano, por treze anos consecutivos. Assim, conclui Oliveira (2012, p. 4), o supletivo composto por duas séries escolares, entre 1947 e 1957 alfabetizou um imenso contingente de cerca de 5,2 milhões de alunos, embora a qualidade dessa alfabetização fosse altamente questionável.

\*\*\*

Esta seção é dividida em cinco partes. A primeira é esta introdução. A segunda apresenta o quadro geral da educação brasileira, seus principais marcos, números e desafios. A terceira apresenta os dispêndios públicos para educação nos três níveis de governo, União, estados e municípios. A quarta seção trata das complexas relações entre educação e desenvolvimento, apresentando os principais marcos institucionais da área no período. Finalmente, teceremos as considerações finais na quinta seção, buscando relacionar os avanços da educação brasileira verificados com o regime democrático que vigia no período.

### 3.4.2 O quadro geral: propostas para democracia

A constituição de um sistema nacional de ensino está em plena formação durante nosso período de análise. Não sendo nosso objetivo fazer um histórico da educação nacional desde os primórdios da colonização, nos contentaremos em fazer algumas observações sumárias sobre esse período, para compreender as grandes linhas históricas que influenciaram a área da educação no Brasil.

A origem do sistema educacional brasileiro é anterior à Proclamação da República e está fortemente relacionada às ordens religiosas, que tinham então a missão de catequizar e educar o Brasil. A educação, a religião e o Estado andam de mãos juntas, num movimento pendular. No império elas se misturavam, com a religião católica sendo a religião oficial do Império brasileiro. Com o advento da República, o ensino religioso é banido do sistema público de ensino, voltando somente com a tomada do poder pela Aliança Liberal. Na promulgação do Estado Novo o ensino religioso é reintroduzido na educação pública, representando uma guinada conservadora e anti-comunista. O ensino religioso é novamente retirado da educação pública com o advento da Constituição de 1946. A controvérsia sobre o ensino religioso no sistema público de educação perdura até o adiantado do nosso período de análise, com a edição em 1961, já no governo João Goulart, após 30 anos de discussão, da LDBEN, que garantia a educação laica, tornando facultativo o ensino religioso nas escolas, equipando o ensino privado e o confessional ao público. (Voltaremos a estudar a relação entre a IC e o estado no âmbito educacional no Capítulo 4). A ascensão dos setores urbanos progressistas, fato proporcionado pela vitória revolucionária da Aliança Liberal, tornou possível uma proposta pública de educação laica e universal normatizada pelo Estado. Muito embora o Manifesto dos Pioneiros tenha se constituído num importante avanço no campo das ideias que terá consequências práticas, inspirando os princípios da LDBEN, o governo de Vargas, como também sucedeu em outros campos, foi ambivalente. Vargas foi um dos incentivadores do Manifesto dos Pioneiros, ao mesmo tempo permitindo o retorno do ensino religioso às escolas públicas, algo que não havia acontecido durante os quarenta anos que separam a vitória da Aliança Liberal da proclamação da República.

O modelo de educação que se constituiu no Império, permeou a República Velha, se mantendo em linhas gerais durante o período de nossa análise era um híbrido de educação estatal para elite, cujo exemplo máximo era o Colégio Pedro II no Rio de Janeiro e educação confessional, constituindo o grosso do ensino privado, urbano e elitista, com as ordens religiosas católicas, jesuítas, maristas, lassalistas, entre inúmeras outras, criando vastas redes de ensino destinadas, sobretudo, à educação das classes médias urbanas e dos filhos dos proprietários rurais. O restante da população, a imensa maioria, que não tinha condições de passar nos rígidos exames para os colégios de elite, como o já referido Colégio Dom Pedro II ou os Colégios Militares presentes nas capitais, ou recursos para bancar a educação privada dos filhos permanecia analfabeta, com exceção das regiões de colonização alemã e italiana, que dispunham de grandes redes de assistência comunitária. Este modelo excludente passou a ter uma relação promíscua entre os interesses privados com os interesses públicos, pois era comum a prática do pagamento de bolsas de estudo públicas para manutenção das redes privadas de ensino, procedimento que, longe de resolver os problemas estruturais da educação brasileira, reafirmava o modelo de ensino de elite, além de criar um sistema de privilégios e favores políticos. O sistema de financiamento estatal para entidades privadas – confessionais ou comunitárias – não garantia à época (como não garante ainda hoje) a qualidade do ensino. Ao contrário, baseadas na lógica do lucro e da catequização, essas entidades ofereciam poucos incentivos à melhoria da qualidade de ensino ou à pesquisa.

No nosso período de análise, mais de 50% da população era analfabeta. Em certos estados do nordeste brasileiro o analfabetismo atingia 80% da população. Com o acelerado processo de urbanização sofrido na década de 1950, se verifica uma melhora substantiva em termos do total de alfabetizados. O meio urbano possibilita maiores chances para a alfabetização do que as distantes fazendas e grotas dos sertões brasileiros. Do ponto de vista dos indicadores, o resultado que se verifica desse processo de migração do campo para a cidade, contudo, é ambíguo.

A descentralização das redes escolares proporcionada pela Constituição de 1946, celebrada por Anísio Teixeira, e a garantia de recursos orçamentários para a área andavam de mãos dadas com o comportamento do eleitorado urbano, alfabetizado, que passou a exigir com intensidade crescente, uma educação laica e

gratuita. De fato, a educação passou a ser prioridade política em algumas unidades da federação, como no estado do Rio Grande do Sul, onde o governador Leonel Brizola construiu 1050 escolas de ensino fundamental e médio durante sua gestão (1959 - 1963), com o objetivo de erradicar o analfabetismo do país. Anísio Teixeira e Paulo Freire, o primeiro baiano o outro pernambucano, ilustram a importância de uma educação vinculada à realidade social e econômica do país, em substituição a uma educação livresca e barroca. Esses educadores estiveram bastante ativos no período e visavam com suas propostas à alfabetização em massa da população, não apenas para melhorar os índices da área, como também e principalmente para fortalecer as instituições democráticas, que teriam na educação seus pilares sustentadores. Segundo Teixeira, conforme o ânimo otimista que costumava exibir: "só existirá democracia no Brasil no dia em que se montar no país a máquina que prepara as democracias. Essa máquina é a da escola pública".

Ainda que o assunto educação estivesse na pauta política do dia, os recursos estivessem sendo investidos nos montantes planejados, e embora as melhorias relativas tenham sido significativas, o país ainda se manteve bastante aquém dos principais países da América Latina e do resto do mundo quando analisamos as taxas de alfabetização, matrícula e evasão escolar. Dessa forma, uma avaliação ponderada das políticas públicas relacionadas à área de educação não pode deixar de apontar as causas estruturais desta situação – notadamente a desigualdade – uma vez que a renda média disponível para a população brasileira deveria indicar melhores condições educacionais para faixas maiores da população.

Os gastos públicos em educação cresceram substantivamente com o processo de redemocratização política iniciado com a Constituição de 1946: a participação das despesas com educação no orçamento federal aumentou de 6,8% em 1944 para 9,2% em 1948, estabelecendo um novo patamar de despesas na que vai perdurar ao longo do período, com picos de 11,3% do total do dispêndio público nos anos de 1960 – 1962. O final da década de 1950 assiste a uma elevação das dotações orçamentárias devido ao acirramento do debate sobre a LDBEN, que será promulgada em 1961, pelo governo João Goulart.

A LDBEN, prevista já na Constituição de 1934, dá mais autonomia aos órgãos estaduais, diminuindo a centralização do poder no MEC (art. 10), regulamentando a existência dos Conselhos Estaduais de Educação e do Conselho Federal de

Educação (art. 8 e 9), garantindo o empenho de 10% do orçamento da União e 20% dos municípios com a educação (art. 92). Além disso a Lei permite que a aplicação do dinheiro público não seja exclusiva às instituições de ensino públicas (art. 93 e 95), impõe a obrigatoriedade de matrícula nos quatro anos do ensino primário (art. 30) e dispõe sobre a formação dos professores de ensino primário, exigindo para esses a formação no ensino normal de grau ginasial ou colegial (art. 52 e 53) e sobre a formação do professor para o ensino médio, exigindo desses a formação nos cursos de nível superior (art. 59). A lei também estabelece um ano letivo de 180 dias (art. 72), o ensino religioso facultativo (art. 97) e permite o ensino experimental (art. 104).

Numa sociedade em rápida urbanização, os grandes déficits na área social que marcaram o campo no Brasil são transferidos quase que simultaneamente para as cidades em acelerado processo de expansão. Desse modo, há um efeito aparentemente contraditório nas políticas relacionadas às áreas sociais, que transparece nas políticas educacionais, pois ao tornar as cidades mais atrativas aos moradores do campo, os índices pioram não por falta de políticas, mas justamente por sua presença indutora no desenvolvimento urbano. O analfabetismo atinge 50,7% da população brasileira no início da década de 1950, caindo para 39,6% no início da década de 1960. Embora ainda bastante alto quando comparado a países como Argentina e Chile, (cf. dados na Tabela A.23 do Anexo) a queda relativa no analfabetismo foi de 20% num período de dez anos. Num país de dimensões continentais e vasta população, este percentual de redução demonstra um esforço político articulado, compreendido no âmbito de expansão da rede pública de ensino:

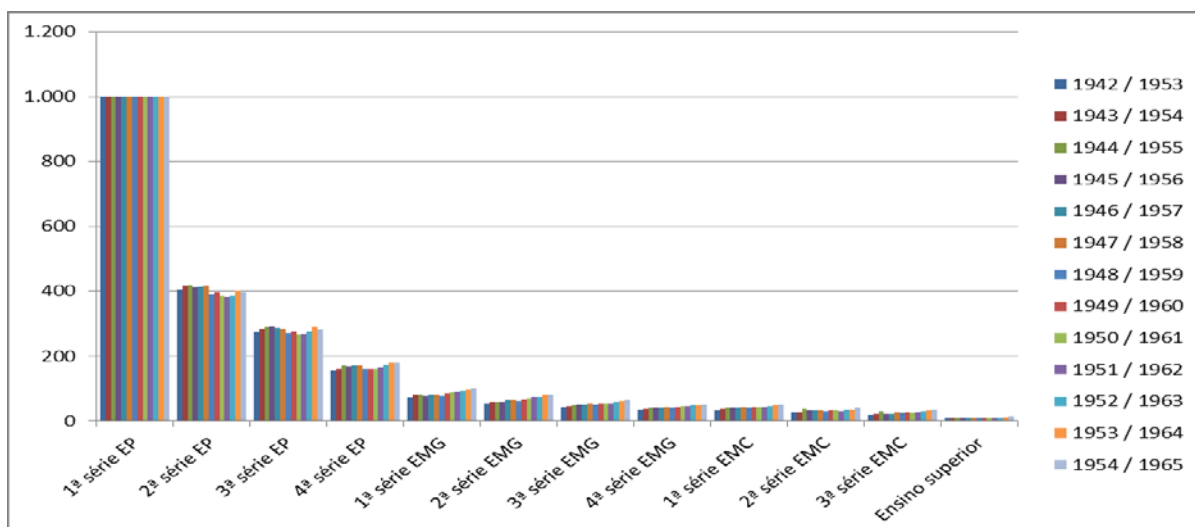
A estadualização da educação – saudada por Anísio Teixeira – resultou em grandes desigualdades regionais. Enquanto nas regiões Sul e Sudeste as taxas de analfabetismo eram comparativamente baixas, no Norte, Nordeste e Centro-Oeste eram alarmantes. Conforme pode ser verificado no quadro a seguir, estados como Alagoas, Maranhão e Piauí exibiam índices próximos aos dos países piores classificados nas Américas, como Guatemala e Haiti. Longe de ser uma exceção, todo o Nordeste ainda exibia altos índices de analfabetismo.

Tabela 3 — Proporção de alfabetizados por estado da federação brasileira em 1950. Em %.

<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
<b>Amazonas</b>	<b>42,9</b>		

Fonte: CARVALHO, Alceu Vicente de. **A população brasileira**. Rio de Janeiro, IBGE, 1960.

Antes de examinarmos os dispêndios efetuados pela União, estados e municípios, outro dado interessante para analisar o funcionamento da educação brasileira e seu caráter elitista consiste em observar o comportamento das matrículas por ano letivo. Os dados da Tabela A.28 do Anexo mostram um surpreendente processo de evasão ao longo do ensino regular, de modo que apenas 1% dos matriculados no primeiro ano do ensino fundamental, em média, alcançam os bancos do ensino superior. Tamaña evasão provoca um grande desperdício de recursos estatais, seja em espaço físico, seja em material humano, uma vez que os alunos não permanecem tempo suficiente dentro do sistema educacional para completar seu ciclo de aprendizado, aumentando dramaticamente os custos unitários e médios do ensino, em especial nas séries letivas mais avançadas. O decaimento exponencial das matrículas mostra que o esforço educacional não pode ser resolvido apenas com a disponibilização dos recursos e da infra-estrutura física. A partir dos dados da Tabela A.28 do Anexo construímos o gráfico abaixo para demonstrar a gravidade da situação em termos de decaimento das matrículas nas séries regulares no período. Nenhum sistema de ensino é viável com tamanho grau de "mortalidade" estudantil.

**Gráfico 4 - Evolução das matrículas no sistema escolar - Períodos 1942/53 a 1963/74.**

**Fonte:** Ministério da educação e cultura (1972, p. 10 - 12).

Diversas estratégias já foram utilizadas em tempos recentes para reduzir a evasão escolar, fruto da baixa renda de grande parte da população, das necessidades imediatas e da falta de oportunidades, como o ciclo continuado e outras práticas pedagógicas. Apesar dos esforços e da ampliação substantiva da rede, o analfabetismo ainda no século XXI não foi totalmente superado no país, representando 8,6% da população nacional e 16,9% na região Nordeste no ano de 2012, segundo da Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio (PNAD).

### 3.4.3 Dispêndios orçamentários com educação

Os indicadores de dispêndio são apresentados conforme o destino na Tabela A.24 do Anexo. Como a competência pelo ensino é compartilhada em seus diferentes níveis por municípios, estados, distrito federal e União, são apresentados os dispêndios efetuados pelos diferentes entes da Federação. A maior parte dos gastos em educação se concentra nos estabelecimentos de ensino nos níveis elementar e médio, por conta da imensa demanda nesta área. A educação superior eleva sua participação relativa em mais de 50% neste curto período de análise, demonstrando uma tendência que se fortalecerá nos anos posteriores de concentração de recursos da União no ensino superior.

Quanto aos dispêndios da União, segundo o destino com educação no período compreendido entre 1956 e 1959, é possível observar a partir dos dados da

Tabela A.25 do Anexo que há uma significativa queda de 75% das despesas com manutenção da administração superior, e um substancial aumento das despesas com ensino elementar, que passa de 1,3% para 15,4% do total em 1959. O ensino médio também sofreu um acréscimo de cerca de 30% e o ensino superior duplicou sua disponibilidade relativa de recursos. O aumento verificado com os estabelecimentos de ensino ocorreu devido à redução das despesas com manutenção da administração superior. Já as subvenções e auxílios tiveram queda acentuada no período, em especial aquelas destinadas ao ensino superior, que passaram de um percentual de 33,6% para um piso de 29,5 ao final do período. Também foram reduzidas as subvenções e auxílios para órgãos e instituições culturais, representando uma queda de 6,2% na participação relativa neste curto período de análise.

Os dispêndios dos estados com educação e cultura somente podem ser observados de forma agregada, o que impede a desejável análise por estado, conforme podemos observar na Tabela A.26 do Anexo. Ao contrário do governo federal, que diminuiu as despesas com manutenção da Administração Superior do sistema de educação no período, os governos estaduais mais do que duplicaram os seus gastos neste destino da despesa. O aumento das competências estaduais na área da educação implicou na criação e expansão das estruturas administrativas (áreas meio) das redes estaduais, fato que pode ser visto com uma possível explicação para o aumento com despesas em administração. A participação relativa dos gastos com estabelecimentos de ensino nos níveis fundamental e médio diminuiu, enquanto que as despesas estaduais com ensino superior aumentaram, mesmo que tal destino de despesa não seja de competência das administrações estaduais (o estado de São Paulo, com a Universidade de São Paulo (USP) concentrava os maiores gastos estaduais neste destino da despesa orçamentária). Como os dados estão agregados, não é possível perceber a imensa disparidade de recursos que atingiam os diferentes estados. Também é importante destacar a baixa participação relativa dos gastos com auxílios e subvenções no total dos gastos com educação dos governos estaduais quando comparada com a estrutura de dispêndios do governo federal, representando 6,2% do total dos dispêndios com educação nos estados, enquanto que a União dispendeu, em média, 38% dos seus recursos na área de educação neste destino da despesa. *Grosso modo*, estes números



representam a participação da iniciativa privada na área da educação, em particular no ensino superior.

Finalmente, podemos observar na Tabela A.27 do Anexo, as despesas dos municípios com o ensino e a cultura segundo o destino, também de forma agregada. Assim como verificado nas despesas estaduais, as despesas com a administração aumentam mais de 250%, representando aumento relativo expressivo, embora sob uma base bastante modesta. As despesas com estabelecimentos de ensino elementar aumentam de 43,3% para 48,8%, mostrando uma tendência de concentração dos gastos neste destino da despesa. Já as despesas com ensino médio, que passaram com a Constituição de 1946 à competência das administrações estaduais diminuírem de um teto de 3,2% para um piso de 0,4% dos gastos municipais agregados. O ensino superior representa gastos muito baixos para os municípios durante o período de análise, oscilando entre 0,1% e 0,2% dos gastos dos orçamentos municipais.

A análise em conjunto dos orçamentos públicos permite verificar a descentralização do sistema educacional e a sua organização pelo sistema de competências estabelecido com a promulgação da Constituição de 1946. Os municípios passam a ser a instância preferencial para cuidar do ensino elementar, enquanto que os estados se concentram no ensino médio, embora ainda com um percentual elevado de escolas de ensino fundamental sob sua competência. Já a União despense a maior parte dos seus recursos com o ensino superior, contrariando o regramento normativo vigente, embora tenha expandido a rede federal de escolas técnicas e também o sistema de escolas técnicas sob os cuidados das federações da indústria estaduais. A União também dedica parte substantiva de seus recursos para o financiamento privado da educação, dedicando como auxílio e subvenção para o ensino superior 29,5% dos seus recursos na área ao final do período. Depois do governo João Goulart, que privilegiou explicitamente a educação popular, o aumento da participação relativa da iniciativa privada, em particular no ensino superior, se mostrou uma tendência de longo prazo, com implicações para qualidade da educação, não apenas do ponto de vista orçamentária, como também do ponto de vista do total dos matriculados. Dessa maneira, uma análise do orçamento da União mostra em termos orçamentários o

funcionamento do sistema híbrido de educação, meio público, meio privado, meio laico, meio confessional, que vige durante o período.

### 3.4.4 Educação e desenvolvimento

As discussões travadas ao longo da década de 1950 na área de educação fazem parte do debate iniciado com o primeiro governo Vargas e somente foram implementadas no governo em 20 de dezembro de 1961, com a promulgação da LDBEN por João Goulart. O grande debate na área da educação, que visava criar o sistema nacional de educação, remonta à vitória da Aliança Liberal, de modo que é possível traçar uma continuidade institucional nesta área, cujo debate sobre a laicidade da educação era um dos grandes pontos em questão. A abordagem católica conservadora detinha poderosa influência sobre a educação nacional desde os tempos coloniais, mantida e ampliada ao longo dos “anos dourados”. Em 1932 é publicado o Manifesto dos Pioneiros, tentativa de sistematizar e fornecer diretrizes e bases para uma educação laica e universal, em contraponto à forte influência católica na educação. A fonte inspiradora deste movimento foi o filósofo norte-americano John Dewey, que passou a exercer forte influência em educadores nacionais como Anísio Teixeira. Ele propôs para o Brasil a pedagogia pragmática da Escola Nova, um modelo de escola reformista baseada na equidade do direito ao acesso à educação em todos os níveis de ensino. O Manifesto dos Pioneiros buscava estabelecer um sistema de educação baseado no mérito, enxergando na educação uma forma de permitir às classes baixas expectativa de mudança e de ascensão social, fato que se tornava impraticável nas poucas escolas de elite de então. Essa visão da educação se pretendia conformada para um regime democrático, onde as diferenças sociais poderiam ser diminuídas mediante o esforço individual, possibilitado por um sistema de distribuição de bens sociais de caráter universal. Essa orientação geral da filosofia de Dewey foi considerada revolucionária-reformista ou conservadoramente democrática, afeita às condições políticas e educacionais brasileiras da *ordem e do progresso*, seguindo a lógica do *conservar melhorando*. O movimento da Escola Nova terá influência decisiva sobre o desenvolvimento das instituições brasileiras de ensino, do qual o interregno democrático que estamos estudando é apenas um momento. De fato, o período

assiste à consolidação dos anseios das camadas urbanas da população, em grande medida reféns das redes escolares confessionais.

Baseado no direito individual à educação, o Manifesto determinava que as responsabilidades da organização do ensino, acessível em todos os graus a todos os cidadãos - mesmo das classes menos abastadas. Os assim chamados "pioneiros" não propunham a obrigatoriedade do ensino em todos os níveis, do fundamental à faculdade, mas defendiam que elas deveriam estar abertas a todos.

Esta visão progressista dos Pioneiros foi alvo de críticas à esquerda, por pensadores como Florestan Fernandes, que considerava a perspectiva da Escola Nova como uma "tangente burguesa", pois nela residiam dois significados básicos e contraditórios da democracia moderna.<sup>70</sup> Por um lado, os pioneiros usavam um sentido *descritivo* para sua educação de visão universalista, como forma de governo e modo de vida de uma sociedade de mercado e capitalista; por outro, a definição da democracia também era vista de forma *normativa*, como uma forma de governo interessada em garantir a todos os seus membros a liberdade necessária para a realização e desenvolvimento de suas capacidades (GARCIA, 2002). Os *Pioneiros* defendiam como ideal a existência de um sistema de ensino onde a educação popular de massa e formação especializada aparecessem como complementares. Nos dizeres de Oliveira (2004), os *Pioneiros* propunham "um mecanismo eficiente e não autocrático de recrutamento dos indivíduos mais capazes de todas as camadas sociais". Esta visão implica universalismo, contudo, se efetiva como uma perspectiva elitista da educação, baseada na formação de "líderes condutores", à semelhança do modelo de educação jesuíta que teve forte influência na formação educacional brasileira. Desse modo, os *Pioneiros* não pregavam uma revolução no sistema educacional, embora propusessem o ensino laico e o monopólio estatal, consideradas grandes novidades para um sistema até então baseado no ensino

---

<sup>70</sup> Conforme Fernandes (1995, p. 194 – 195): “apesar das contradições que atravessavam o movimento dos pioneiros, os esforços dessa “tangente burguesa” na área educacional devem ser elogiados por buscar colocar o Brasil num novo patamar. Era uma utopia “reformista” de superação de etapas, mas uma utopia que visava oferecer a todas as classes sociais um mínimo de dignidade. No entanto, estas “inteligências radicais”, seguidores da obra abolicionista, não lograram atingir os objetivos visados. Por quê? Porque no Brasil, para as classes dominantes, o que era importante, o que era funcional, era deseducar, não educar; educar os filhos das elites e deseducar a massa; manter a massa fora da escola ou então colocar a massa dentro da escola como futura mão-de-obra, qualificada ou semiquificada, de vários graus de desenvolvimento econômico”.

privado confessional e nas escolas de elite, preparatórias para as Forças Armadas, financiadas pelo Estado.

As primeiras reações da IC ao *Manifesto dos Pioneiros* foram de precaução, pois a vitória da Aliança Liberal em 1930 trazia em seu núcleo ideias “perigosas”, baseadas na associação de seus membros mais destacados, como Vargas, Neves e Aranha, com o ideário liberal e positivista. A proximidade da Aliança Liberal com os tenentes e as relações próximas que os membros do governo tiveram com Luis Carlos Prestes nas articulações pré-revolucionárias faziam o clero temer as medidas do novo governo na área da educação. Contudo, como a Aliança Liberal resultou na união de forças políticas contraditórias, este fato se refletiu também na área que estamos analisando no momento. Durante o primeiro período de Vargas no poder a Igreja viu, de fato, seu poder aumentado com a volta da permissão do ensino religioso às escolas públicas. Uma parte importante dos apoiadores da Aliança Liberal em Minas Gerais eram membros do movimento mineiro de renovação católica, que já na década de 1920 mantinha laços estreitos com os movimentos sociais, sem, contudo, deixar de manter as relações com o alto clero e, portanto, de manter a perspectiva oficial da igreja sobre a educação.

Para Vargas a questão educacional estava intimamente vinculada à qualificação profissional e ao direito ao trabalho. As reformas que seriam introduzidas por Vargas trataram de manter o *status quo* acima referido, introduzindo o estudo técnico e profissionalizante para as classes populares. A criação da riqueza dependia, sobretudo, na perspectiva de Vargas, do aumento da produtividade e este somente poderia ocorrer se o trabalhador tivesse instrução para lidar com as máquinas que surgiam, cada vez maiores, mais sofisticadas e produtivas. O trabalhador era assim visto como *capital humano*, conforme podemos depreender da seguinte afirmação de Vargas:

Precisamos pôr em execução um plano completo de saneamento rural e urbano, capaz de revigorar a raça e melhorá-la como capital humano aplicável ao aproveitamento inteligente das nossas condições excepcionais de riqueza. (VARGAS, 1938, v. 2, p. 117. Apud FONSECA, 1999, p. 233).

Ao ponderar que nossa era estava sob o predomínio da máquina, Vargas alertava que trabalho qualificado passava a ser cada vez mais requisitado. O ensino secundário não seria mais apenas uma etapa de preparação para o ensino superior.

Os cursos preparatórios deveriam ser reformulados, visando permitir a opção pelo ensino profissionalizante.

Já o ensino superior, teria uma dupla função: preparar elites e formar trabalhadores e técnicos de alto nível. Conforme Fonseca (1999, p. 233 - 4):

Centrado que estava na primeira delas, Vargas pregava a necessidade de incluir a segunda como uma de suas funções, sem esquecer que a universidade não poderia perder seu papel de formar elites dirigentes. Assim, julgava não ser necessário mudar totalmente o ensino superior já existente, mas fundar a "Universidade do trabalho", de onde sairia, "no futuro, a legião dos nossos operários, dos nossos agricultores, dos nossos criadores, em suma, a legião de obreiros dos campos e das fábricas".

Durante o Estado Novo (1937-1945) Vargas realizou parte do programa esboçado no início do seu primeiro período governamental. Em 1942 ocorreu a assim chamada Reforma Capanema, que criou e regulamentou uma série de itens na área da educação, sob o nome de Leis Orgânicas do Ensino (LOE), como a estruturação do ensino industrial, reforma do ensino comercial e criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). As LOE também trouxeram mudanças no ensino secundário. Os seguintes decretos-lei foram promulgados: Decreto-lei n. 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que organizou o ensino industrial; Decreto-lei n. 4.048, de 22 de janeiro de 1942, que instituiu o SENAI; Decreto-lei n.4.244 de 9 de abril de 1942, que organizou o ensino secundário em dois ciclos: o ginásial, com quatro anos, e o colegial, com três anos; Decreto-lei n.6.141, de 28 de dezembro de 1943, que reformou o ensino comercial.

Em 1946, já durante a vigência da nova Constituição, a Lei Orgânica do Ensino Primário organizou esse nível de ensino com diretrizes gerais, que continuou a ser de responsabilidade dos estados; organizou o ensino primário supletivo, com duração de dois anos, destinado a adolescentes a partir dos 13 anos e adultos; a legislação de ensino organizou também o ensino normal e o ensino agrícola e criou

o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC. Essas medidas foram tomadas com Raul Leitão da Cunha à frente do Ministério da Educação<sup>71</sup>.

Dessa maneira, quando o presidente Eurico Gaspar Dutra assume o governo, o país já conta, do ponto de vista formal, com uma legislação voltada ao fortalecimento do ensino técnico no país, visto como indispensável para a formação de mão-de-obra qualificada para a indústria nascente. Convém observar *continuidade* dos programas na área, que seguiram as concepções e programas elaborados em plena vigência da ditadura do Estado Novo. Voltamos a tratar do difícil tema da transição de uma ditadura para uma democracia no Capítulo 5.

#### **3.4.5 Considerações finais à seção 3.4**

O sistema de educação estatal sofreu importantes melhorias do ponto de vista institucional durante o período de análise. A educação do ensino elementar e médio foram repassados aos estados e municípios, que passaram a assumir de forma muito desigual os serviços de educação sob sua competência. Enquanto estados como o da Guanabara apresentavam índice de alfabetização de 83%, estados do Nordeste como Alagoas detinham apenas 20% de cidadãos alfabetizados. A distribuição de competências assegurou recursos para a educação, com 10% do orçamento federal e 20% dos orçamentos estaduais e municipais destinados à área. O início do período é marcado por reformas no ensino médio e profissionalizante, ainda durante o governo transitório, em janeiro de 1946, que criou o SENAI e o SENAC. Durante os governos Vargas, JK e Jânio Quadros esteve em discussão a LDBEN, que dispunha sobre a educação universal e laica. Essa discussão remonta ao Manifesto dos Pioneiros, de 1932, inspirado nos ideais de democracia e igualdade de oportunidades do filósofo norte-americano John Dewey. A demora na tramitação da LDBEN põe em evidência o poder das ordens religiosas. Estas detinham um grande número de matrículas em seus colégios, assim como gozavam

---

<sup>71</sup> Foram esses: Decreto-Lei n. 8.529, de 02 de janeiro de 1946, que organizaram o ensino primário a nível nacional; Decreto-Lei 8.530, de 02 de janeiro de 1946, que organizou o ensino normal; Decretos-Lei n 8.621 e 8.622, de 10 de janeiro de 1946, que criaram o SENAC; Decreto-Lei n. 9.613 de 20 de agosto de 1946, que organizou o ensino agrícola. Cf. as políticas na área da educação para o período Aranha (2002), Romanelli (1978) e Ribeiro (2003).

de espaço reservado nos orçamentos estatais, representando mais de 40% das despesas do governo federal com ensino superior. Ao lado do ensino confessional, coexistia um sistema de escolas de elite, de inspiração militar, insuficientes para atender às demandas nacionais. Este modelo público elitista por um lado, e privado e confessional por outro, somente é reformado com a instituição da LDBEN em 1963. A breve inflexão das políticas na área da educação realizadas pelo governo João Goulart no sentido da universalização do ensino elementar e médio, assim como na erradicação do analfabetismo rural não irão representar tendência de longo prazo. Com o golpe civil-militar de 1964 o modelo elitista e excludente volta a ser professado, com uma participação cada vez maior das instituições privadas no orçamento público da educação.

O regime democrático do período permitiu que a população tivesse parte de suas reivindicações atendida. Nos estados com maior nível educacional, como Rio Grande do Sul, Guanabara e São Paulo, as exigências foram maiores, a ponto de haver manifestações de rua e eleição de políticos comprometidos com a universalização do acesso à educação, como Leonel Brizola que construiu uma escola em cada município do Rio Grande do Sul, quando governador do estado. Contudo, a descentralização da educação também implicou um aumento dos custos com a administração dos sistemas estaduais e municipais, retirando parte dos recursos destinados à função fim para tarefas administrativas das áreas-meio. A constituição da LDBEN pode ser vista como fruto direto das pressões democráticas e a demora de 30 anos em sua aprovação deve ser vista como uma vitória de uma visão universalista da educação perante um modelo de educação bacharelesco e elitista. Embora a promulgação da LDBEN seja um avanço indubitável na área da educação, ela representava apenas um avanço tímido frente ao que estava acontecendo na educação dos demais países no pós-guerra, de modo que, comparativamente, os avanços foram bastante modestos.

### **3.5 Políticas voltadas ao aumento da renda**

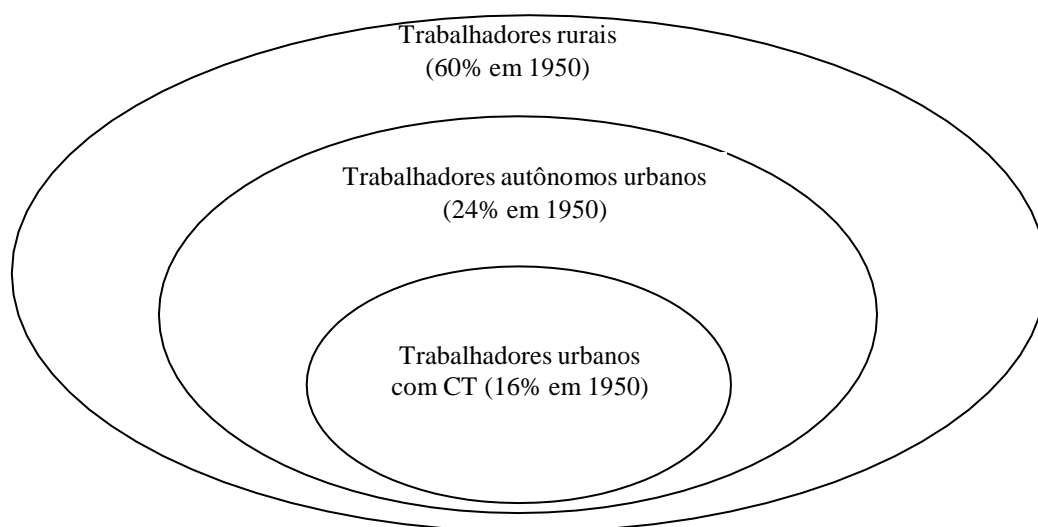
#### **3.5.1 O quadro geral: a modernização produtiva e o Brasil arcaico**

As considerações acerca das políticas voltadas ao aumento e à distribuição da renda do período são indissociáveis do quadro político-institucional e de sua evolução histórica desde o estabelecimento do governo provisório dos “revolucionários” da Aliança Liberal em 1930. A influência do primeiro governo Vargas (1930 – 1945) é manifesta na evolução do quadro histórico das instituições relacionadas à renda dos trabalhadores, assim como já tivemos oportunidade de analisar nas outras áreas sociais, a saúde e a educação. As políticas voltadas ao aumento e à distribuição da renda estão associadas à formação e evolução do incipiente mercado de trabalho urbano brasileiro e ao processo de industrialização por substituição de importações. Concomitante à aceleração da urbanização e da industrialização, foi promulgada a legislação trabalhista ao longo do primeiro governo Vargas destinada aos trabalhadores urbanos. Elas são os frutos do recém criado Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio considerado o verdadeiro ministério da “revolução”, sob responsabilidade de Lindolfo Collor, antigo quadro do Partido Republicano Rio-grandense (PRR). Este ministério congregava numa única pasta o capital e o trabalho, evidenciando a visão que os dirigentes da revolução tinham das relações trabalhistas. Essas se constituíam como elementos de um todo orgânico, que é o Estado. Assim como na imagem do *Leviathan* de Hobbes, onde o gigante é formado pela união de milhares de súditos, o Estado conforme o pensamento positivista permitiria a harmonia social, através de sua influência e intermediação das relações capital/trabalho, partes de um todo orgânico maior. Ao pregar esta harmonia a legislação trabalhista se apoiava não apenas na grande influência positivista recebida por Vargas desde seus tempos como Chefe de Polícia de Borges de Medeiros, como também na encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, que estabelecia o núcleo da doutrina cristã para as relações de trabalho. A influência católica não pode ser desprezada nesta área sensível da vida social, assim como não pode ser desconsiderada ao estudarmos a evolução das políticas sociais nas áreas da saúde e da educação.



A intervenção do Estado nas relações trabalhistas irá se acentuar ao longo da década de 1930, com a instauração do Estado Novo e a suspensão dos direitos políticos. O Estado passa a deter papel de árbitro das relações trabalhistas, mediante a subordinação dos sindicatos patronais e dos trabalhadores aos interventores e representantes estatais, que tratavam de regular os conflitos e as relações trabalhistas, dando origem à personagem do “pelego”, sindicalista de confiança do governo.

A regulamentação do mercado de trabalho ganha um novo momento decisivo com a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ao final do Estado Novo. O conjunto das políticas trabalhistas levadas a efeito por Vargas durante o seu primeiro período presidencial explicita a importância da análise da evolução histórica das instituições, em particular sobre as consequências da intervenção do Estado para o aumento e a distribuição da renda no Brasil. A evolução das instituições voltadas à regulamentação das relações de trabalho influencia, em grande medida, um padrão distributivo durante nosso período de análise, conforme a figura abaixo.



No círculo externo está concentrada a grande massa de trabalhadores, os rurais, desassistidos da legislação trabalhista. No círculo médio se encontram os trabalhadores autônomos urbanos, que serão incorporados no sistema previdenciário somente ao final do governo JK com a promulgação da LOPS, em agosto de 1960. Finalmente no círculo interno estão os trabalhadores urbanos com

Carteira Assinada, que tiveram seus direitos assegurados a partir da promulgação da CLT, de 1º de maio de 1943 e que receberam outros benefícios durante o período de vigência da Constituição de 1946, como a Lei n. 605/49 que dispõe sobre o repouso semanal; a Lei n. 4090/62 sobre gratificação natalina e 13º salário, ambas ainda em vigor quando escrevo essas linhas. Outras leis já alteradas também beneficiavam os trabalhadores urbanos com vínculo formal de trabalho, como: a Lei de Greve de 1964 e a Lei do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) de 1966, que substituía a estabilidade no serviço após 10 anos pelo pagamento de uma multa rescisória de 40% sobre o valor no fundo a que o trabalhador tinha direito.

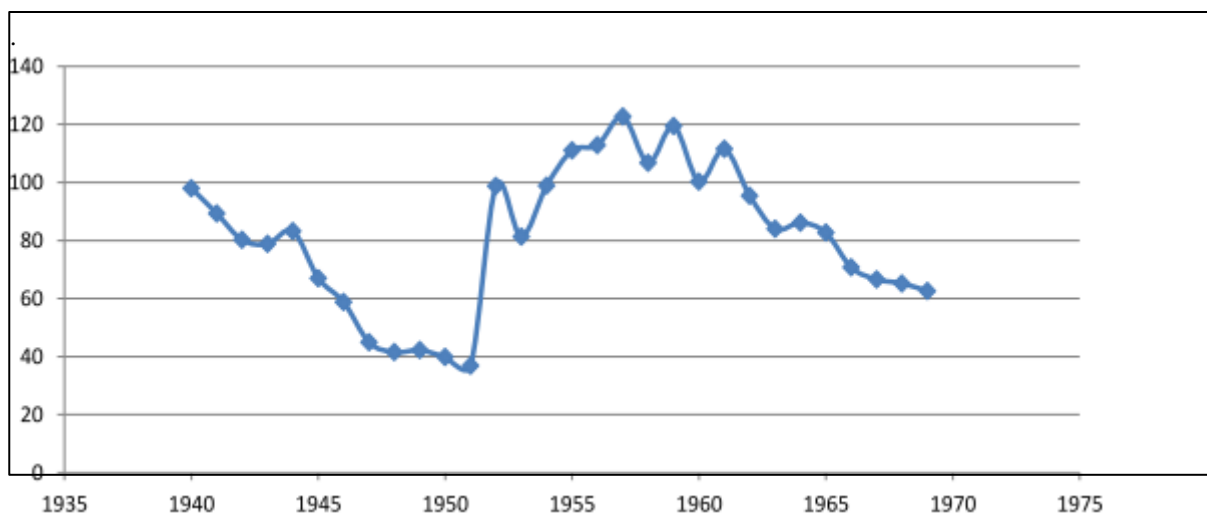
Como foi possível observar na seção 4.2, o quadro referente à população economicamente ativa ainda na década de 1950 era predominantemente rural. Desta forma, a legislação do Estado protegia efetivamente cerca de um quarto da população economicamente ativa em 1945. Ao longo do período esse número aumentou substantivamente, embora tenha mantido grande parte da PEA excluída do mercado de trabalho formal.

A grande questão sobre a renda dos trabalhadores urbanos ao longo dos anos 1950 foi a reposição dos salários devido a uma inflação que crescia em ritmo acelerado<sup>72</sup>. O reajuste do salário mínimo, prerrogativa do governo a ser definido a cada primeiro de Maio, tornou-se o foco do conflito distributivo que assolava a economia brasileira. Após um longo período de corrosão do seu valor real pela inflação durante o Estado Novo e durante o governo Dutra, o salário mínimo sofreu grandes reajustes durante o Segundo Governo Vargas, fato que resultou em sucessivas crises políticas. Um dos episódios mais dramáticos de nosso período foi o aumento de 100% concedido por Vargas ao salário mínimo em primeiro de maio de 1954 e um elemento decisivo para a crise de agosto, que resultou em seu suicídio.

---

<sup>72</sup> Conforme assinala Singer (1977, p. 38): “A partir de 1952 se assiste a uma nova ascensão do movimento sindical, que readquire pouco a pouco maior autonomia, multiplicando-se as greves e movimentos reivindicatórios, particularmente após a ampla greve de trabalhadores das indústrias em São Paulo, em março e abril de 1953. Em 1954, o governo volta a elevar o salário mínimo de 100%, fixando o seu nível mais alto (no Rio) em Cr\$2.400,00 mensais. Novamente o impacto deve ter sido grande, pois em 1953 o salário médio da indústria era de Cr\$2.120,00 por mês no Rio. Em termos reais, o salário mínimo em 1954, no Rio, estava cerca de 30% acima do nível de 1952”.

**Gráfico 5– Índice do valor real do salário mínimo e sua variação – cidade de São Paulo (1940 – 1969)**



**Fonte:** IBGE. Sistema de Contas Nacionais.

O governo JK manteve uma política de valorização do salário mínimo, que pode ser percebida pelo movimento oscilatório decorrente do reajuste anual e das perdas inflacionárias sofridas ao longo do ano. Considerando 1949 o ano base, Singer (1977, p.42) estimou um aumento real de 131% no salário mínimo para o Rio de Janeiro entre 1949 e 1959. Essa tendência ainda persiste durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, embora a patamares cada vez menores, gradualmente diminuindo até o ocaso do interregno democrático. A perda real do valor do salário mínimo resultará num verdadeiro arrocho salarial no período inicial dos governos militares, um acordo político difícil de fazer durante a vigência de uma democracia. A perda real do salário mínimo corrobora a perda de qualidade de vida refletida nos indicadores de Thorp (1999) e aludida na introdução deste trabalho. De fato, o arrocho salarial imposto às camadas trabalhadoras, o aumento das jornadas de trabalho, as restrições aos direitos de organização e de manifestação dos trabalhadores mostrava a lógica do nosso processo político: durante o período democrático há uma tendência à preservação do valor real dos salários; o período autoritário que se inicia diminui a participação da renda à disposição das camadas assalariadas.

A perda do valor real do salário mínimo foi um dos principais problemas do presidente João Goulart. O acirramento político enfrentado por seu tumultuado governo tinha na determinação do salário mínimo um dos seus pontos mais

sensíveis. João Goulart pretendia implementar um plano ambicioso de reformas estruturais, que visavam à melhoria da distribuição de renda e que não são captados apenas olhando os indicadores salariais em tela. Seguindo o diagnóstico cepalino, Furtado considerava a estrutura da posse da terra no Brasil como uma das principais causas da desigualdade social brasileira e da persistência da pobreza. Uma vez que a legislação trabalhista não atingia as relações de trabalho no campo, o objetivo do governo era realizar a reforma agrária com o intuito de realizar a redistribuição da terra e, conseqüentemente, da renda. As *Reformas de base*, que visavam justamente um amplo programa redistributivo, reuniam um conjunto de iniciativas para diminuir as desigualdades sociais, incluindo reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Também estava prevista a extensão do direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos. Seguindo a linha nacionalista, essas reformas fortaleciam a intervenção do Estado na economia e um maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior. Para se efetivarem essas reformas precisavam de alteração constitucional, mas não foram autorizadas pelo Congresso Nacional, o que levou à crise política que resultaria no golpe militar.

As *Reformas de base* constituíam-se num passo adiante do ponto de vista da ampliação de acesso aos bens e recursos naturais à disposição do país, à medida que a democracia brasileira e suas instituições amadureciam, pois permitiriam acesso a maiores camadas da população brasileira, sobretudo rural, às vastas e incultas propriedades rurais brasileiras, permitindo uma alteração estrutural da propriedade fundiária brasileira e um aumento na qualidade de vida dos trabalhadores rurais, como já mencionamos, os maiores excluídos do sistema de direitos que se criava no Brasil. Sem respaldo político de um Congresso essencialmente conservador e sem o apoio das forças armadas, o presidente João Goulart foi deposto em 31 de março de 1964. As *Reformas de base* não avançaram e a estrutura da terra permaneceu inalterada no governo militar que então se iniciou.

Do ponto de vista da distribuição da renda e, portanto, do padrão de vida dos trabalhadores urbanos, a mudança de regime político agravou as perdas salariais, com a lei salarial do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) promovendo arrocho salarial, proibindo os direitos de manifestação e protesto e restringindo as

liberdades sindicais, coletivas e individuais. Desse modo, a pressão dos trabalhadores nos dissídios das diferentes categorias de trabalhadores foi diminuindo, assim como seus salários. Singer apresenta este ponto destacando as consequências sociais para a diminuição do padrão de vida dos trabalhadores:

O quadro institucional inaugurado em 1964, que consagrou o novo equilíbrio de forças entre empregadores e empregados, acarretou sensível queda do padrão de vida, sobretudo nos assalariados urbanos. Índícios, neste sentido, foram encontrados por pesquisa realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE), em São Paulo, entre 1969 e 1970. Verificou-se que entre esta data e 1958, quando a mesma entidade realizou pesquisa análoga, houve sensível diminuição do nível de nutrição do assalariado paulistano (DIEESE, "Família assalariada: padrão de e custo de vida", *Estudos Sócio-Econômicos* 2, jan. 74). Como consequência provável do agravamento da desnutrição entre as camadas mais pobres da população urbana, verificou-se desde 1964 um aumento da mortalidade infantil na maioria das capitais para as quais há dados consistentes.

Ao analisar os dados para mortalidade infantil em algumas capitais, como Manaus, Recife, São Paulo, etc., Singer afirma que a mortalidade infantil caiu acentuadamente entre 1950 e 1960, voltando, contudo, a crescer a partir da década de 1960. Em cidades como Belo Horizonte a mortalidade infantil aumentou quase 45% entre 1960 e 1969. "Nas demais capitais a reversão se deu mais tarde: a partir de 1964 em Recife e Vitória, a partir de 1966 em João Pessoa e Goiânia". Ou seja, a semelhança na tendência ao aumento da mortalidade infantil e sua persistência ao longo da década de 1960 permite depreender que houve realmente queda no padrão de vida (e, muito possivelmente também do conceito mais amplo de qualidade de vida), pelo menos nos grandes centros urbanos. Singer destaca que o índice de mortalidade infantil reflete mais o padrão de vida do que a qualidade dos cuidados médicos, uma vez que a queda deste índice está associada às condições gerais de higiene e de nutrição. A redução da atividade econômica verificada a partir de 1962, com perdas reais dos salários, e as modificações institucionais verificadas no mercado de trabalho após 1964 tiveram como resultado uma deterioração do padrão de vida do trabalhador, e, devido à restrição aos direitos trabalhistas, políticos e civis, uma deterioração da qualidade de vida de largos extratos da população brasileira.

Em 1950, início do Segundo Governo Vargas, 60% da PEA estava no campo, enquanto 14% estavam na indústria e 26% no setor de serviços. Já no Censo de 1960, ano que encerra o mandato presidencial de JK, 54% da PEA ainda trabalhava no campo, 13% na indústria e 33% no setor de serviços. Estes números mostram que apesar da industrialização acelerada do período, a indústria não era o destino preferencial da mão-de-obra que migrava fortemente do campo para cidade, pois em sua maioria utilizava tecnologias novas, poupadoras de mão-de-obra, para os quais os braços da lavoura, mal treinados e mal alimentados, eram inúteis. Ao observarmos a tendência desses indicadores, apresentada na Tabela 4 a seguir, é possível inferir que a grande parte dos empregos formais residia justamente naquele setor que manteve sua participação relativa estagnada na PEA. Assim, apesar de aumentar em termos absolutos, a PEA da indústria não aumentou sua participação relativa no total da população economicamente ativa. A informalidade do campo era dessa maneira canalizada pela informalidade do emprego urbano e não para o setor industrial. Desse modo, os trabalhadores do campo permaneciam, por não terem oportunidade de um emprego formal, tão sem direitos nas cidades como estavam no campo.

**Tabela 4 – População economicamente ativa por setor econômico do Brasil (1950 e 1960). Em Cr\$ 1.000.**

<b>Ano</b>	<b>Agricultura</b>	<b>Indústria</b>	<b>Serviços</b>	<b>Total</b>
<b>1950</b>	10.252.839	2.427.364	4.437.159	17.117.362
<b>1960</b>	12.276.908	2.940.242	7.532.878	22.750.028

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

\*\*\*

Assim, como nas demais áreas, um resgate histórico-institucional se faz necessário para a compreensão das políticas previdenciárias durante nosso período de análise. O sistema previdenciário começa por se constituir ainda na República Velha a partir da organização das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). A

criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos ferroviários em 1929 é a marca inicial deste sistema de previdência baseado nas corporações, de atendimento restrito aos trabalhadores de carteira assinada. As CAPs sofrem ao longo das décadas de 1930 e 1940 um processo gradual de uniformização e centralização, que resultará na criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Estes institutos serão os principais responsáveis pela expansão do sistema previdenciário na década de 1950. Apesar do crescimento verificado, incorporando atendimento médico individualizado e financiamentos habitacionais em alguns institutos, este sistema passou por dificuldades financeiras crescentes, seja devido à intervenção estatal, seja devido ao incipiente e desorganizado mercado de crédito, que não permitia a manutenção do valor real dos ativos. Da mesma forma que as discussões sobre os marcos legais da educação e da saúde, a elaboração da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), que permitiria a universalização de certos serviços básicos, depois de ser discutida durante todo o período, somente será aprovada no ocaso do governo JK, em agosto de 1960.

O acelerado processo de industrialização verificado no período leva a uma concentração de recursos nas regiões Sul e Sudeste e ao aumento da disparidade regional a níveis então inauditos. As mesmas desigualdades que podem ser verificadas na educação (79% de analfabetos em Alagoas e 17% no estado da Guanabara), podem ser verificadas nas questões atinentes à renda e à distribuição das oportunidades de acesso às posições sociais. Datam do período ações previstas de grande envergadura para combater as desigualdades regionais, em particular das regiões Norte e Nordeste. A Constituição de 1946 previa a destinação obrigatória de 3% de recursos do orçamento da União para a valorização da Amazônia e de 3% para o combate às secas no Nordeste. A previsão constitucional desses fundos gerou a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953 e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), sob a direção de Celso Furtado, em 1959. Essas superintendências se constituíram nas primeiras experiências de combate às desigualdades regionais e embora tenham tido sucesso relativo, permitiram articular a União e diferentes estados e municípios em torno dos problemas das regiões de sua competência.

O combate à pobreza se fazia como meta dos governos do período. Conforme a ideologia desenvolvimentista, a redução da pobreza deveria ser feita pelo aumento da renda e este somente poderia ser alcançado com a industrialização (STORMOWSKI, 2011). Assim, a verdadeira ação de combate à pobreza na década de 1950 estava associada a um projeto geral de elevação de renda. Contudo, como já ficara claro no início da década de 1960, o simples aumento da renda per capita não é condição suficiente para a melhoria geral do padrão de vida da população. As políticas sociais estudadas, que fecham neste capítulo com o estudo da renda, nos levam a concluir que elas se faziam de forma restringida, com a distribuição dos benefícios igualmente limitada, em especial para as populações camponesas. Quando essas populações passam a ser incorporadas num planejamento estatal maior, pelas *Reformas de base*, há o esgarçamento político, que resulta no golpe militar. A ausência de uma legislação trabalhista no campo funcionava como combustível para as agitações políticas e pela intensa migração no período, levando ao aumento do desemprego urbano<sup>73</sup>. O fenômeno de exportação da miséria do campo, verificado nas dimensões da saúde e da educação, certamente foi influenciado pelas políticas destinadas à garantia ou ao aumento da renda urbana, como os direitos trabalhistas da jornada de trabalho diária de 8 horas e férias, entre outros.

Antes de prosseguirmos, convém explicitarmos o sentido de nossa análise da renda, pois o conceito econômico de renda engloba tanto os ganhos do trabalho (salários), como do capital (lucros, juros, royalties e aluguéis). Nosso estudo da evolução da renda se atém principalmente à evolução dos salários, pois o seu aumento relativo na sua participação total da renda é um dos melhores indicativos do aumento da força política relativa dos trabalhadores. Isto inclui as políticas de redução da pobreza, como valorização do salário mínimo, garantias de previdência social, transferências em gênero, assim como políticas de incentivo ao trabalho, como frentes de trabalho e outras medidas pontuais de desenvolvimento regional. Neste sentido, discordamos da interpretação dada por Pires (1993), que em seu trabalho, sob vários aspectos admirável pelos dados coletados para o período,

---

<sup>73</sup> A legislação trabalhista já se mostrava como forte atrativo para as intensas migrações do período: "Assim, a mesma personagem central da política brasileira [Vargas] levou adiante uma política trabalhista que na época já permitia que se percebesse incentivar o êxodo rural e, com isto, contribuir para aumentar significativamente a oferta de trabalho no meio urbano" (FONSECA, 1999, p. 236).



restringe a análise das políticas sociais no que tange à renda, somente às políticas previdenciárias. Sendo um fator explícito de disputa política, não é possível ignorar o papel que a determinação do salário mínimo possuía para a massa de trabalhadores urbanos. Em nossa visão, as políticas de renda na área social englobam os incluídos e excluídos da legislação trabalhista, os aumentos ou arrochos do salário mínimo provocados pelos reajustes conforme à inflação, a organização sindical, as políticas previdenciárias, assim como as políticas sociais e regionais de combate às desigualdades.

Conquanto o objeto primário de atenção seja a renda auferida pelos trabalhadores e sua evolução ao longo do período, também devem ser analisados outros aspectos relacionados à renda que influenciaram diretamente a economia brasileira do período, em particular aqueles decorrentes do aumento de produtividade. Apesar de os salários terem apresentado ganhos reais, esses não acompanharam os ganhos de produtividade, uma vez que o período assiste ao auge do processo de substituição de importações (COLISTETE, 2010). Como os índices de produtividade eram muito baixos devido aos arcaicos processos agrícolas então utilizados em boa parte do território nacional pela maioria da PEA, a aceleração do processo de industrialização substitutiva implicou um substantivo aumento da produtividade média. Como em outros parâmetros da análise, o raciocínio pela média atrapalha na compreensão geral do fenômeno do desenvolvimento brasileiro, muito desigual, contraditório e repleto de paradoxos.

A proteção fornecida pela legislação trabalhista também pode ter tido uma influência paradoxal nos indicadores de análise. Como a renda e as condições de trabalho no campo eram muito precárias, o sonho de possuir um emprego formal, com os direitos sociais garantidos, pode ser visto como um fator impulsionador do êxodo do campo para as cidades, de forma que o processo de êxodo rural pode ter resultado numa exportação da miséria para a periferia das cidades. Um grande contingente de pessoas, de fato, a maioria, não poderia contar com as garantias da legislação trabalhista, ou por serem trabalhadores rurais, ou por serem trabalhadores urbanos autônomos, exercendo trabalhos precários. Assim, apesar dos ganhos de renda do período, mesmo dentro da classe trabalhadora tais frutos eram distribuídos de maneira muito desigual.

Nesta introdução apresentamos o quadro histórico e institucional da legislação trabalhista antes e durante o interregno democrático. Na segunda parte analisaremos a legislação trabalhista e a evolução da renda a partir das transformações econômicas do período, notadamente a regulamentação das relações de trabalho e o papel cada vez maior do Estado na economia. Na terceira parte trataremos das políticas previdenciárias e seu papel na distribuição de renda. Na quarta parte trataremos das questões da desigualdade e da pobreza e as políticas públicas implementadas para minimizá-las, em particular a criação das organizações responsáveis por gerir os recursos assegurados pela Constituição de 1946, que dará origem em 1953 à SPVEA, e à SUDENE em 1959. Finalmente, na quinta parte são relacionadas às questões referentes ao aumento e à distribuição de renda com o ambiente democrático que vige no período.

### **3.5.2 A legislação trabalhista e a industrialização**

A legislação trabalhista é um marco para a questão da renda no país, em particular devido a sua importância para estruturação do mercado de trabalho brasileiro. Esta legislação é objeto de inúmeras discussões acerca do seu caráter e objetivo. Enquanto alguns enxergam nesta legislação um tratamento para a “questão social”, tratada como um caso de polícia na República Velha; outros a viam como a marca da influência do regime fascista, de viés autoritário que visava, entre outras coisas, reprimir e dominar o movimento sindical. Como afirma tradicionalmente a literatura econômica, uma boa parte destas leis teria sido inspirada no fascismo, especialmente na *Carta Del Lavoro* de 1927<sup>74</sup>. Contudo, a influência fascista na elaboração da legislação trabalhista é fruto de aceso debate na literatura. Recentemente, o trabalho de Biavaschi (2005) apresentou uma sólida justificativa acerca da importância da justiça do trabalho brasileira para a elaboração da CLT. A autora argumenta que, apesar de ter sido proclamada no início do Estado Novo no Brasil, contra a qual pesam diversas acusações da influência fascista e autoritária de Vargas, a legislação trabalhista é, de fato, fruto da consolidação dos acórdãos e

---

<sup>74</sup> É possível encontrar essa posição nos seguintes autores: RODRIGUES, José Albertino (1968, p. 90), RODRIGUES, Leôncio Martins (1981, p. 516) e CARONE, Edgar (1982, p. 146).

portarias instituídos pelo Ministério do Trabalho, órgão dentro do qual se constituiu a Justiça do Trabalho.

Para avançarmos na discussão institucional, faremos uma breve reconstrução do ambiente político que possibilitou a ascensão de Vargas ao poder, e o fim na República do “Café-com-Leite”. Não é nosso objetivo realizar uma análise minuciosa das influências intelectuais sofridas pelos protagonistas da Aliança Liberal, que criaram o Ministério do Trabalho em 1930, verdadeiro ato fundador da legislação trabalhista, enaltecida na propaganda oficial como principal realização da “Revolução de 1930”, antes oferecer o quadro geral que permita compreender a centralidade da legislação trabalhista para a questão da renda do trabalho no Brasil.

A ascensão de Vargas ao poder central levou para os principais cargos do executivo políticos oriundos do PRR, como Osvaldo Aranha, Lindolfo Collor e João Neves. Esses políticos traziam os ideais castilhistas de harmonia social, intervenção estatal e equilíbrio fiscal. Muito embora Vargas já não se declarasse mais um positivista, é possível enxergar sua influência relativa na política do período justamente sobre esta questão central, considerada a marca oficial de seu governo, que é a elaboração de uma complexa legislação de regulamentação das relações trabalhistas. A acelerada urbanização e o aumento crescente da massa de trabalhadores nos centros urbanos fazia com que o governo revolucionário passasse a tratar a “questão social” de forma diferente daquela que foi feita durante a República Velha, quando o movimento operário não chegava a “ameaçar” as oligarquias.

A legalização das relações trabalhistas, embora representasse inegável avanço face às políticas até então adotadas para a “questão social”, se mostrava ultraconservadora da perspectiva dos trabalhadores, pois “legalizar as relações trabalhistas significava, de fato, ignorar as lutas de classe... significava, em outras palavras, dismantelar o movimento operário nascente” (FONSECA, 1999, p. 238).

Ao estudar a evolução institucional da renda, em especial a parte que compete aos trabalhadores no Brasil, é preciso lembrar que as leis trabalhistas não são inovações do governo estabelecido após 1930. Durante a República Velha foram promulgadas diversas leis que regulamentavam as relações de trabalho, como a lei sobre acidentes de trabalho de 1919, reformulada em 1923; a criação das

Caixas de Aposentadorias e Pensões (objeto de estudo da seção 4.3, a seguir), criação do Código Nacional do Trabalho de 1923, promulgação da lei das férias de 1925 e do Código de Menores de 1926. Observado em perspectiva histórica é plausível argumentar que a regulação das relações trabalhistas após 1930 é "mais a continuidade e o aprofundamento de determinada tendência histórica que propriamente uma novidade" (FONSECA, 1999, p. 223). Esta tendência de longo prazo que se verifica nas relações trabalhistas se mantém ao longo do nosso período de análise. Em suas linhas gerais, se apresenta como uma tentativa de normatização e regulamentação das relações de produção urbanas, excluindo totalmente os trabalhadores rurais e parcialmente os autônomos urbanos.

A promulgação da legislação trabalhista era vista como uma necessidade por Vargas, que elencava argumentos de ordem histórica, como a não-organização do mercado de trabalho com o fim da escravidão, fato que se constituía num fardo a se carregar ainda nos dias de então. Não se criaram novas leis para substituir as antigas, de modo que se fazia necessário elaborar as relações trabalhistas sobre "bases racionais", isto é, sem demagogia nem populismo. A defesa mais contundente que Vargas fez da legislação trabalhista ocorreu em 1931, quando da instalação da Comissão Legislativa no Palácio do Catete, considerando o momento propício à execução de vasta reforma econômica e social.

Em 1926, ainda durante o governo Washington Luís, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, posteriormente incorporado ao Departamento Nacional do Trabalho em 1931. As primeiras regulamentações do mercado de trabalho não foram no sentido de conceder benefícios aos trabalhadores, mas no sentido de regulamentar a ação dos sindicatos e de organizar a burocracia da área. Foi estabelecido o regime de sindicato único para cada categoria, contrariando a lei anterior de 1907, que permitia o pluralismo. A partir da promulgação da nova lei, os sindicatos deveriam ser reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e foram definidos como "órgãos consultivos e técnicos" do Governo Federal. Ainda que o governo definisse os sindicatos legais, a sindicalização não era obrigatória. A lei ainda previa a criação de duas confederações em nível nacional, uma para os empregados, outra para os empregadores, proibindo a filiação de sindicatos a organizações internacionais (FONSECA, 1999, p. 229). A sindicalização não era permitida aos funcionários públicos e aos empregados domésticos. Em 1930

foi promulgada a Lei dos Dois Terços, que exigia o percentual de dois terços de trabalhadores brasileiros. A lei limitou a imigração, com o objetivo de combater o desemprego.

Em 1932 foram criadas as Juntas de Conciliação e Julgamentos, responsáveis por mediar os dissídios trabalhistas. Estas Juntas terão importante papel na elaboração da CLT. Também data deste ano a criação da Carteira de Trabalho e o direito de férias anual de 15 dias, tornando obrigatório o uso da Carteira de Trabalho para reivindicá-las e a regulamentação da jornada de trabalho de mulheres e crianças. A estas também foi concedida, por pressão patronal, a jornada diária de 8 horas de trabalho. A regulamentação do salário mínimo – cuja disputa por seus reajustes será uma das questões mais controversas de nosso período de análise – somente será feita em 1938, já no período do Estado Novo. Por fim, a Lei 62 de 1935, estendia a estabilidade decenal – até então alcançada aos ferroviários pela Lei Eloy Chaves – aos operários da indústria e do comércio, assegurando uma indenização em valor igual ao maior ordenado recebido na empresa quando das despedidas injustas em contratos sem prazo.

Apesar de ampla bibliografia apontando a legislação trabalhista promulgada na década de 1930 como inspirada na legislação fascista italiana, Magda Biavaschi mostra que suas fontes materiais tiveram origem na burocracia dedicada ao julgamento dos conflitos trabalhistas. Segundo a pesquisadora, em entrevista concedida pelo ex-ministro do Superior Tribunal do Trabalho, Arnaldo Süssekind, existem quatro grandes fontes para a criação da Consolidação das Leis do Trabalho: sistematização, compilação, atualização e complementação e elaboração de novas normas:

[P]odendo se dividir o trabalho da comissão em quatro procedimentos: **sistematização**, com algumas adequações, das normas de proteção individual do trabalho que estavam em vigor, em geral inspiradas em Convenções da OIT e na *Rerum Novarum*, como os Decretos-Lei; **compilação**, sem alterações, da legislação da “véspera”, adotada em decorrência de preceito constitucional vigente, legislação sobre Justiça do Trabalho e sobre a organização sindical (de 1939/40, 1939/42); **atualização e complementação** de disposições superadas ou incompletas constantes de decretos legislativos, decretos suplementares e portarias sobre segurança e higiene do trabalho, contrato coletivo do trabalho, inspeção do trabalho e processo de multas administrativas; finalmente, **elaboração de novas normas** imprescindíveis à configuração e aplicação do sistema cujas fontes materiais foram diversas: a) muitas conclusões aprovadas no 1º Congresso Brasileiro e Direito Social, organizado pelo Instituto de Direito

Social de São Paulo, para festejar os 50 anos da *Rerum Novarum*, em maio de 1941 [...]; b) os pareceres de Oliveira Viana e de Oscar Saraiva que exerceram a consultoria jurídica do Ministério do Trabalho [...] c) alguns pronunciamentos da Justiça do Trabalho que começou a funcionar em 1º de maio de 1941 e, portanto, em 1942 já havia alguma coisa, mas ainda não havia uma jurisprudência sedimentada.[...] Em síntese, estas as fontes materiais da CLT (BIAVASCHI, 2005, p. 233).

Em suma, o conjunto de medidas adotadas no início do governo revolucionário da Aliança Liberal, o primeiro período de Vargas à frente do poder, catalisou diversas demandas sociais num país que já sofria um forte processo de mudança de base econômica e de estruturação social, que é o caso do processo de sistematização da legislação vigente. A influência internacional também é notável, em especial com a comemoração dos 50 anos da *Rerum Novarum*, encíclica do Papa Leão XIII, de 1891, importante documento da IC, que apresentava a doutrina social da Igreja num mundo reconhecidamente regido pelas leis capitalistas, que dá origem à democracia cristã como doutrina social, distinta do socialismo e do comunismo. Dois anos antes, em 1889, havia sido criada em Paris a Segunda Internacional dos Trabalhadores. Sua direção seguia a doutrina marxista, mas encontravam-se presentes em seu interior diferentes correntes do movimento operário, como anarquistas, socialistas utópicos e social-democratas. Esses movimentos estavam presentes desde a República Velha e se fortaleciam com a industrialização. A organização e subordinação dos sindicatos era um passo conservador dado pela legislação, mas a obrigatoriedade da centralização não era uma marca distintiva da legislação fascista. Segundo Biavaschi (2005), esta estrutura sindical estava presente nas democracias ocidentais. A marca característica da estrutura sindical brasileira do período não seria assim a sua estrutura única, mas a forma de intervenção do governo nos sindicatos. O período conviveu com o amadurecimento desse processo simbiótico entre a estrutura sindical e o Estado. De um modo geral, é possível afirmar que as reformas trabalhistas iam ao encontro do clamor popular, embora agora organizadas sob a tutela do Estado, muitas vezes de forma autoritária ou pelega e que resultarão na formação política dos principais personagens políticos de nosso período de análise<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Uma interpretação diferente, mas importante para a análise do período encontra-se em Faoro, ao afirmar o caráter amorfo que, segundo ele, caracteriza as massas em oposição ao líder autoritário: "A

No período que se inicia com a promulgação da Constituição de 1946 as grandes diretrizes das políticas relacionadas à renda estavam traçadas. A grande questão já não recaía sobre a existência das instituições de regulamentação do trabalho, mas sobre os valores a serem inspirados pelo decreto presidencial. Após sua promulgação, no Estado Novo, o salário mínimo perdera gradualmente seu poder de compra real. Somente no segundo governo Vargas o salário mínimo recupera sua perda histórica e receberá reajustes reais.

Um dos desdobramentos da criação do Ministério do Trabalho é criação e gestação da justiça do trabalho em seu interior. A partir da criação das Juntas de Conciliação em 1933, o órgão federal passou a decidir sobre uma série de assuntos, criando jurisprudência e acórdões que guiaram a elaboração da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O funcionamento das Juntas Conciliadoras persistiu até serem desmembradas e vinculadas ao Poder Judiciário. Como argumenta Biavaschi (2005), a Justiça do Trabalho possuiu importante papel sistematizador da CLT, contrariamente à interpretação dominante que associa a CLT à *Carta del Lavoro* de Mussolini de 1927, de inspiração fascista. A CLT constitui um marco institucional nas relações de trabalho, prevendo, entre outros direitos ao trabalhador, a jornada de oito horas, o descanso semanal, e as férias remuneradas. Essas medidas, longe de serem simples “demagogia” ou “populismo”, possuem impacto direto na qualidade de vida dos trabalhadores urbanos. Com apoio dos trabalhadores, a estrutura sindical se consolida ao longo do período de análise, estabelecendo uma relação cada vez mais próxima dos partidos políticos, em especial do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que possuía na figura do seu maior expoente, o presidente João Goulart, uma íntima relação com a estrutura sindical.

---

Aliança Liberal adotou outro rumo, no propósito inicial de aliciar às suas fileiras os descontentamentos sociais. No poder, cria o Ministério do Trabalho – Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – acenando, na pluralidade de tarefas, com a política conciliatória de classes, em repúdio implícito à linha contestatória dos frágeis movimentos operários anteriores. O chefe do governo provisório, aprovando a orientação do primeiro ocupante da nova pasta – “a conjugação dos interesses patronais e operários” – mostra o sentido da reforma, que oficializa os sindicatos: “As leis, há pouco decretadas, reconhecendo essas organizações, tiveram em vista, principalmente seu aspecto jurídico, para que, em vez de atuarem como força negativa, hostis ao poder público, se tornassem na vida social, elemento proveitoso de cooperação no mecanismo dirigente do Estado. Explica-se, assim, a conveniência de fazê-las compartilhar da organização política, com personalidade própria, semelhante à dos partidos, que se representam de acordo com o coeficiente das suas forças eleitorais” (FAORO, 2000, p. 807).

Em suma, a compreensão da evolução dos dados referentes à renda exige a análise das principais controvérsias políticas da época. O funcionamento das instituições democráticas possui um importante e inequívoco papel nos aumentos de renda e na sua distribuição às classes trabalhadoras, embora sob forte influência das estruturas e do aparato estatal. Assim, a análise da evolução da renda, de todas as dimensões analisadas neste trabalho, é a que deixa transparecer de forma mais clara a influência da voz política da população.

É possível perceber a partir dos dados da Tabela A.29 do Anexo que o PIB do país no período alternou *booms* de euforia, com crescimento superior a 10% do PIB, nos anos de 1946 (final da guerra) e 1958 (auge do Plano de Metas). O crescimento do PIB era visto pelas correntes desenvolvimentistas como a principal condição para a diminuição da pobreza. Ao final do período, com a redução relativa do crescimento do PIB no início dos anos 1960, o conflito distributivo se acirrou, seja porque devido ao menor crescimento há menos a distribuir, seja porque os limites do desenvolvimento com concentração de renda eram restringidos justamente pelo regime democrático. Uma das principais providências do regime militar foi o arrocho salarial, sacrificando os rendimentos do trabalho em detrimento do rendimento do capital, permitindo por via autoritária, a acumulação de capital necessária para o “milagre” do final da década.

### **3.5.3. O sistema de previdência social e as políticas previdenciárias**

O sistema previdenciário, instituído e ampliado no século XX, compreende, em geral, duas partes. Uma conduzida pelo Estado e inserida nas atribuições do governo, e outra efetivada por variadas formas de fundos privados de pensão. A primeira forma pode abranger contribuições do interessado, do empregador e do próprio governo com verbas do orçamento público; compreende os servidores públicos, que ao longo dos anos tiveram seus benefícios integralmente incluídos no orçamento público, e os trabalhadores do setor privado, que sempre contribuíram para a própria previdência em paralelo com os respectivos empregadores. Essa segunda é independente do orçamento público e se faz sob a forma de capitalização de contribuições de empregados e empregadores. Em todos os sistemas, com maior



ou menor nitidez, reúne-se poupança durante os anos de atividade econômica produtiva de cada participante, e o retorno se dá na velhice ou na invalidez. O equilíbrio dos sistemas previdenciários depende, portanto, fundamentalmente, da distribuição etária da população e da conseqüente proporção entre população ativa e população total. Depende também da legislação pertinente à aposentadoria formal e, por fim, no caso dos fundos de pensão, da gestão financeira dos recursos que vão sendo poupados.

O sistema previdenciário brasileiro teve sua instituição reconhecida com a Lei Eloy Chaves em 1923, que guiou o seu funcionamento até a primeira metade da década de 1960. Durante este período, as principais características foram a intervenção marcante e crescente do aparato administrativo sob responsabilidade do governo federal. A intervenção estatal ocorreu com a passagem progressiva das principais posições administrativas dos Institutos e das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para pessoas nomeadas pelo governo, firmando a tutela estatal sobre os serviços previdenciários. A outra tendência observada na época é a progressiva fusão das pequenas CAPS em um número cada vez menor de Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). O final deste processo de estatização e centralização do sistema previdenciário brasileiro ocorre já fora do nosso período de análise. Em 1974 é criado o Ministério da Previdência Social unificando todos os Institutos Previdenciários até então existentes. Dessa maneira, em nosso período de análise o marco a vigorar ainda é a lei Eloy Chaves. Durante a sua vigência é possível distinguir dois períodos.

O primeiro abrange o período entre 1923 e 1945, caracterizado pela criação de inúmeras CAPs a partir da referida lei e, a partir da década de 1930, pelo surgimento dos IAPs. Estes institutos foram dimensionados para incluir um número de associados bastante superior às CAPs, sendo também responsáveis principais pelo atendimento médico (uma vez que não existia um sistema de atendimento público de saúde por razões que tratamos na seção 4.2 deste capítulo) e pelo pagamento dos benefícios previdenciários. O segundo período, entre 1946 e 1964, justamente o período de análise desta tese, é marcado pela hegemonia dos grandes Institutos na prestação de serviços médicos e no pagamento de benefícios (PIRES, 1995, p. 155).

A questão da previdência traz em seu bojo uma questão muito parecida com a legislação trabalhista, existindo duas interpretações básicas: a da outorga e a da conquista. A primeira considera que a legislação previdenciária foi outorgada como um “ato paternalista”. Esta tendência, já presente em 1923, acentuar-se-ia com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, devido às tendências “populistas” de seu governo. A base para a interpretação da outorga dos direitos trabalhistas e previdenciários encontra-se no famoso discurso de Salgado Filho, que em artigo para o Jornal do Comércio de 1933, se dirigindo aos trabalhadores, afirma: “tendes uma legislação trabalhista que vos foi concedida sem nenhuma exigência, imposição ou pressão de qualquer ordem, mas espontaneamente. E isto é exatamente o que constitui o traço predominante que nos coloca em matéria de legislação social acima de todos os países” (CERQUEIRA F<sup>o</sup>, 1982, p. 89). Seguindo esta interpretação, Brandão afirma:

[O] seguro social no Brasil, como de resto a própria legislação trabalhista não representa uma reivindicação ou conquista violenta dos trabalhadores, mas uma outorga, uma antecipação do Estado, na sua constante preocupação de amparo às classes menos favorecidas e de encontrar formas de equilíbrio e harmonia sociais (BRANDÃO, 1953, p. 12. Apud LEITE e VELLOSO, 1982, p. 119).

Infelizmente a tese da outorga apresenta problemas que inviabiliza sua aceitação como interpretação corrente. O fato da conquista dos direitos previdenciários não ter sido realizada por via violenta não lhe retira o caráter de conquista. Como já tivemos oportunidade de mostrar sobre a origem da legislação trabalhista, que parte da historiografia apressadamente considera como cópia da Carta de Lavoro de Mussolini, os direitos trabalhistas e previdenciários são conquistas das classes trabalhadores, muitas delas obtidas através da então incipiente justiça do trabalho brasileira (BIAVASCHI, 2005). Outra consideração que deve ser feita à interpretação da outorga se deve ao fato de que não são exatamente as classes menos favorecidas que são atingidas pela legislação previdenciária e trabalhista. Tais políticas incidem sobre o operariado urbano, enquanto a parte mais substantiva do problema da pobreza e da falta de assistência e amparo legal encontra-se no campo. Mesmo entre o operariado urbano, tais proteções são destinadas às categorias mais bem organizadas e melhor remuneradas, como os ferroviários, comerciários, entre outras.

Autores como Oliveira e Teixeira (1986), Fernandes (1983), Thorp (1999) e Lindert (2004) consideram o avanço da regulamentação do sistema previdenciário de uma perspectiva mais ampla. A expansão da assistência previdenciária brasileira acompanharia o processo de amadurecimento das economias industriais, que passam a dedicar fatias cada vez maiores dos orçamentos para os gastos previdenciários. Neste sentido a constituição do sistema previdenciário é parte integrante de uma organização social mais madura e complexa, própria das economias capitalistas avançadas. Ademais, a criação do Ministério do Trabalho não foi simplesmente um ato de outorga de uma elite esclarecida. A revolução de 1930 representou sob vários aspectos um momento de ruptura com o modelo político, econômico e social da República Velha. A instauração do primeiro governo Vargas foi realizada com apoio de amplos setores das classes urbanas e, uma vez que tenham assumido o poder, seria natural que realizassem a plataforma prometida (o que não se constituiria num simples ato de outorga, mas na conquista de um direito reivindicado).

Como já observado, o período de análise foi caracterizado pela hegemonia dos Institutos Previdenciários. No seu relatório de 1950 o presidente do IAPI faz a seguinte análise da situação previdenciária brasileira:

Atualmente, funcionam no país 30 Caixas e cinco Institutos de Aposentadoria e Pensões, abrangendo aproximadamente 2.820.000 segurados obrigatórios e 5.180.000 beneficiários, perfazendo um total de 8.000.000 de pessoas protegidas pelo Seguro Social, ou seja, perto de 19% da população do Brasil. Além das instituições acima referidas, há a assinalar o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), que abrange, aproximadamente, 160.000 segurados, servidores públicos federais ou, em certos casos, estaduais ou municipais. (PEDRO, 1950, p. 25).

Um copo meio cheio ou meio vazio. Os números são eloquentes do tamanho da questão previdenciária. Embora a primeira tentação do analista seja comparar o grau de inclusão dos trabalhadores brasileiros no sistema de previdência e, ao assim proceder, chegar a conclusão de que não atingimos os índices da Europa Ocidental ou mesmo os índices dos nossos países do Cone Sul, a questão é mais complexa. Pois, além das comparações percentuais com outros países de renda equivalente, é importante destacar que o número absoluto de trabalhadores é muito elevado,

representando no período, um total de segurados maior do que a população de países como a Noruega e a Suécia.

Do ponto de vista da composição das receitas e das despesas, em 1949 aproximadamente 79,6% do custeio era originário das receitas estatutárias - derivadas das contribuições dos empregados, empregadores e governo. As receitas provenientes das receitas patrimoniais representavam apenas 6,09% do total, mostrando o rendimento modesto das aplicações financeiras à época. Como já observado na seção 4.2 deste capítulo, tal situação se devia a desestruturação do mercado de títulos brasileiros, que impunha importante obstáculo para o financiamento público no período. O patrimônio desses Institutos e Caixas alcançava 19,02 bilhões de cruzeiros, mas as receitas derivadas somam apenas 398,6 milhões, representando uma taxa de retorno anual de 2.10%. Do ponto de vista da despesa, um pouco mais de 50% se destina ao pagamento de benefícios, 14,4% são utilizados para gastos com Assistência e 21,3% com a administração dos Institutos e Caixas.

Em 1954 as 24 Caixas dos Ferroviários e Empregados no serviço público são fundidas num único Instituto, o IAPFESP. Os outros grandes institutos da época são, além do referido IAPI, o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), Instituto de Aposentadoria dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETC), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB) e Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado (IPASE).

Os dezoito anos de vigência da hegemonia desses Institutos são marcados pelo aprofundamento da crise financeira da Previdência, inviabilizando o regime de capitalização até então utilizado. Grandes Institutos como o IAPI somente passaram a oferecer tratamento médico aos seus segurados em 1952, 14 anos após a sua criação. Neste período, a principal preocupação do IAPI dizia respeito somente às questões previdenciárias básicas. Com a ampliação paulatina dos benefícios e serviços concedidos pelos IAPs e a escassez de recursos e, em especial, a ausência de um mercado de títulos organizado, fez com que o regime de capitalização entrasse em crise, cedendo lugar, gradativamente, ao regime de repartição. Este regime surge da impossibilidade de formação de reservas capazes de garantir a estabilidade futura do sistema previdenciário, em grande medida porque a aplicação

das reservas – sem mecanismos de proteção para uma inflação crescente – leva os IAPs a incorrerem em perdas reais em suas aplicações (FEE, 1983, p. 140-1). As alternativas de aplicações aos Institutos são, principalmente, a construção de habitações populares e o empréstimo a empresas estatais e diretamente ao governo. Face aos problemas no mercado de títulos e a falta de correção monetária para corrigir as perdas inflacionárias e a inexistência de um rendimento mínimo para aplicações financeiras, fez com que ocorressem transferências líquidas dos Institutos para o governo e suas empresas estatais. Desse modo, frente às dificuldades impostas por um mercado financeiro ainda bastante restrito e acanhado, praticamente todos os Institutos acabaram reservando parte de seus recursos para o financiamento habitacional.

Os problemas de financiamento do Estado repercutem nos repasses que o governo deveria realizar aos IAPs. Conforme Fischlowitz, as dotações orçamentárias destinadas ao sistema previdenciário nunca passaram de 25% das importâncias devidas, de modo que em 1955 a dívida da União para com a Previdência Social já somava cerca de 20 bilhões de cruzeiros, algo em torno de 500 milhões de dólares conforme a taxa de câmbio de exportação da época. No final da década de 1960 o débito da União com os IAPs já alcança 101 bilhões de cruzeiros, "não incluídas as importâncias que a própria União, na qualidade de empregador, deve a essas entidades" (CNI, 1961, p. 101).

Outro motivo que colaborou para o aprofundamento do déficit dos IAPs é a ampliação da parcela alocada para o atendimento médico. Entre as razões da ampliação dessa parcela podemos aduzir a inflexão das políticas na área de saúde de um sistema de saúde pública coletivo para um sistema de saúde pública individual. Nesta mudança de modelo, os IAPs deveriam ser protagonistas, se não estivessem com sua saúde financeira definitivamente debilitada. Em 1949 o dispêndio dos IAPs com serviços médicos era de 7,3%, se elevando ao longo do interregno democrático até alcançar 19,3% dos gastos em 1960. Conforme Braga e Paula (1986, p. 71):

A partir de 1960 todos os Institutos estiveram submetidos a crescentes pressões no sentido de elevar seu gasto em Assistência Médica; no entanto, as respostas foram distintas. A fixação do percentual do gasto em Assistência Médica no total das despesas dependia basicamente da

situação financeira de cada Instituto e da força da pressão sindical, distinta segundo a categoria profissional.

Desse modo, os Institutos passaram a exercer as tarefas destinadas ao Estado na área da saúde, uma vez que o modelo escolhido, especialmente a partir do governo JK, se assentava em bases inalcançáveis para o conjunto da sociedade da época.

Do ponto de vista do desempenho financeiro, os resultados são contraditórios. Se, por um lado, as dificuldades financeiras dos Institutos aumentam ao longo do período, por outro, o número de associados e os valores relacionados crescem a taxas exponenciais. Entre 1946 e 1964 o número de segurados praticamente duplica, revelando uma taxa de média de crescimento de 4,4%, fato que deveria ser suficiente para garantir a sustentabilidade do sistema a longo prazo, se não fossem os problemas mencionados acima e se o número de aposentados e pensionistas não tivesse aumentado de forma geométrica, representando uma média de 9,5% ao ano. Assim entre 1946 e 1964 a proporção de aposentados em relação ao número de segurados aumenta de 4,47% para 11,71%, representando um aumento de 250% no período de 18 anos. Já os pensionistas aumentam proporcionalmente ainda mais, elevando-se de 4,82% para 15,78% do total dos segurados, representando um crescimento de quase 300% no período de análise.

As reformas implementadas com a edição da Lei Orgânica da Previdência (LOPS) em 1960, como veremos, permite reverter, por algum tempo, a tendência ao desequilíbrio do sistema previdenciário. Finalmente, antes de passarmos à análise da LOPS e suas implicações para o sistema previdenciário, convém repararmos em mais um indicador financeiro, que dimensiona o tamanho do problema previdenciário nos “anos dourados”. Ao observarmos o percentual entre o dispêndio e o nível de reservas da Previdência, podemos constatar que ao final do período o sistema previdenciário vive uma crise dramática de financiamento. Enquanto em 1957 o patrimônio acumulado permitiria fazer frente a 15 anos de pagamentos de benefícios, em 1964 as reservas poderiam bancar pouco mais de 14 meses de aposentadorias e pensões. Esses números são agravados pelo fato de, nas receitas, serem computadas não apenas aquelas obrigações efetivamente recebidas, como também créditos de liquidação incerta e duvidosa (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORD. ECO, 1966, p. 88 - 89).

Antes de passarmos para o último período de análise da Previdência – o primeiro ocorre com a lei Eloy Chaves de 1923 e tem como protagonistas as CAPs, o segundo ocorre com a hegemonia dos IAPs e, finalmente, o terceiro e último a ser abordado nesta seção refere-se à promulgação da LOPS, discutida ao longo do governo JK, e colocada em vigor em agosto de 1960 – iremos apresentar sucintamente outros órgãos de previdência social do período que não foram referidos até o momento. Em particular, destacamos a criação do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), em 1940, encarregado de fornecer auxílio alimentar e farmacêutico, e a criação do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU), em 1949. Ambas as instituições eram mantidas por todos os Institutos e Caixas. A criação do SAMDU representou importante, ainda que restrito, serviço de assistência médica, em particular nas grandes cidades. Em 1945 são uniformizados itens e benefícios dos vários institutos por meio de Decreto-lei nº 7.835, que unifica os períodos de carência (fixado em 12 meses para o auxílio-doença), e as taxas de contribuição, estatuídas em 5%. Também foi estabelecido por meio deste decreto o direito a atendimento médico a aposentados e pensionistas e o limite mínimo de 70% do salário mínimo para aposentadorias e auxílio-enfermidade e 35% do salário mínimo para pensões. Contudo, essa legislação é superada pelo aumento das alíquotas dos IAPs, indispensáveis para a manutenção da saúde financeira dessas instituições. Em 1955 as taxas de contribuição giram em torno de 6%; no caso dos bancários, elas oscilam entre 6% e 8%, dependendo da faixa salarial (FISCHLOWITZ, 1955, p. 150).

A tendência de unificação do sistema previdenciário não resultou pacífica, mas num embate político que demorou mais de uma década até resultar na promulgação da LOPS ao final do governo JK. Em 1945, poucos meses antes do fim do Estado Novo, Vargas havia promulgado o Decreto-lei 7.526, que criava o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB), que tinha como objetivo maior proceder a unificação das atividades de todos IAPs e CAPs do país. Este decreto foi influenciado pelo Plano Beveridge no Reino Unido e pela Conferência de Chapultepec, que tinham como objetivos principais a uniformização e universalização dos serviços previdenciários e dos serviços administrativos associados. Contudo, a queda de Vargas pouco tempo depois da promulgação do decreto fez com que o diploma legal não fosse aplicado. Os IAPs e as CAPs das

carreiras mais bem servidas pelo sistema previdenciário de então passaram a pressionar fortemente no sentido de também evitar a efetivação do referido decreto. De maneira semelhante, em 1954 Vargas promulgou o Decreto 35.948, que tratava da unificação do sistema previdenciário até a promulgação da LOPS. Com a sua saída trágica, este decreto também virou letra morta ao ser revogado por Café Filho. A discussão da LOPS estende-se por toda a década de 1950, sendo finalmente aprovada em agosto de 1960, e regulamentada logo em seguida pelo presidente JK, no apagar das luzes de seu governo. Entre os principais benefícios da nova legislação, eram destacados aqueles referentes ao custeio e ao plano de benefícios. A taxa de contribuição dos segurados foi determinada em 8% do salário de contribuição, com o limite máximo deste fixado em cinco vezes o maior salário mínimo. As empresas passaram a contribuir com a mesma soma dos empregados. Outra função da LOPS era responsabilizar a União pelo custeio de pessoal e administração geral do sistema previdenciário. Contudo, a participação da União foi gradativamente sendo reduzida, passando de um teto de 77% no início do período (1960) e chegando a um piso de 17% ao seu final (1964).

A característica básica da nova lei previdenciária é a manutenção dos aspectos essenciais do antigo sistema, com objetivos de universalização de cobertura, centralização administrativa e uniformização dos benefícios. Contudo, apesar das intenções do legislador, esses objetivos não foram cumpridos. Segundo o novo dispositivo legal, todos os trabalhadores contratados sob o regime da CLT passam a ter um único sistema previdenciário, excluindo os trabalhadores rurais, os servidores públicos da administração direta e autarquias e os empregados domésticos. A ampliação do universo de associados ao regime previdenciário se fez pela ampliação dos filiados de maneira compulsória, sem preocupação em redimensionar os trabalhadores passíveis de incorporação no sistema previdenciário (basicamente por excluir os trabalhadores rurais, autônomos urbanos e domésticos). Essas categorias de trabalhadores não possuíam organização suficiente para exigir participação no sistema previdenciário. A promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR), em 1963, se deveu ao acirramento das manifestações dos trabalhadores do campo no final da década de 1950 e início de 1960, muito embora não houvesse disponibilidade para fazer frente aos novos direitos aos trabalhadores rurais assegurados pelo ETR.



As principais resistências à centralização administrativa e dos benefícios eram oriundas das burocracias sindicais, dos IAPs e dos partidos políticos, com destaque para a atuação do PTB, que exercia o controle de boa parte do aparato previdenciário durante o período do interregno democrático, e da burocracia estatal ligada ao Ministério do Trabalho, além do grupo de trabalhadores privilegiados pela manutenção da fragmentação do sistema previdenciário, temerosos de algum tipo de nivelamento dos seus benefícios pela média dos trabalhadores (AURELIANO e DRAIBE, 1989, p. 127).

Ao contrário das expectativas pessimistas, o texto da LOPS prevê a extensão do conjunto dos benefícios, de acordo com os serviços oferecidos pelos IAPs mais liberais. Entre eles, podemos destacar: auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, por tempo de serviço, por idade e especial; auxílio maternidade, pecúlio e assistência financeira aos segurados, auxílio reclusão, auxílio funeral, pecúlio aos dependentes, assistência médica, farmacêutica, alimentar, habitacional, serviços social e de reabilitação profissional. Desse modo, como afirmam Oliveira e Teixeira (1986, p. 166): “A promulgação da LOPS é, assim, o marco da derrota final do modelo contencionista, ao estender, para o conjunto dos segurados da Previdência, um plano extremamente amplo de benefícios e serviços”. Contudo, embora a prestação dos serviços fosse obrigatória, a legislação não determinava os valores dos benefícios, fato que impossibilitava, na prática, muitos de seus avanços.

Finalmente, do ponto de vista da influência do regime democrático na determinação das políticas previdenciárias, a LOPS trouxe importantes avanços. Um dos principais benefícios da nova legislação é justamente o maior grau de democratização das decisões. Conforme Fernandes:

O ponto máximo da LOPS é o grau de democratização e participação obtida na administração da Previdência. O órgão supremo da estrutura previdenciária era o DNAS - Departamento Nacional da Previdência Social... Era um colegiado tríplice e igual representação: União, empresas e segurados. Em cada IAP, havia um colegiado idêntico que, a partir da LOPS, elegia o próprio presidente da Instituição. Na via administrativa de recursos, as Juntas de Julgamento e Revisão também eram assim organizadas. E ainda os Conselhos Fiscais (FERNANDES, 1983, p. 103).

Apesar desses avanços na gestão e administração do sistema previdenciário, os resultados práticos não se mostraram tão positivos. Em particular, a centralização

administrativa preconizada pela LOPS esbarrava na perda de poder que essa centralização implicava aos dirigentes dos IAPs e nas práticas clientelistas que visavam a ganhos políticos espúrios. A reestruturação pretendida pela LOPS foi, portanto, parcial, uma vez que a universalização e uniformização dos serviços foram constantemente colocados à prova pelos interesses de grupos de poder e pressão minoritários.

\*\*\*

Resta ainda examinar as relações que as políticas previdenciárias possuem com o desenvolvimento econômico e social. Devido ao potencial de acumulação financeira, o sistema previdenciário já era visto durante o governo Vargas como uma fonte importante de recursos. Como não havia um mercado de títulos públicos organizado, as operações de crédito eram realizadas diretamente entre as Caixas e Institutos e os órgãos de governo ou empresas estatais. Sem mecanismos que garantissem a manutenção real dos valores emprestados, o resultado dessas operações foi a transferência líquida de recursos para outras áreas. Conforme lemos:

Encontra-se um farto material demonstrativo de que as operações com recursos da Previdência, principalmente após 1945, tinham como objetivo produzir renda e favorecer ... o processo de industrialização. Nesse sentido, vê-se os IAPs subscrevendo ações preferenciais da Fábrica Nacional de Motores S/A; adquirindo partes beneficiárias da Companhia Siderúrgica Nacional; e aplicando parte de suas disponibilidades anuais para financiamento do Plano Geral do Reaparelhamento Ferroviário; e o IAPI concedendo empréstimo ao Departamento Nacional de Estradas de Ferro para custear a construção no país, de material rodante e eletrificação das linhas da Viação Federal Leste Brasileira... (FEE, 1983, p. 143).

Essa forma de operação dos recursos previdenciários foi realizada entre 1945 e 1953. Em 1953 houve uma mudança de foco nos investimentos dos Institutos, que passaram a aplicar seus recursos em obras de infraestrutura. A lei nº 2.134, de 12 de dezembro de 1953, assegurou o financiamento, a longo prazo, para serviços públicos, tais como: captação, canalização e tratamento químico da água potável; produção ou distribuição de energia elétrica; rede de esgotos; linhas telefônicas urbanas, intermunicipais ou interdistritais; e hospitais e casas de saúde. Dentro de

um projeto desenvolvimentista maior, num país com relativo atraso econômico e social, os recursos previdenciários se constituem como importante fonte de financiamento de obras de infraestrutura de longo prazo, desde que as instituições previdenciárias consigam se manter financeiramente viáveis. Os governos do período tiveram como sistemática tomar recursos emprestados das mais diversas formas, seja pelos meios e objetivos mencionados acima, seja por meio de empréstimos compulsórios para o Banco do Brasil, com remuneração de 2% ao ano (o que implicava perdas reais quando considerada a inflação), mas pouco contribuíram para a sustentabilidade financeira do sistema previdenciário, conforme já analisado. Apesar das determinações legislativas, a União negligencia sistematicamente os repasses para o sistema previdenciário da parcela de sua competência, resultando na virtual falência do sistema ao final do período.

Dentro do contexto econômico e político-institucional da época, é plausível que as prioridades tenham sido o crescimento econômico e não tanto o sistema previdenciário? Pires (1995, p. 197) considera que sim. É comum observar nos comentários referentes à previdência que existe um *tradeoff* entre os gastos previdenciários e os investimentos em infraestrutura. É esta a linha de raciocínio que leva Pires a dar uma resposta afirmativa à questão. Contudo, as experiências contemporâneas mostram que esse não é um *tradeoff* de longo prazo, pois a organização dos sistemas previdenciários constitui importante fonte de poupança interna para financiamentos de longo prazo na economia. As constantes restrições orçamentárias levaram os governantes a lançarem mão dos recursos do sistema previdenciário de uma forma desorganizada que levou os Institutos à beira da insolvência. A LOPS foi um importante instrumento na evolução do sistema previdenciário brasileiro, gestado no correr do período democrático. A lei visava corrigir distorções provocadas pelas diferenças de benefícios entre diferentes categorias de trabalhadores. As resistências encontradas ao longo da década para a unificação dos Institutos previdenciários, bem como a uniformização dos benefícios mostram que o sistema previdenciário atendia de maneira desigual – e injusta – classes profissionais mais bem aquinhoadas, enquanto a grande maioria continuava sem nenhuma garantia previdenciária. A existência de grupos de pressão privilegiados dentro do sistema dos Institutos postergou a unificação total do sistema para o período militar. Juntamente com a criação do Instituto Nacional de

Previdência Social (INPS) os governos militares também lançaram mão do sistema previdenciário para o financiamento de obras de infraestrutura com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Embora, do ponto de vista político, a unificação do sistema previdenciário tenha sido feita sem as intermináveis discussões dos grupos de trabalho, sistema típico de funcionamento de uma democracia, mas pela decisão autoritária de alguns poucos tecnocratas.

### **3.5.4 Planejamento público, combate à pobreza e às desigualdades regionais**

Nesta seção iremos abordar as medidas de combate à pobreza e às desigualdades regionais no período. Na primeira parte estudaremos a percepção e as políticas de combate à pobreza efetuada pelos governos, assim como o embate das forças políticas, notadamente através dos discursos presidenciais e da evolução institucional nesta área. Na segunda, analisaremos as políticas e instituições criadas para o combate às desigualdades regionais a partir dos fundos constitucionais garantidos pela Carta Magna de 1946. Iniciamos com o Plano SALTE, (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia) durante o governo de Eurico Gaspar Dutra. Esta foi a primeira experiência de planejamento com as novas exigências presentes na Constituição para a valorização do desenvolvimento regional. No âmbito regional, a experiência pioneira coube à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) criada em 1953. Em 1959 é criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Essas duas Superintendências, apesar de seu sucesso limitado, inauguram uma nova fase do planejamento regional brasileiro.

#### **3.5.4.3 Planejamento público, desenvolvimento e combate à pobreza**

O combate à pobreza depende muito da percepção que os governantes e responsáveis pela implementação das políticas públicas têm desse fenômeno e das correlações de forças políticas dispostas a enfrentá-lo. O combate à pobreza pode ser considerado como parte do consenso desenvolvimentista que marcou o período. Este se daria por meio do crescimento econômico acelerado, induzido pelo Estado.

Apesar de haver uma visão comum de que a chave para o combate à pobreza se encontrava no aumento da produção e da produtividade, há nuances nas percepções e nas diferentes soluções, especialmente no âmbito do planejamento público, para os problemas da pobreza. Nesse sentido, a análise do discurso, ao lado dos planos, propostas e ações governamentais, pode ser uma importante ferramenta de análise das percepções e das políticas que foram implementadas para o combate ao pauperismo e à miséria.

Da mesma forma que nas demais políticas sociais estudadas, coube a Vargas, desde seu primeiro governo, criar e organizar as instituições que seriam as protagonistas no combate à miséria e na segurança alimentar. Assim, é possível traçar grandes linhas da evolução institucional nesta área até o fim trágico do seu segundo governo. Entre os seus dois períodos governamentais, encontra-se o governo de Eurico Gaspar Dutra. Inicialmente apresentamos o governo deste general, para então tratarmos a partir de uma perspectiva mais ampla as realizações do governo Vargas. Esta opção se justifica ainda devido à pouca abrangência das ações realizadas durante o governo Dutra, com as suas principais propostas expressas no Plano SALTE, que teve poucos resultados práticos. No âmbito deste Plano, se encontram as principais realizações do governo Dutra para as questões da segurança alimentar e da saúde. Conforme o próprio título do plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), saúde e alimentação estavam contempladas entre as ações a serem realizadas. Na prática, porém, poucas ações foram realizadas.

O Plano SALTE foi apresentado ao Congresso por mensagem presidencial em maio de 1948, tendo sido aprovado, com atraso, dois anos depois, já em meio ao seu período de execução, cuja abrangência era de 1949 a 1953. Dentro da incipiente experiência brasileira de planejamento de âmbito plurisetorial, foi o único plano que recebeu exame e aprovação prévia do Congresso. O planejamento regional estava previsto no texto da Constituição de 1946, envolvendo projetos para desenvolver o vale do Rio São Francisco, a Amazônia, e combater a seca do Nordeste, objetos de análise da próxima seção. A maior parte das ações do plano foram voltadas à infraestrutura e energia, dispondo de poucos recursos para as áreas de saúde e alimentação. Devido à sua pouca duração este Plano se mostrou pouco efetivo, sendo formalmente encerrado em 1951. A próxima experiência de

planejamento público em grande escala será realizado pelo ambicioso “Plano de Metas” do governo JK, que também priorizava as ações de infraestrutura em detrimento de ações “sociais”.

Na área da saúde, o plano SALTE pretendia, abrangendo a Campanha Nacional de Saúde, elevar o nível sanitário da população, sobretudo a rural. Para combater a malária, doença que castigava as regiões nordestinas, o governo forneceu os meios para uma campanha de erradicação com a compra de inseticidas de ação residual. No Rio de Janeiro, o presidente autorizou a construção do Hospital dos Servidores do Estado, projetado para ser o maior hospital da América Latina.

Na área dos transportes, o plano delineava a expansão dos sistemas ferroviários e rodoviários já existentes, e contemplando ainda o reaparelhamento dos portos, a melhoria das condições de navegabilidade dos rios, o aparelhamento da frota marítima e a construção de oleodutos. A maioria das iniciativas relacionadas com a exploração da energia elétrica seria financiada pelo capital privado – inclusive estrangeiro – reservando-se inicialmente o governo ao amparo e ao estímulo às empresas concessionárias. Foram adotadas as conclusões e recomendações gerais do Plano Nacional de Eletrificação, elaborado por uma comissão especial instituída em 1944. Quanto ao petróleo, era prevista uma pesquisa intensiva em extensa área, a aquisição de material necessário à perfuração de poços, à aquisição e montagem de refinarias para a produção diária de 45.000 barris, além da ampliação da capacidade da refinaria de Mataripe, e a aquisição de 15 petroleiros de 15.000 toneladas cada um, que viriam a constituir a Frota Nacional de Petroleiros (FRONAPE) (SILVA, 2007). Mesmo pretendendo ser um governo liberal, que deixava toda a produção à iniciativa privada, Dutra aprofundou a intervenção do Estado na economia, inclusive no setor de petróleo, onde financiou a construção de refinarias e a aquisição de petroleiros, fortalecendo, na prática, o movimento que resultaria na criação da Petrobras no segundo governo Vargas.

Para Vargas, a principal causa da pobreza era a baixa produtividade do capital e do trabalho, de modo que as prioridades de seu governo no combate à pobreza nos anos 1950 eram a modernização produtiva e a evolução institucional, procurando deixar um legado de longo prazo para o Brasil – e não simples demagogias, “populismo” ou outras acusações difamatórias que remontam às discussões da época, em especial oriundas dos discursos golpistas da UDN de

Carlos Lacerda. Vargas entendia que o desenvolvimento nacional e a superação da pobreza dependeriam primeiramente do desenvolvimento econômico, mas não prescindiam de uma estrutura institucional adequada e de políticas na área trabalhista e social. Entre os principais aspectos sobre a pobreza que são elencados por Vargas, são encontradas referências à inflação, que corroía o valor real dos salários; à educação, sobretudo o grave problema do analfabetismo; ao êxodo rural e reforma agrária, para os quais os discursos não encontravam uma solução adequada; à colonização e imigração, a partir de uma proposta de ocupação orientada dos territórios brasileiros ainda pouco explorados; ao excedente de mão-de-obra, gerado pelas alterações estruturais na econômica devido à mecanização<sup>76</sup>; à especulação e aos mercados monopolizados, sinalizando a necessidade de mudança nas relações produtivas<sup>77</sup>; aos aspectos sociais da pobreza, assunto para o qual Vargas mostra uma percepção abrangente. A seguir destacamos os principais pontos tratados por Vargas a partir do trabalho de Stormowski (2011, p. 161 ss.).

O principal problema associado à pobreza era a má-alimentação, em particular a desnutrição infantil. Em *Geografia da Fome*, Josué de Castro argumenta que pelo menos metade da população brasileira apresentava alguma deficiência nutricional na década de 1950. O autor considera que a origem deste problema é a insuficiência da produção voltada para a alimentação da população. Os grandes latifúndios eram voltados para a produção para exportação, sobrando pouco espaço para a produção dos gêneros de primeira necessidade. O quadro não era novo, sendo pintado por Gilberto Freire ao descrever as péssimas condições de alimentação das populações ligadas ao ciclo da cana de açúcar. A produção voltada para a exportação também padecia da influência dos mercados internacionais, o que agravava a carestia nutricional em tempos de crises internacionais. Quando as

---

<sup>76</sup> “Não se deve, porém, esquecer que os Estados do sul estão atravessando uma fase de modificações estruturais na sua atividade econômica. Tais alterações qualitativas, resultantes da maior utilização de elementos mecânicos, não só na indústria, mas também na agricultura, devem ter motivado a diminuição relativa no emprego da mão-de-obra tradicional. É possível que a indústria e a agricultura dos Estados do sul se estejam desenvolvendo à base de aplicações em investimentos que reduzem o ritmo de solicitação de mão-de-obra adicional. Embora essa verificação seja auspiciosa para o desenvolvimento econômico nacional, não há dúvida de que suscita um problema novo para as massas demográficas dos Estados nordestinos, que assim vêm reduzir-se o principal campo de aplicação de seu trabalho (VARGAS, 1969b, p. 358).

<sup>77</sup> “É objetivo do meu governo estimular, por todos os meios, a organização cooperativa, dos pequenos produtores e também as cooperativas de consumo, eliminando os intermediários e inescrupulosos, que se interpõe entre produtor e consumidor com a sua ambição sem limites – um dos fatores de encarecimento da vida (VARGAS, 1952, p. 312 – 3).

exportações eram boas, se importavam até gêneros de primeira necessidade – como cebolas – da Europa. Desse modo, é possível afirmar que a má nutrição atingia tanto os habitantes do campo, decorrentes da estrutura arcaica e excludente da agricultura brasileira, associada a baixa produtividade com a utilização de processos agrícolas arcaicos; quanto os trabalhadores urbanos, que além da baixa qualidade e da pouca diversidade dos produtos agrícolas à sua disposição nos centros urbanos, padecia com os altos preços praticados pelos intermediários e comerciantes, que formavam cartéis e controlavam o abastecimento das grandes cidades brasileiras. Frente a este quando, Vargas buscou combater em seu segundo período governamental as causas da subnutrição, que se encontram no combate ao latifúndio improdutivo, nos problemas de abastecimento das grandes cidades, no financiamento da produção agropecuária voltada para alimentação humana; no estabelecimento de preço mínimo; na diminuição ou isenção de impostos das áreas destinadas ao cultivo de produtos de sustentação e no fomento às cooperativas. Vargas também propôs uma linha de atuação educacional para defesa dos recursos alimentares (STORMOWSKI, 2011, p. 164).

Em 1940, ainda no Estado Novo, Vargas criou a assistência social alimentar a partir do Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), uma autarquia que visava dar assistência alimentar sobretudo aos trabalhadores pobres das grandes cidades. Em 1950 outras ações no combate à fome foram criadas pelo seu governo, como os restaurantes populares, os pontos de venda direta do produtor para o consumidor, com o fornecimento de produtos como frutas, legumes, verduras e ovos. Também foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA), responsável por realizar estudos sobre medidas de emergência para as populações atingidas pela seca no Nordeste. Esta comissão também era responsável pela implementação da política nacional de alimentação, que envolvia os setores de produção, pesquisa, crédito, transportes, financiamento de terras para pequenos agricultores nacionais e imigrantes. Para a distribuição e comercialização de produtos alimentícios, o governo federal criou a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP).

O alcance dessas instituições, entretanto, era restrito, insuficiente para fazer frente à enorme demanda que se apresentava, em especial com o crescimento acelerado e desordenado das grandes cidades, que impunham dificuldades adicionais ao abastecimento. No entanto, essas instituições merecem destaque, pois



se constituíram em iniciativas pioneiras para institucionalizar uma política social mínima na área da segurança alimentar, com o governo assumindo as responsabilidades pelo enfrentamento dos problemas referentes ao abastecimento urbano, à diversificação da produção agrícola e à segurança alimentar. Em algumas regiões o objetivo era alcançar a auto-suficiência alimentar.

Após a forte seca de 1951 foi criada a Comissão de Abastecimento do Nordeste. A distribuição de auxílios para os flagelados pela seca seguia, segundo Stormowski, uma lógica meritória: a distribuição ocorria mediante a troca de trabalho úteis à coletividade: “Estradas vicinais e pequenos açudes, construídos ou melhorados... limpeza e terraplanagem de logradouros públicos, melhorias em campos de aviação, construção de prédios escolares, etc.” (VARGAS, 1969a, p. 436). Essa lógica se apresentava assim afinada com o ideal desenvolvimentista e com a maneira como se concebia a distribuição de renda, impensável sem o aumento da produção e da produtividade.

Em 1952 Vargas profere o discurso “Batalha da produção agrária”, importante referência para os estudos na área, em que expressa sua preocupação com a questão alimentar em termos malthusianos: *a população está crescendo mais depressa do que a produção alimentar*. Apesar do crescimento médio anual da produção de 4,9%, entre 1945 e 1950, duas questões são ressaltadas: a produção de alimentos no país era vista como insuficiente para o consumo interno, assim como a utilização dos capitais disponíveis no desenvolvimento dessa mesma produção também eram alocados de maneira insuficiente. No mesmo discurso Vargas lembrava que *somos uma nação de agricultores, onde 70% da população vive no campo e do campo*, defendendo que se aumente a produção agrária em 10% ao ano, *pelo menos no que toca aos gêneros alimentícios*. As medidas anunciadas para alcançar esse objetivo são reduzir a tarifa de transporte de gêneros alimentícios, a criação de colônias nas terras úmidas do nordeste e nas vizinhanças dos centros consumidores e o incentivo à formação de fazendas coletivas organizadas em cooperativas (VARGAS, p. 431 – 436, *apud* STORMOWSKI, 2011, p. 167).

Entre as medidas específicas destinadas à nutrição infantil se destaca a distribuição de margarina pelo Fundo Internacional de Socorro à Infância (FISI/ONU, atuante no Brasil desde 1950) e nos estados a partir de 1951. Este programa

buscava aumentar o consumo de gordura nas classes de menor renda, pois a sua principal fonte era de origem animal, encontrada na carne, cujos preços praticados eram inacessíveis às camadas de menor renda. Na época já se sabia que a falta de gordura prejudica o desenvolvimento da aprendizagem infantil, de modo que seu consumo é imprescindível para se escapar do *círculo infernal da pobreza*. Outras doenças causadas por má nutrição também eram motivo de estudos técnicos, e que levaram a adoção de medidas como o enriquecimento de alimentos com vitaminas e minerais, como a introdução do ferro para o combate à anemia e a introdução do iodo no sal para o combate ao bócio. Tais ações visavam colocar em prática *planos regionais de política alimentar, atendendo as peculiaridades de cada região do país, segundo os estudos do órgão especializado de planejamento [...] a Comissão Nacional de Alimentação* (VARGAS, 1969a, p. 467).

Em sua concepção desenvolvimentista, Vargas reconhecia a existência de certas áreas que mereciam especial atuação estatal, pondo a iniciativa privada sob suspeita devido aos prejuízos evidentes ao interesse público. Tal posição se apresenta quando afirma que “o desenvolvimento da indústria de alimentos não pode ficar exclusivamente na dependência de interesses comerciais, presos ao lucro. Mais do que qualquer outro setor, esta industrialização tem de ser orientada no sentido das reais necessidades da coletividade” (VARGAS, 1969a, p. 468). A pobreza também era percebida por Vargas como um perigo social. À medida que evolui a democracia brasileira e os ânimos políticos se acirram, as ações para a superação da pobreza passam cada vez mais a serem vistas com desconfiança pela oposição, pois eram associada pelas forças conservadoras ao perigo de uma revolução comunista ou da subversão à ordem. Vargas justificava as medidas sociais afirmando “não bastam os recursos das armas, são igualmente necessárias novas leis sociais, capazes de cortar pela raiz as origens do mal e reparar as injustiças causadoras de revoluções”, pois a propaganda e o credo comunista “só prosperam onde há miséria, fome, padecimentos e desigualdades chocantes na condição dos homens”.

O governo JK alterou a perspectiva do combate à miséria, desenvolvendo uma visão particular sobre o tema articulada ao desenvolvimento econômico e à cooperação internacional. Temas que eram recorrentes nos discursos de Vargas, como a mecanização, o excedente de mão-de-obra, a colonização e a especulação

não estão presentes nos discursos de JK. Outros temas, como a Operação Pan-americana, com a união dos países latino-americanos em torno de objetivos comuns, aparecem pela primeira vez propostos por JK (STORMOWSKI, 2011, p.193). Para JK as causas da pobreza se deviam essencialmente ao subdesenvolvimento e poderiam ser resolvidas de forma técnica e pragmática. A solução idealista de JK consistia em admitir que "o Brasil seria uma grande nação, bastando para isso um governo comprometido com o seu desenvolvimento e com a solução de seus problemas" (CAMPOS, 2007, p. 166). O comprometimento do governo se exibiu mediante um ambicioso programa estatal de desenvolvimento econômico, o Plano de Metas.

O Plano de Metas de Juscelino foi elaborado a partir dos estudos e diagnósticos realizados desde o início da década de 1940 por diversas comissões e missões econômicas. Os estudos da Comissão Mista, assim como os do BNDE e os CEPAL, indicavam a necessidade de eliminar os "pontos de estrangulamento" da economia brasileira. Tratavam-se de setores críticos de infraestrutura que não permitiam um adequado funcionamento da economia. A premissa do Plano de Metas, esboçado pouco antes da posse de JK por uma equipe do BNDE e inspirado nos diagnósticos estruturalistas de influência cepalina, era, assim, a superação desses obstáculos estruturais. As metas deveriam ser definidas e implementadas com estreita sinergia entre si, para que os investimentos feitos em determinado setor pudessem refletir positivamente na dinâmica de outros investimentos em outros setores. A meta de mecanização da agricultura, por exemplo, indicava a necessidade de fabricação de tratores, prevista na meta da indústria automobilística, assim como o desenvolvimento do *hinterland* brasileiro necessitava a abertura de estradas e esta exigiria uma maior demanda por automóveis, caminhões e tratores, de modo que a implementação das ações do Plano de Metas resultaria (como resultou) num ciclo de crescimento acelerado da economia brasileira, como já tivemos a oportunidade de analisar quando observamos a trajetória do PIB brasileiro para o período.

O Brasil vinha passando desde a década de 1930 por um processo de substituição de importações, que embora ocorresse com o Estado como agente propulsor, era não-planejado, com inúmeros gargalos de infraestrutura. Assim, a falta de planejamento seria uma das causas dos constantes desequilíbrios no

balanço de pagamentos (a outra era, segundo diagnóstico da CEPAL, a deterioração dos termos de troca da economia brasileira, ainda fortemente dependente da exportação de produtos primários). O Plano de Metas pretendia assim suprir os gargalos para o desenvolvimento brasileiro através de um processo acelerado de industrialização e de expansão dos mercados concentrados no litoral brasileiro para o imenso e pouco explorado interior do Brasil. A introdução de uma meta de consolidação da indústria automobilística no país tinha como objetivo, entre outras coisas, a redução planejada e gradativa da importação de veículos, a criação da cadeia metal-mecânica nacional, o consumo de borracha do Norte, e a integração nacional, entre outras ações, sobretudo de ordem econômica.

A operacionalização do *Plano de Metas* passou ao largo da tradicional burocracia estatal e do Congresso Brasileiro, de modo que não é possível afirmar uma inspiração democrática no Plano. No início do seu governo, fevereiro de 1956, JK criou um órgão diretamente subordinado à Presidência da República, o Conselho do Desenvolvimento, que iria coordenar o detalhamento e a execução do Plano de Metas. Este plano abrangia cinco setores básicos da economia, contendo cada um várias metas, para os quais os investimentos públicos e privados deveriam ser canalizados. Os setores que mais receberam recursos foram energia, transportes e indústrias de base, num total de 93% dos recursos alocados (SILVA, 2011). Esse percentual demonstra por si só que os outros dois setores incluídos no plano, alimentação e educação, não mereceram o mesmo tratamento dos primeiros. A construção de Brasília – importante ação e ícone da era JK – não integrava nenhum dos cinco setores. As metas eram audaciosas e, em sua maioria, alcançaram resultados considerados positivos, embora a única área social contemplada tivesse sido a educação técnica, com resultados limitados, como já tivemos oportunidade de analisar na seção 4.3. Já o crescimento industrial, em especial das indústrias de base, fundamental ao processo de industrialização, foi de praticamente 100% no quinquênio 1956-1961.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Conforme Francisco de Oliveira, **na Crítica da Razão Dialética** (2003), o período de 1930 a 1950 é caracterizado pela destruição das antigas bases da acumulação que se assentavam na extroversão, simultaneamente à "criação" das condições para um desenvolvimento endógeno, entre as quais está a força de trabalho assalariada industrial, forjada sob o predomínio do populismo, fato que permitiu o processo de expansão urbano-capitalista verificado no país.

Do ponto de vista do combate à pobreza, contudo, a principal contribuição do governo JK não se encontrava no celebrado “Plano de Metas”, mas na operação Pan-americana, que associava fortemente o subdesenvolvimento do Continente Americano à pobreza e ao perigo de expansão do comunismo (STORMOWSKI, 2011, p. 201). Embora em alguns momentos JK buscasse se identificar com as camadas trabalhadoras - como fazia constantemente Vargas – o presidente mineiro associava a pobreza ao risco da destruição da sociedade ocidental e seus valores de liberdade e democracia nas ocasiões em que teve oportunidade de tratar do assunto nos discursos dirigidos às elites nacionais, ao exército ou às autoridades internacionais. Em tais momentos, JK repete o discurso em voga durante a Guerra Fria, mas relaciona-o à pobreza. Para eliminar essa ameaça, JK buscava convencer tais elites da necessidade do desenvolvimento econômico, que venceria o atraso e a miséria.

JK retoma em seus discursos sobre a pobreza, os ideais de harmonia social inspirados no positivismo de Comte, enxergando a valorização dos trabalhadores como parte integrante e fundamental do sistema produtivo, o caminho para superação da miséria.

Tenho sempre comigo dois objetivos: 1) a utilização das nossas riquezas para a emancipação econômica do Brasil; 2) a dignidade de tratamento e de condições de vida para os trabalhadores brasileiros. E isso significa a harmonia entre o capital e o trabalho. Para o capital, desejo a expansão que cria o desenvolvimento e a produtividade; para o trabalho, exijo a justiça que cria a dignidade da pessoa humana e a valorização dos operários (OLIVEIRA, 1958a, p.35).

Ao reduzir o problema da pobreza às questões trabalhistas, JK simplificava dramaticamente o problema, posto que o grande desafio consistia em integrar aqueles que ainda não eram trabalhadores formais, aqueles que a rala educação não permitia “cooperar com o capital” para o aumento da produtividade, pois não sabiam ler nem escrever para operá-la. Desse modo, podemos inferir que a solução para a pobreza passava pela expansão do sistema formal, acelerado propositadamente pelo governo, que tinha no Plano de Metas sua principal expressão. Em simpósio sobre a economia brasileira em 1960, JK trata de alguns aspectos que retroalimentam o círculo vicioso da pobreza: explosões demográficas (agravadas pela impossibilidade prática de se realizar campanhas de esterilização

devido à influência da IC), que corroem o aumento da renda; inflação, que desvaloriza o salário do trabalhador e acentua os desequilíbrios do mercado; insuficiência de recursos para efetuar um amplo processo de educação capaz de modificar a base tecnológica e também as atitudes, tradições e hábitos adaptados à estagnação e ao atraso (OLIVEIRA, 1961a, p. 261, *apud* STORMOWSKI, 2011, p. 195). O progresso era visto assim com a grande saída para o atraso. Temas frequentes em Vargas como a reforma agrária, colonização, educação e previdência social não apareciam nos discursos de JK. De fato, a abertura de grandes estradas como a rodovia Belém - Brasília pode ser considerada como desperdício de oportunidade para a questão social, como já tratamos acima ao estudarmos a constituição da SPVEA. A abertura da rodovia, em terras estatais com recursos estatais resultou numa enorme concessão de terras, especialmente das castanheiras – então principal produto de exportação do estado do Pará – a grandes latifundiários, deixando como herança de absurda distribuição enorme problema fundiário, que resulta em mortes e lutas pela posse da terra até os dias atuais na região sul do Pará.

O atribulado governo Jânio Quadros durou pouco mais de seis meses, de 31 de janeiro de 1961 a 28 de agosto do mesmo ano. Quadros pode ser considerado um independente da política brasileira. Fora eleito com um discurso moralizador, com os votos urbanos contra a corrupção, tendo sido apoiado pelo principal partido conservador brasileiro, a UDN. O principal desafio social de seu governo era a inflação, que corroía rapidamente os salários reais dos trabalhadores, causando agitação e insatisfação generalizadas. Com um programa ortodoxo, baseado no receituário do FMI, Quadros cortou gastos e congelou salários, aumentando a insatisfação com seu governo. Essas medidas macroeconômicas deprimiam a economia, aumentando o problema da pobreza. Um dia após Carlos Lacerda denunciar um suposto golpe de Quadros, o presidente apresentou sua renúncia, provocando mais uma crise política. O vice-presidente, segundo a Constituição de 1946, era o segundo candidato mais votado, de modo que presidente e vice não eram necessariamente da mesma chapa partidária, podendo comungar de perspectivas políticas muito diferentes. De fato, o vice era João Goulart, antigo ministro do trabalho de Vargas e uma das principais lideranças do PTB. Ele estava em missão diplomática à China quando Quadros renunciou, tendo que negociar a

sua vinda ao Brasil para posse, que resultou no período parlamentarista de seu governo.

O governo João Goulart provocou nova inflexão no combate à pobreza, buscando através das *Reformas de base* atacar o que seriam as suas causas profundas. Tratava-se do maior programa de intervenção do Estado já concebido, enfrentando o problema da iníqua concentração de terras presente na sociedade brasileira, tanto urbana, quanto rural, mas que devido à complexa situação política do momento, não se efetivou. O fracasso na implementação dessas reformas estruturais amadurecida no ambiente democrático abre o período dos governos militares. Apesar das diferenças programáticas, os militares não abandonam os instrumentos estatais de intervenção na sociedade; ao contrário, os ampliam, mas agora à custa do bem-estar da sociedade em nome de “segurança”.

As *Reformas de base* podem ser consideradas a primeira experiência de planejamento público induzida diretamente pelas forças democráticas do período. Essas reformas entraram em pauta ainda em 1958, durante o governo JK. O PTB começou a discutir um conjunto de propostas que visava promover alterações nas estruturas econômicas, sociais e políticas brasileiras, de modo a garantir a superação do subdesenvolvimento e a permitir a diminuição das desigualdades sociais. Naquele momento, a definição dessas medidas e de seu alcance ainda era pouco clara. Foi apenas com a chegada de João Goulart, em setembro de 1961, com a renúncia de Jânio Quadros, que tais reformas transformaram-se em bandeiras política e programática do novo governo.

Essas reformas abrangiam as reformas bancária, fiscal, urbana, administrativa, agrária e universitária. Ampliava-se o direito de voto aos analfabetos e às patentes subalternas das forças armadas, como marinheiros e os sargentos, defendia-se medidas nacionalistas, prevendo uma intervenção ainda mais ampla do Estado economia, incluindo o maior controle dos investimentos estrangeiros no país, mediante a regulamentação das remessas de lucros para o exterior.

O carro-chefe das reformas era, sem dúvida, a reforma agrária, que visava eliminar os conflitos pela posse e garantir o acesso à propriedade da terra para milhões de trabalhadores rurais e urbanos. Em discurso por ocasião do encerramento do 1º Congresso Camponês realizado em Belo Horizonte em novembro de 1961, João Goulart, afirmou que não só era premente a realização da

reforma agrária, como também declarou a impossibilidade de sua efetivação sem a mudança da Constituição brasileira que exigia indenização prévia em dinheiro para as terras desapropriadas. A aceitação da mudança da Constituição, contudo, encontrava fortes resistências por parte dos setores mais conservadores do próprio governo. Para enfrentar tais dificuldades, Goulart criou em 1962 o Conselho Nacional de Reforma Agrária (CNRA), mas essa iniciativa não teve nenhum resultado prático. Durante todo o governo parlamentarista a agenda das reformas não avançou.

Com o restabelecimento do presidencialismo em janeiro de 1963 e a ampliação dos poderes de Goulart, a implementação das reformas econômicas e sociais tornava-se urgente. Novamente a reforma agrária voltava ao centro do debate político. No primeiro semestre de 1963, Goulart apresentou o anteprojeto de reforma agrária, que previa a desapropriação de terras com título da dívida pública, visando alterar a Constituição em vigor. Uma segunda iniciativa para agilizar a agenda das reformas foi o encaminhamento de uma emenda constitucional que propunha o pagamento da indenização de imóveis urbanos, desapropriados por interesse social, com títulos da dívida pública. Essas propostas, no entanto, não foram aprovadas pelo Congresso Nacional, o que provocou forte reação por parte dos grupos de esquerda que davam sustentação ao presidente Goulart. Muito embora as reformas propostas trouxessem instabilidade no curto prazo, seus efeitos seriam sentidos no longo prazo. Conforme Moreira (2011), as reformas propostas por Goulart consistiam em um projeto de longo prazo, dando continuidade às políticas nacional-desenvolvimentistas de Vargas, mas agora focado no setor de bens intermediários e de capital e nas *Reformas de base*. Estas reformas, acreditava o governo, promoveriam o fortalecimento do papel do Estado e permitiriam uma melhor distribuição da renda, garantindo, assim, a ampliação e consolidação do mercado interno, com um crescimento econômico e um desenvolvimento social mais equilibrado.

O fortalecimento dos movimentos populares, concretizado através das mudanças demográficas e econômicas havia provocado, ao longo do período, o aumento do poderio político e social dos trabalhadores urbanos e a crescente organização dos trabalhadores rurais, que intensificaram as pressões sobre o governo para a implementação das reformas prometidas. A Revolta dos Sargentos



em setembro de 1963, movimento que reivindicava o direito de que os chamados graduados das forças armadas (sargentos, suboficiais e cabos) exercessem mandato parlamentar em nível municipal, estadual ou federal, o que contrariava a Constituição de 1946, foi outro fator que acirrou a polarização política em curso no ocaso do governo trabalhista de João Goulart.

O ano de 1964 iniciou-se com o virtual isolamento de Jango e com o esgotamento das negociações com o PSD e as forças mais conservadoras, para implementar a agenda do governo. Neste quadro, a nova estratégia de Goulart foi organizar uma ofensiva política apoiada pelos principais grupos de esquerda para garantir o apoio às *Reformas de base*. O plano de ação era o seu comparecimento a uma série de grandes comícios nas principais cidades do país, a fim de mobilizar a maioria da população brasileira em favor das reformas. Essa nova fase foi inaugurada no dia 13 de março de 1964, com o comício realizado na estação da Central do Brasil, no Rio de Janeiro, também denominado Comício das Reformas, ao qual compareceram cerca de 150.000 pessoas. Na ocasião, Goulart proclamou a necessidade de mudar a Constituição e anunciou a adoção de importantes medidas, como a encampação das refinarias de petróleo particulares e a possibilidade de desapropriação das propriedades privadas valorizadas por investimentos públicos, situadas às margens de estradas e açudes. Contudo, a Marcha da Família, com Deus, em defesa da liberdade, organizada pelo movimento Tradição, Família e Propriedade (TFP<sup>79</sup>), e pela oposicionista UDN, contrários ao governo Goulart, levou 500 mil pessoas à praça da Sé em São Paulo. A Marcha foi uma resposta da oposição ao comício feito por João Goulart e os seus partidários na estação Central do Brasil, no centro do Rio de Janeiro na semana anterior e se consistiu em verdadeiro aval ao golpe militar que ocorreu no final do mês. Assim, o golpe militar de 31 de março de 1964 e o afastamento de Jango da presidência impediram a concretização das almejadas reformas estruturais.

---

<sup>79</sup> “Embora publicamente a TFP apareça apenas sustentando campanhas de rua contra a infiltração comunista, propaganda e edição de livros sobre o tema, e um culto obsessivo à Virgem Maria, ela também fornece ginástica, defesa pessoal e exercício de tiro” (PBNM, 1985, p. 76).

### 3.5.4.3 O combate às desigualdades regionais

Duas agências de combate às desigualdades regionais foram criadas no período de análise. A destinação dos recursos a essas agências estava prevista na Constituição de 1946, que garantia 3% da renda tributária nacional para a valorização da Amazônia e 3% para obras de combate à seca no Nordeste.<sup>80</sup> Apesar do fracasso relativo dessas agências, que não conseguiram encontrar alternativas para induzir o desenvolvimento local, elas se constituíram em experiências pioneiras de planejamento regional, com um foco de atuação potencialmente capaz de melhorar as condições de vida locais. A seguir veremos a constituição e atuação de cada uma delas.

#### 3.5.4.1.1 A SPVEA

A criação da SPVEA e seu papel como agente indutor do desenvolvimento regional está diretamente associada ao ciclo econômico da borracha, que passou a ser importante matéria-prima com o advento da indústria do automóvel. No século XIX o Brasil era o principal produtor mundial da borracha. Mas o contrabando de espécies nativas permitiu aos ingleses organizar a produção de borracha no Ceilão, criando uma importante fonte de concorrência ao produto nacional. A crise na indústria extrativista da borracha levou a um longo período de decadência da

---

<sup>80</sup> Art. 198. Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a três por cento da sua renda tributária.

§ 1º Um terço dessa quantia será depositado em caixa especial, destinada ao socorro das populações atingidas pela calamidade, podendo essa reserva, ou parte dela, ser aplicada a juro módico, consoante as determinações legais, empréstimos a agricultores e industriais estabelecidos na área abrangida pela seca.

§ 2º Os Estados compreendidos na área da seca deverão aplicar três por cento da sua renda tributária na construção de açudes, pelo regime de cooperação, e noutros serviços necessários à assistência das suas populações.

Art. 199. Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, vinte anos consecutivos, quantia não inferior a três por cento da sua renda tributária. *Parágrafo único.* Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, três por cento das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo Federal.

economia do Norte do país e de suas duas principais cidades, Manaus e Belém. Com a ocupação dos seringais asiáticos na Segunda Guerra Mundial pelo Japão, a demanda por borracha da floresta amazônica aumentou consideravelmente. Uma das cláusulas do acordo com Washington celebrado em 1942 estabelecendo os termos da cooperação brasileira com os Estados Unidos previa o abastecimento de borracha brasileira à indústria norteamericana. Para tanto, era necessário reparar e ampliar a infraestrutura antiga e obsoleta de uma indústria que se encontrava há anos em franco declínio. O período da Segunda Guerra Mundial permitiu a criação de uma estrutura institucional para intervir à região amazônica, com destaque para a Superintendência de Abastecimento do Vale Amazônico (SAVA), o Serviço de Encaminhamento de Trabalhadores para Amazônia (SEMTA) e o Banco de Crédito da Borracha (BCB). Com o fim da guerra, a produção de borracha amazônica passou a ser consumida pelos centros industriais do sudeste. Apesar dos preços maiores do que os praticados no comércio internacional, 75% da produção de borracha era destinada à indústria pneumática (MARQUES, 2013, p. 165).

Neste cenário econômico que ameaçava um novo período de estagnação para a indústria da borracha no Norte do país que é promulgada a Constituição de 1946, dispendo em seu artigo 199 a destinação de 3% dos recursos da renda tributária nacional para a valorização econômica da Amazônia. Concomitante ao processo de organização institucional que resultaria na criação da SPVEA, os produtores de borracha pressionavam para a manutenção da política de valorização da borracha amazônica. Um conjunto de medidas é tomado com esta intenção, como o monopólio estatal na compra e venda de borracha, o financiamento pelo BCB da produção e criação da Comissão Executiva de Defesa da Borracha (CEDB), transformada no Conselho Nacional da Borracha, dez anos depois.

Em discurso proferido por Getúlio Vargas em 1940, o presidente antecipava a definição das políticas federais para a região nos anos 1950. Segundo Marques (2013, p. 167), a Amazônia e a floresta eram consideradas como problemas no discurso governamental, vista como uma região decadente que deveria ser reerguida num esforço de toda a nação. A tarefa consistia em continuar o trabalho já começado: “conquistar a terra, dominar a água, sujeitar a floresta”. Isso seria realizado mediante a concentração e aplicação metódica dos recursos (inclusive no estabelecimento de núcleos agrícolas) para enfrentar o inimigo do desenvolvimento, o espaço tomado com “vazio”. Afirma Vargas: “assim será possível, por certo,

retomar a cruzada desbravadora e vencer, pouco a pouco, o grande inimigo do progresso amazonense, que é o espaço imenso e despovoado”. Dessa feita a Amazônia participaria da Nação: “o vosso ingresso definitivo no corpo econômico da Nação, como fator de prosperidade e energia criadora, vai ser feito sem demora” (VARGAS, 1954a, p. 9 - 11).

Em 1951 ocorreu no Rio de Janeiro, sob os auspícios do governo Vargas, a Conferência Técnica sobre Valorização Econômica da Amazônia, que tinha como principal objetivo subsidiar a elaboração de um plano que realizasse a previsão constitucional de 1946. A mensagem presidencial enviada para o Congresso em 1953 continha parte das propostas, entre as quais considerava que a ocupação e a colonização da região continuariam sendo feitas pelas populações nordestinas, também vista como uma forma de aliviar a intensa migração do Nordeste para o Sudeste, e a produção regional deveria se voltar para a produção de produtos tipicamente locais e alimentos destinados à auto-suficiência alimentar. O extrativismo continuava a ser considerado fator essencial para o dinamismo da economia regional, mas agora dentro de uma política de diversificação da produção, uma preocupação constante nos discursos de Vargas:

A produção extrativa, fundamento da economia do extremo-norte, mereceu um exame atento e realístico, que concluiu pela indicação de incentivos e medidas que amparem a produção da borracha silvestre, castanha, madeiras odoríferas, guaraná, balata, chicles, uaicima, piaçava, cumaru, copaíba-jacaré, puxuri e timbó (VARGAS, 1954b, p.4).

Esta primeira fase do extrativismo seria sucedida por uma fase agrícola, “pela disciplina dos vegetais silvestres ao cultivo sistemático”. Contudo, a atividade extrativa se apresentava instável, sofrendo com a inflação nacional e com a concorrência internacional. Desse modo, o plano de valorização previa a instituição de uma agência financiadora para dar sustentabilidade econômica aos projetos destinados a “vencer” a floresta. Esse projeto mostrava um interesse em ocupar demograficamente a floresta, fruto de contestação de soberania desde a criação do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica, parte componente da ONU, que colocava em questão a soberania da região. Para evitar essa contestação internacional sobre vasto território se fazia necessário conferir uma função econômica para a região de uma maneira geral e para a floresta, em particular. Essa

seria inicialmente o extrativismo e posteriormente à produção agrícola, de modo que a atividade primária era percebida como a vocação da região e a sua integração com a economia do sudeste, uma prioridade. Embora tal estratégia implicasse o extermínio das formas silvícolas tradicionais, com graves impactos para os índios nativos da região. Ao contrário do que pensava o governo da época, a região era povoada, como mostram as famosas expedições dos irmãos Villas-Boas ao Xingu, Serra do Cachimbo, Serra de Tapajós e outras regiões amazônicas durante os "anos dourados", "descobrimo" uma miríade de povos indígenas não imaginados até então, sendo os seus primeiros defensores contra a integração rápida e forçada dos silvícolas à sociedade brasileira contemporânea. Contudo, a rica descoberta etnográfica dos sertões brasileiros realizados por Orlando, Cláudio e Leonardo Villas-Bôas, não mudou as estratégias de apropriação econômica da região, fato que afetou dramaticamente a qualidade de vida dos povos indígenas, levando ao conflito de terras e ao extermínio das populações originais, triste história narrada até os dias atuais nos grandes empreendimentos públicos na Amazônia, como a controversa hidrelétrica de Belo Monte.

A regulamentação do artigo 199 da Constituição Federal de 1946 garantia os recursos para a valorização da região amazônica, mas, para isso, exigiu a constituição de uma Comissão Especial do Plano de Valorização da Amazônia, que, em 1947, apresentou o plano inicial de ações, com a proposição de uma unidade executora. Após seis anos de sua previsão constitucional é criada pela Lei 1.806, de janeiro de 1953 a SPVEA, que também estabelecia os limites da Amazônia legal. Esta superintendência estava subordinada diretamente ao presidente da República, tendo sido a primeira grande instituição destinada ao desenvolvimento regional, sendo considerada uma inovação no planejamento regional brasileiro.

No período de sua existência, a SPVEA tinha como atribuição realizar uma série de objetivos, muito amplos, como o desenvolvimento industrial, agrícola, social, plano de viação, energia, aproveitamento dos recursos minerais, entre outros. As suas ações administrativas podem ser resumidas conforme os seus planos: o Programa de Emergência, que vigorou da sua criação em 1954, o Plano Quinquenal de 1955, a participação no Plano de Metas, com auxílio na construção da rodovia Belém – Brasília em 1958, no planejamento da Rodovia Brasília – Acre e na concessão de terras, que entre 1959 e 1963 apenas o governo do Pará concedeu 1.575 títulos de propriedade de terra, totalizando 5.646.375 hectares. O Programa

de Emergência foi o primeiro grande programa de desenvolvimento da Amazônia e, apesar de terem havido outros, marcou a estratégia de desenvolvimento da região durante todo o período. Segundo este programa, a crise amazônica não decorria das condições adversas da floresta, mas da “sobrevivência dos hábitos e concepções de trabalho e da organização social do ciclo extrativista, cuja produtividade econômica tornou-se insuficiente para a sua manutenção como sistema econômico (SPVEA, 1954, p. 6, *apud* MARQUES, 2013, p. 172).

A valorização da Amazônia visaria a integração territorial, econômica e social à unidade nacional, buscando uma complementariedade ao sistema econômico nacional, mas também visando uma substituição regional de importações. Apesar de não textualmente explícita, a industrialização regional deveria buscar a diversificação da produção, voltada primeiramente para o mercado interno. Para estimular o desenvolvimento industrial, o programa defendia a concessão de crédito em condições especiais. Adicionalmente, apesar de reconhecer a importância do grande empreendimento privado, a agricultura é vista tendo como base o pequeno proprietário e a colonização (apresentando, segundo MARQUES (2013, p. 174), até elementos de certa reforma agrária). Neste programa a mineração recebe pouca importância, mostrando o pouco conhecimento que se dispunha então sobre as riquezas mineiras do subsolo amazônico. Do total de Cr\$ 300 milhões do *Programa de Emergência*, apenas Cr\$ 13,76 milhões, cerca de 6%, eram destinado às atividades de prospecção mineral. A elaboração do *Plano Quinquenal* em 1955 foi um trabalho encomendado a uma empresa privada, que recomendou a concentração dos investimentos em núcleos com certa concentração populacional. Contudo, o Plano nunca chegou a ser aprovado pelas instâncias competentes, o Congresso Nacional e a sanção presidencial. Ainda no final da década de 1950 os comerciantes de borracha pressionavam pela política de manutenção dos preços da borracha, mas este produto representava apenas 2,8% do total exportado pela região em 1958. O principal produto de exportação da região era a castanha, representando neste mesmo ano 27,7% do total das exportações. Neste ano foi iniciada a exploração de manganês no Amapá pela empresa Icomi S/A, subsidiária da multinacional de minérios Bethlehem Steel. Já em 1958 a exportação de manganês representava 62,1% do total de exportações da região, mostrando a importância que a atividade mineradora representará para a região nos anos seguintes.

Com o *Plano de Metas* a região amazônica recebe incentivos dentro de um programa de integração nacional. O principal deles é a construção da Rodovia Belém – Brasília. Com o anúncio da construção da rodovia houve uma verdadeira corrida para comprar terras às suas margens por parte de empresários de vários estados e de outros países. Os latifundiários paraenses, segundo Marques (2013, p. 175),

temendo perder o controle sobre os castanhais pressionaram o governo do estado a lhes transferir a posse dos castanhais nativos através de um contrato de aforamento perpétuo, no que foram prontamente atendidos.

Assim, ao favorecer os grandes grupos econômicos o Estado, durante o governo JK, perdeu uma boa oportunidade de promover um desenvolvimento social e econômico mais harmônico e justo. Os conflitos sobre a posse da terra que ainda hoje persistem no sul do Pará são uma prova eloquente da irracionalidade da política de concessão de terras realizada.

Em maio de 1963 os incentivos fiscais concedidos para a região Nordeste, por conta da atuação da SUDENE, também foram concedidos à região Norte, mas o foram de maneira mais restritiva, pois impedia a concessão de benefícios para empresas estrangeiras. A participação dos incentivos fiscais cresceu no total de investimentos realizados pela SPVEA, já durante o governo militar. A SPVEA foi extinta e substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) em 1966. Durante a sua existência, o governo federal e os estados nunca cumpriram com o estabelecido na Constituição de 1946. O governo central tratou de incluir como se fossem recursos do plano os investimentos que a União já fazia na região. Assim, os repasses ao plano eram ainda menores do que as transferências orçamentárias. Para agravar o problema de legitimidade que rondava a Superintendência, houve uma concentração de recursos no estado do Pará, que entre 1955 e 1960 obteve 23,5% dos recursos aplicados, seguido do Amazonas, com 21,2% do total. Além de problemas de ordem administrativa e de corrupção, a SPVEA tinha uma tarefa hercúlea numa região que representava mais de 50% da extensão territorial brasileira, mas com uma população de apenas 3,5 milhões de pessoas, em 1950, segundo o IBGE. O fracasso da SPVEA em dinamizar a região Norte também pode ser considerada em sua relação com a falta de projeto capitalista para a região e com os instrumentos limitados à disposição do poder

público para o que se figurava equivocadamente como um “perigoso espaço vazio”. Apesar do aparente fracasso institucional, o PIB da Amazônia Legal cresceu em valor 8,2% ao ano entre 1952 e 1962, superior à média nacional de 6,0%. No intervalo entre 1955 e 1965 a Amazônia “clássica” cresceu 9,0% ao ano. Nos anos críticos de 1963 e 1964, a SUDAM estimou que a região cresceu 8,2% em média. O crescimento da região, embora não possa ser creditado exclusivamente às ações da SPVEA, mostram, contudo, que o fracasso da primeira experiência de planejamento regional devem ser relativizados frente ao tamanho do problema. Finalmente, o modelo introduzido pelo Programa de Emergência, o único plano da SPVEA oficialmente aceito, foi substituído nos governos militares por um modelo de ocupação da Amazônia baseado na grande empresa agropecuária e nos projetos de exploração mineral. A utilização do vasto manancial de rios da região passou a ser visto como umas principais fontes de energia para o desenvolvimento industrial brasileiro.

#### **3.5.4.1.2 A SUDENE**

A SUDENE foi criada pela Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959. O seu objetivo consistia em promover e coordenar o desenvolvimento da região Nordeste. Sua instituição envolveu a definição do espaço regional de sua atuação, que seria compreendido como Nordeste e passaria a ser objeto da ação governamental: os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e a parte norte do estado de Minas Gerais. Esse conjunto era equivalente a 18,4% do território nacional. A criação da SUDENE resultou da percepção presente nos diagnósticos cepalinos de que, mesmo com o processo de industrialização, crescia a diferença social e econômica entre o Nordeste e o Centro-Sul do Brasil, aumentando dramaticamente as desigualdades regionais. Desse modo, uma intervenção direta na região se fazia necessária a exemplo da tentativa realizada para a região Norte com a criação da SPVEA, guiada pelo planejamento estatal, que passou a ser entendido como caminho para o desenvolvimento acelerado, pulador de etapas e vencedor do atraso.

A causa imediata da criação do órgão foi a forte seca de 1958, que aumentou o desemprego rural e o êxodo da população. Igualmente relevante foi uma série de



denúncias que revelaram os escândalos da "indústria das secas": corrupção na administração da ajuda dada pelo governo federal através das frentes de trabalho, existência de trabalhadores fantasmas, construção de açudes nas fazendas dos "coronéis" etc. Ou seja, denunciava-se que o latifúndio e seus coronéis – a oligarquia agrária nordestina – tinham capturado o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), criado em 1945, da mesma forma como anteriormente tinham dominado a Inspetoria de Obras Contra as Secas, de 1909. No esforço de criação da SUDENE estiveram presentes empresários industriais, políticos interessados no desenvolvimento industrial da região, representantes de forças populares e de esquerda – como Francisco Julião, das Ligas Camponesas –, além de setores da IC envolvidos em ações de combate à pobreza, como D. Eugênio Sales e D. Helder Câmara.

A SUDENE foi criada como uma autarquia subordinada diretamente à Presidência da República, e sua secretaria executiva coube a Celso Furtado, de 1959 a 1964. O economista paraibano foi responsável pela estratégia de atuação do órgão, definida a partir do diagnóstico apresentado em seu livro *A operação Nordeste*, de 1959. A partir de 1964 a SUDENE foi incorporada ao novo Ministério do Interior, e sua autonomia, seus recursos e objetivos foram enfraquecidos e deturpados. A SUDENE foi fechada em maio de 2001, a partir de denúncias de que estava favorecendo clientelas, negociatas e corrupção. Órgão criado para diminuir as diferenças entre o Nordeste e o Sul-Sudeste, a SUDENE não atingiu seus objetivos. A região permaneceu com seus problemas estruturais e o número de empregos indústrias criado foi insuficiente para resolver os problemas da migração e do desemprego. Assim, em termos de concentração de renda, da distribuição espacial da riqueza, e da mitigação da pobreza, a SUDENE não realizou avanços de monta, assim como a já analisada SPVEA.

Desse modo, podemos concluir que as tentativas de combate às desigualdades regionais do período, representadas pela criação da SPVEA e da SUDENE, tiveram um sucesso muito limitado, seja devido à enormidade da tarefa, seja devido à insuficiência de recursos. O problema das desigualdades regionais persiste durante os governos militares, que lançam já na década de 1970 o II Plano Nacional de Desenvolvimento, (II PND), o mais bem sucedido projeto de

descentralização produtiva brasileiro, de viés autoritário e concentrado em grandes investimentos de petroquímica.

### **3.5.5 Considerações finais à seção 3.5**

Nesta seção procuramos apresentar o grande quadro da evolução da renda no Brasil, sua evolução institucional, os principais fatos políticos, os principais problemas encontrados e as tentativas de resolução apresentadas. O aumento da renda, sobretudo das camadas urbanas assalariadas, que podiam gozar dos direitos da legislação trabalhista, é fruto de uma complexa interação entre evolução institucional e política. O salário mínimo criado no primeiro governo Vargas e mantido ao longo do período criou uma cisão entre a qualidade de vida dos trabalhadores urbanos e dos rurais, sendo que aos últimos não eram reservados quaisquer direitos de ordem trabalhista e dificilmente tinham acesso mesmo aos serviços básicos de saúde e educação. Ao final do período, com a organização dos movimentos camponeses e urbanos, o governo João Goulart planejou adotar medidas para reduzir as desigualdades sociais brasileiras – como as reformas agrária e urbana – sintetizadas nas *Reformas de base* que, por conta do golpe civil-militar de 1964, jamais aconteceram.

A evolução da renda está associada à industrialização do período, vista pela CEPAL como a principal variável para combater os problemas do subdesenvolvimento da América Latina. A industrialização acelerada, baseada na substituição de importações, permitiu ao Brasil avançar na consolidação de um parque industrial nacional, fato que resultou no aumento médio da produtividade e na criação de uma camada urbana assalariada que gozava os benefícios da legislação trabalhista. Enquanto os governos Vargas e Dutra se concentraram nas grandes empresas nacionais que garantiriam a infraestrutura necessária à atividade industrial, como ferrovias, acessos portuários, fornecimento de energia e de matérias primas, combate às doenças epidêmicas, entre outras tantas ações, o governo JK baseou a industrialização do seu período de governo na associação com os capitais privados, onde o papel do governo seria construir a infraestrutura requerida para o avanço da modernidade capitalista-associada.

Do ponto de vista político, a principal questão relacionada à renda diz respeito a grande mobilização nacional em torno do valor do salário mínimo. Os aumentos reais verificados no salário mínimo estão diretamente associados a constituição e força do PTB enquanto partido de representação das “massas” urbanas. Contudo, os beneficiados pela legislação trabalhista não se constituíam a maioria da sociedade brasileira, em plena transição demográfica do campo para a cidade. A maior parte dos habitantes brasileiros ainda vivia no campo, sem políticas de proteção à renda, nem serviços de educação e saúde, mas aqueles que migravam para as cidades ascendiam socialmente. O trabalhador rural brasileiro, não se beneficiava dos frutos da legislação trabalhista, de modo que se constituíam excluídos tanto da legislação trabalhista quanto dos benefícios previdenciários. Neste sentido, a democracia brasileira também era restrita do ponto de vista das políticas de aumento e distribuição da renda justamente para aqueles que também eram tolhidos dos seus direitos políticos.

O crescimento acelerado, visto como solução para a pobreza, do atraso e do subdesenvolvimento, não resolveu tais problemas associados às desigualdades estruturais da sociedade brasileira. O crescimento da renda agravou as desigualdades regionais e sociais, uma vez que as camadas da população que ganhavam menos continuavam ganhando menos, seja devido à má distribuição da terra, seja porque os ganhos de produtividade da agricultura se mostraram bastante modestos, seja porque a atividade industrial não gerava empregos em quantidade suficiente para absorver o excedente rural. A concentração espacial das indústrias no Sudeste também contribuía para o agravamento das disparidades regionais que não foram contrabalanceadas pelas superintendências criadas para este propósito, a SPVEA e a SUDENE. Finalmente, as políticas de combate direto à pobreza tiveram pouco protagonismo, sendo executadas em caráter emergencial quando das secas na região Nordeste, em especial em 1951 e 1958. A preocupação pelo abastecimento urbano e o combate aos intermediários, uma constante nos discursos de Vargas, deixou de ser prioridade dos demais governos, retomando somente à pauta no governo João Goulart, mas, devido à ruptura institucional, não tiveram continuidade.

O estudo das políticas sociais empreendidas durante os anos “dourados” nos permite afirmar que a democracia brasileira teve um importante papel na orientação

dessas políticas. Com essa afirmação não queremos negar as condicionantes que se impõe naturalmente a qualquer regime de decisão coletivo baseado na vontade da maioria. Nossa afirmação tem um caráter mais restrito, pois considera que houve uma evolução das instituições democráticas, que nem sempre estão diretamente associadas ao poder do voto. Nosso período de análise assistiu à normatização das áreas sociais, com a criação de leis fundamentais para garantir o acesso da população aos serviços públicos na área de saúde, educação e renda. A elaboração da LDBEN e da LOPS são exemplos de marcos jurídicos amplamente discutidos ao longo do período. As *Reformas de base*, estopim do golpe civil-militar, visavam ampliar o direito da maioria da população à renda, fato que se chocou contra a estrutura arcaica e tradicional do Brasil profundo. A ampliação das taxas de alfabetização durante o período também representaram a ampliação da estrutura política, que aumentou 17% em cerca de 10 anos, incluindo milhões de pessoas dentro do sistema político. Se não fosse o recurso à força, o sistema democrático brasileiro se aprofundaria, a partir da nova estrutura social que estava sendo implementada pelo projeto trabalhista<sup>81</sup>.

---

<sup>81</sup> Seguindo nossa linha de análise, Neves (2013, p. 173) faz a seguinte observação sobre este grande projeto social gestado ao longo dos "anos dourados": "O trabalhismo adquiriu importância real naqueles anos, pois suas proposições programáticas encontraram ressonância não só no PTB, como também em diferentes entidades do movimento social organizado. Em decorrência, suas propostas, além de penetrarem em instituições políticas parlamentares, como o Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores, também encontraram eco em programas governamentais executados pelo poder executivo. Mas o que contribuiu para torná-lo mais forte e difundido foi sua decisiva penetração junto a segmentos da sociedade civil, que, especialmente nas décadas de 50 e princípios da de 60, se empenharam para que o Estado brasileiro adotasse, de forma definitiva, um amplo programa de reformas sociais e econômicas".

## 4 AS DOUTRINAS SOCIAIS DA IC E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

### 4.1 O Brasil católico

...o Brasil católico aí está altaneiro, na vanguarda das nações mais católicas de toda a cristandade. Mais de dois milhões de batizados, cada ano. Tem o Brasil tantos católicos quanto a Ásia, a África e a Oceania em conjunto. A família é constituída pelo casamento de vínculo indissolúvel e terá direito à proteção do Estado – assim o artigo 163 da Constituição brasileira, de 1946. É o Brasil, sim, um dos poucos países (mesmo dos que se dizem católicos), que não admite o divórcio matrimonial na sua legislação. As leis sociais baseiam-se na doutrina social da Igreja. O art. 145 da Constituição prescreve: “A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça social”... O ensino religioso é facultado nas escolas do Estado. A Igreja tem plena liberdade de ter e manter as suas escolas, colégios e universidades, com o ensino equiparado ao ensino oficial. Os eclesiásticos não estão obrigados ao serviço militar das armas, que é substituído por outro serviço público. Goza a Igreja de isenção de impostos do Estado. É constitucionalmente concedida assistência religiosa às Forças Armadas e aos estabelecimentos oficiais de internação coletiva. O artigo 196 da Constituição estatui: “É mantida a representação diplomática junto à Santa Sé”. Apesar da separação oficial, reinam entre a Igreja e o Estado ótimas relações oficiosas. Embora não se tenha estabelecido nenhuma concordata, há todavia perfeita harmonia entre ambos os poderes. E até, segundo o texto constitucional, “colaboração recíproca em nome do bem coletivo”. Aliás, a Constituição Brasileira foi promulgada pela Assembleia Constituinte ‘reunida sob a proteção de Deus’, consoante palavras formais da Carta Magna.

***Boletim Eclesiástico da Arquidiocese de São Paulo,  
n° 7 e 8, ano XXX, p. 236-7.***  
*Cardeal Carlos Carmelo de Vasconcelos Mota*

A nota acima de autoria do Cardeal Mota, publicada no *Boletim Eclesiástico da Arquidiocese de São Paulo* quando da promulgação da Constituição de 1946 não poderia ser mais eloquente quanto à força, ao alcance e à profundidade que a doutrina, as instituições e as ações católicas exercerão nas políticas sociais no período. O poder, a influência e a magnitude da Igreja fundada por Pedro são antigos e arraigados no Brasil, tanto nas estruturas do Estado e nos hábitos do estamento, quanto na estrutura social, nos costumes e nas liberdades concedidas aos indivíduos. Nenhuma outra organização, a não ser o próprio Estado e seus aparatos, possui o poder de intervenção que a IC detém sobre a sociedade brasileira<sup>82</sup>. A sua hierarquia, doutrina e ensinamentos moldam o correto, o decente, o obsceno e o pecaminoso, enquanto as forças desenvolvimentistas libertadas pela

<sup>82</sup> Conforme o Anuário Estatístico do Brasil de 1960 (AEB, 1960, p. 321), o culto romano Católico contava com 25.025 associações, congregando 4.195.564 associados e administrando 2.500 estabelecimentos voltados à área social, como hospitais, escolas e asilos no ano de 1959.

nova cena internacional, pelo combate ao comunismo, pela afluência de capitais privados internacionais e pelo planejamento público avançam e unificam o espaço econômico brasileiro. Na esteira do *nacional-desenvolvimentismo* surgiu uma *teologia do desenvolvimento*, com planejamento minucioso, metas e instrumentos de ação<sup>83</sup>. O progresso e a transformação das estruturas sociais do país foram caudatários do protagonismo doutrinário do catolicismo. Este planejamento setorial, mobilizador e unificador em sua concepção pela rígida hierarquia, potencializado pela criação da CNBB em 1952, passou a utilizar as ferramentas do Estado desenvolvimentista para promover o *desenvolvimento da fé*. Doutrina que conjugava a influência das releituras tomistas do teólogo Jacques Maritain encontradas nas formulações católicas do bem-estar social na França do pós-guerra, com os problemas do subdesenvolvimento brasileiro típicos do período. Ferramentas de planejamento, problemas estruturais e “gargalos” se fizeram presentes no discurso eclesial oficial para resolver as questões da evangelização, do perigo do comunismo e do desenvolvimento estratégico, que se faz, cada vez mais, a partir das novas formas de comunicação de massas, como o rádio e a TV. A IC possuía, assim, um protagonismo ideológico e doutrinário inédito sobre a sociedade brasileira, com importantes consequências sobre os seus indicadores de qualidade de vida.

Nos documentos oficiais transparece recorrentemente as palavras *engajamento, ação, missão*, demonstrando a característica que a IC assume ao longo dos “anos dourados”: a sua *ação mobilizadora*; enquanto o outro pólo, o rebanho, *vítimas da própria incapacidade*, a massa amorfa de fiéis passivos, participarão timidamente deste esforço do alto, orquestrado da cúpula. A característica mobilizadora da IC a partir dos anos 1930 teve forte impacto no caráter mobilizador da democracia do período, à direita e à esquerda do espectro político, mostrando o caráter contraditório da sua mobilização social na construção de sua identidade nacional. Por um lado, a unidade da IC se construiu no país mediante a organização da CNBB, articulando uma série de grupos católicos socialmente engajados. Por outro lado, os setores conservadores e reacionários da IC se

---

<sup>83</sup> “[A] teologia do desenvolvimento foi instituidora de uma ética do progresso e comprometida com a transformação social, sem a pretensão, contudo, de romper com o sistema econômico vigente. Afinal, a ética católica desenvolvimentista pretendia reconduzir o regime econômico capitalista a uma ética do solidarismo e do desenvolvimentismo internacional. E assim, como sempre se experimentou em diferentes momentos da histórica moderna do ocidente, re-inaugurou-se dentro do contexto do pós-1945 a crença redentora do “progresso” a partir agora de uma política desenvolvimentista extremamente articulada e devedora do discurso católico” (DE SOUZA, 2012).

articularam em torno de empresários e militares, participando ativamente da conspiração que levará ao golpe de 1964<sup>84</sup>. Conforme Guisolphi (2010, p. 13):

A Igreja Católica estava longe de ter uma posição única. Surgiram em seu interior grupos como a Juventude Universitária Católica (JUC) e Ação Popular (AP). Os grupos católicos tinham tendência socialista e se juntavam aos estudantes nas manifestações, embora houvessem expressivos grupos católicos conservadores como a “Cruzada do Rosário em Família” e membros do alto clero como Dom Sigaud. A Igreja Católica atuava na Câmara dos Deputados através do Senador Padre Calazans (UDN). A postura política do Padre Calazans era visivelmente conservadora e reacionária. Em discurso no Senado no dia 19/02/1964, ele critica o governo federal com acusações de comunismo, apóia Carlos Lacerda que era o então Governador da Guanabara. Repudia greves, sindicatos, reforma agrária. Critica a eleição de João Goulart que, segundo ele, não deveria ter tomado posse.

Além dos elementos internos da política brasileira, expressos no jogo partidário, outros grupos católicos, como a *Associação dos Antigos Alunos do Sagrado Coração de Jesus*, o *Grupo de Reabilitação do Rosário*, os *Cursinhos da Cristandade* e a *Opus Dei*, ajudaram a implementar as ideias que resultaram nas “*Marchas da Família, com Deus pela Liberdade*”, principal ato público de oposição ao governo de João Goulart, diretamente responsável por sua queda e respaldador do golpe civil-militar (GUISOLPHI, 2010, p. 21).

Ao final do nosso período, a posição da IC brasileira frente à “questão social” permaneceu ambígua. Os setores conservadores mostravam-se preocupados com a política de reformas sociais defendida pelo governo Goulart, acreditando que o país seria tomado pelo comunismo. A situação desses setores era incômoda, pois a IC era muito dependente do Estado em termos financeiros, fato que dificultava o rompimento com o governo. Além disso, o bispo dom Hélder Câmara, secretário-geral da CNBB, assim como seus aliados, que ocupavam postos-chave na organização, era favorável à política governamental de reformas estruturais para alívio da pobreza. Era praticamente impossível formar uma frente de cardeais contra o presidente João Goulart devido às posições do cardeal Carlos Carmelo de

---

<sup>84</sup> Como esclarece o PBNM (1985, p. 21): “Ao nível ideológico, praticamente toda a classe média e setores importantes dos trabalhadores rurais e urbanos estavam ganhos pela propaganda anticomunista levadas pelos organismos financiados por dinheiro norte-americano, pelos esquemas políticos do PSD e UDN e, sobretudo, pela IC, através de grupos de sua hierarquia une-se à agitação contra o governo constitucional e enseja as *Marchas da Família, com Deus, pela Liberdade*”.

Vasconcelos Mota, arcebispo de São Paulo, que apoiava o grupo de dom Hélder e cujo entusiasmo com a colaboração recíproca abre em epígrafe este capítulo.

Do ponto de vista internacional, os setores conservadores viam-se às voltas com o posicionamento do próprio Vaticano, comandado pelo papa João XXIII, que se mostrava favorável às transformações que levassem a uma maior justiça social, aproximando-se, portanto, das posições que resultarão na Teologia da Libertação no início da década de 1970. O núncio apostólico no Brasil, dom Armando Lombardi, agia em consonância com o Vaticano. Foi nessa conjuntura que o arcebispo do Rio de Janeiro, dom Jaime de Barros Câmara, começou a fazer propaganda das qualidades de certo padre irlandês, Patrick Peyton, que teria realizado milagres pela fé nas Filipinas e em outros lugares do mundo. A sua atuação no Brasil é descrita no verbete do CPDOC *Cruzada do Rosário em Família*, de Sérgio Lamarão, da seguinte maneira:

Em pouco tempo, ainda no final de 1963, Peyton foi transferido para o Rio de Janeiro. Dispondo de amplos recursos financeiros, sua *Cruzada pelo Rosário em Família* recebeu apoio ostensivo dos jornais da grande imprensa e da televisão. (...) a cruzada preparava o terreno, através da propaganda anticomunista, das grandes mobilizações de março de 1964, as marchas da Família com Deus pela Liberdade, financiadas — segundo Márcio Moreira Alves — pelas grandes empresas norte-americanas e pela Central Intelligence Agency (CIA). Em 19 de março de 1964, seis dias depois do Comício das Reformas (...) quinhentas mil pessoas desfilaram nas ruas de São Paulo, atendendo à convocação feita por uma frente de organizações de direita, entre as quais a Cruzada do Rosário, para protestar contra as iniciativas do Executivo. Uma semana mais tarde, teve lugar no Rio outra Marcha com Deus, igualmente promovida por uma frente de organizações de direita que incluía a cruzada. Com a deposição de Goulart em 31 de março de 1964, a *Cruzada do Rosário em Família* deixou de ter interesse, tanto para as classes dirigentes quanto para a hierarquia conservadora. O padre Peyton dispôs-se, contudo, a continuar a campanha, sem qualquer despesa para os bispos, em todas as dioceses com população superior a trezentos mil habitantes, durante um período de cinco anos. Afirmava ter à disposição duzentos projetores de cinema, filmes de propaganda e equipes especializadas. A reação do episcopado foi evasiva e a cruzada dissolveu-se lentamente.

\*\*\*

Apesar da imensa quantidade de fiéis, a IC brasileira passou a se organizar internamente, com unidade de ação institucional somente no avançado do século XX, por ocasião do primeiro Concílio Plenário Brasileiro em 1939. A construção da unidade interna a partir de então foi um fator de transformação radical dos objetivos



e métodos de sua atuação, tornando-se uma instituição cada vez mais mobilizada e mobilizadora em sua tarefa de evangelização e de propagação dos seus valores sociais. A preferência ainda implícita aos pobres da cidade e do campo (mais vulneráveis ao perigo comunista) declarada quando da criação da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em 1952 e da 1ª Conferência Geral do Episcopado Latino-Americano (CGELA) em 1955, ajuda a entender a melhoria dos índices de qualidade de vida verificados nos indicadores de qualidade de vida para o período, uma vez que levemos em conta a envergadura da influência da IC dentro dos aparatos do Estado e dentro da sociedade, a partir tanto de sua doutrina, métodos, e influência na grande política da época, quanto na sua atuação privada, por meio uma vasta rede de instituições de caridade, escolas, hospitais e universidades<sup>85</sup>.

Este caráter mobilizador auxilia a compreender a trajetória de melhoria relativa dos indicadores de qualidade de vida associadas às políticas sociais estatais e ao vertiginoso progresso tecnológico vivido no período. A mobilização gradual das forças sociais sob orientação da IC, sua organização e planejamento, bem como a estreita e oficiosa colaboração com o Estado desenvolvimentista e o combate ao comunismo, foi acelerado com a vitória da Revolução cubana em 1959. A redução no ritmo de melhoria dos indicadores de qualidade de vida pode ter como um dos fatores causais a desmobilização forçada da Igreja<sup>86</sup>, das comunidades de base, das organizações de trabalhadores urbanos e rurais sob sua liderança, em decorrência do golpe de força de 1º de abril, embora as altas taxas de inflação registradas no início da década de 1960 agravassem o problema sobremaneira. Desse modo, a repressão à IC, em especial aos seus setores progressistas pode ter desempenhado algum papel explicativo na piora da trajetória desses indicadores, ao lado da crescente inflação que atingia diretamente as classes trabalhadoras. Por outro lado, o caráter eminentemente privado de suas ordens que administravam escolas e hospitais, seu acesso privilegiado ao orçamento público e aos círculos do poder

---

85

<sup>86</sup> Essa desmobilização forçada acomete mesmo os setores conservadores apoiadores do golpe. Como observa Guisolphi (2010, p. 13): “Curiosamente, em 02 de abril de 1964, a *Marcha da Família com Deus pela Liberdade* foi realizada no Rio de Janeiro. Com cerca de meio milhão de pessoas participantes, teria sido a marcha da vitória dos militares. Carlos Lacerda, um dos principais oponentes de João Goulart estava presente. Embora tenha sido uma manifestação favorável aos militares, foi uma das últimas vezes que as pessoas puderam sair livremente às ruas no regime militar que estava sendo iniciado. As demais manifestações a partir daí, seriam duramente reprimidas”.

levaram a uma série de conflitos de interesse que resultaram na reafirmação das desigualdades sociais e de acesso às oportunidades nos campos de atuação das grandes redes católicas, em especial de educação e saúde. Temos assim a hipótese de que, ao mesmo tempo em que a IC assumia um caráter mobilizador em sua atuação social – onde temas como reforma agrária e melhoria das condições gerais de vida da população urbana e rural passaram a ser cada vez mais presentes – o seu caráter também privado e sua relação privilegiada com o Estado levava, contraditoriamente, a IC a atuar como um legitimador das desigualdades sociais e de oportunidades na sociedade brasileira.

\*\*\*

Max Weber privilegiou o pensamento religioso e a estruturação social que ele origina no estudo da formação econômica das sociedades, uma vez que desvela o sentido mais profundo das relações sociais. Sem pretendermos inovar teoricamente, mas no intuito de utilizar as ferramentas teóricas mais adequadas ao objeto de estudo que temos a nossa frente, a saber, o sentido das complexas, contraditórias e multifacetadas políticas sociais do período democrático brasileiro, nos afastamos das análises quantitativas dos indicadores, empreendidas no capítulo anterior, para compreendermos o desenvolvimento das políticas sociais e da sociedade brasileira no período com base nas lições do método compreensivo, analisando a importância do pensamento social, da organização institucional e da prática religiosa na configuração do tecido social, no horizonte de realizações possíveis aos indivíduos e no desenvolvimento econômico e social de longo prazo do país.

Na segunda seção busca-se interpretar o *sentido* que as ações sociais – especialmente as ações estatais voltadas à melhoria da qualidade de vida – adquiriram em sua confluência com o pensamento católico, explicitando os condicionantes espirituais, doutrinários, sociais e políticos que influenciaram os indicadores de qualidade de vida. Na terceira seção, analisa-se a evolução histórica das relações entre IC e o Estado e o sentido de longo prazo das políticas sociais estabelecido por esta aliança. Finalmente, na quarta seção trata-se diretamente das políticas de educação, saúde e renda da perspectiva das ações privadas das ordens católicas. Em particular, sua influência nos orçamentos estatais e sua participação

nos serviços de educação, saúde e assistência num país que se industrializava e se transformava rapidamente.

## **4.2 A doutrina social da IC**

A evolução institucional e doutrinal da IC representada pela criação da CNBB na década de 1950, assim como suas relações com o Estado e a sociedade brasileira, produz um impacto de longo prazo nas áreas sociais. Tal impacto decorre da propagação da sua doutrina social em diversos níveis da sociedade e do Estado brasileiro e da sua ação como agente privado, atuando diretamente sobre a realidade social brasileira. Essas características da IC são compatíveis e convergentes com a ideologia desenvolvimentista de associação de interesses públicos e privados, que avança sobre o território e sobre a sociedade no período. Seguindo o bordão da ordem e do progresso, mas agora em outro diapasão, religioso e moderno, as doutrinas da IC conferem legitimidade às intervenções estatais, marcando dicotomias sociais importantes na prestação e no alcance dos serviços de saúde, educação e assistência, tanto às populações urbanas quanto às rurais.

Os movimentos que resultaram na criação da CNBB eram baseados numa perspectiva mais crítica da sociedade do que a perspectiva elitista e conservadora que marcara a atuação da IC até o final da Segunda Guerra Mundial, que teremos oportunidade de analisar em seguida. Contudo, longe de se constituírem como corpo de ideias elaborado, as propostas de ação social baseadas na percepção dos problemas vivenciados no campo eram ainda pouco elaborados. No início da década de 1950, o programa social começa a ser esboçado a partir do reconhecimento da questão social em dois documentos que antecedem a criação da CNBB e que dão o tom da mudança que se avizinha na percepção da "questão social": a "Declaração do Episcopado da Amazônia sobre a Igreja e a Amazônia", de julho de 1952, e "A Igreja e o Vale do São Francisco", declaração dos bispos, arcebispos e prelados do Vale do São Francisco, de agosto de 1952, indo ao encontro da retórica oficial do período. Conforme Fuser (1985, p. 91):

As medidas de-ação social propostas eram simples: melhorar as condições de trabalho no campo, difundir um sistema de ensino adaptado às necessidades do setor rural, proporcionar assistência médico-hospitalar, assegurar o homem do campo contra acidentes de trabalho e invalidez, promover o crédito rural e dar-lhes formação espiritual. Uma breve referência aparecia no documento quanto à necessidade de “facilitar-lhe o acesso à propriedade da terra para o cultivo”.

Ainda que o tema da reforma agrária fosse tangenciado, foi a primeira vez que ele surge como um problema em um documento oficial da IC. O aumento da participação na sociedade, a melhoria relativa das condições sociais no período e as relações oficiosas têm influência direta na qualidade de vida dessas regiões. A estruturação para-estatal da IC, a forte colaboração recíproca entre suas ordens e o Estado, o grau de penetração de seus valores na política, na sociedade e no território, condiciona as políticas públicas, estabelecendo as prioridades sociais, determinando o progresso aceitável, limitando a ordem nos moldes da sua doutrina social. Talvez o episódio de saúde pública mais importante protagonizado pela IC no período seja a obstrução de quaisquer políticas de controle da natalidade estatal num momento de intensa alteração demográfica, pois o controle da natalidade era contrário doutrinariamente aos preceitos católicos. Assim, as experiências de planejamento familiar e de controle da natalidade protagonizadas pelos países mais populosos do mundo, como Índia e China, nunca chegaram ao país.<sup>87</sup>

A IC também influencia decisivamente na percepção da pobreza, de suas causas e responsabilidades, bem como nas estratégias e táticas para o seu combate. A ajuda aos pobres é uma questão moral de primeira grandeza para o cristianismo. O universalismo cristão combate a pobreza como um problema a ser

---

<sup>87</sup> A Índia foi o primeiro país a reconhecer o controle de natalidade como questão pública, promovendo a primeira campanha em âmbito nacional a partir de 1952, em troca de brindes, através do programa que ficou conhecido como "norma da família pequena". As mulheres ganhavam uma sombrinha e os homens um radinho de pilhas. Foram realizadas milhares de laqueaduras e de vasectomias ao longo das duas décadas do programa, reduzindo a taxa de fecundidade do país pela metade, de uma média de 6 filhos por casal no início do programa para 3 já na década de 1970. A partir de 1979, a China passou a realizar planejamento familiar compulsório, permitindo apenas um filho por casal, aplicando multas e retirando benefícios sociais em caso de descumprimento da "meta". A lei admitia, entretanto, exceções para algumas etnias, famílias em áreas rurais e casais que já eram filhos únicos. O programa reduziu a taxa de fecundidade para 1,5 filhos por casal, tendo como consequências o rápido envelhecimento da população e o não-nascimento estimado de meio bilhão de crianças. Vários outros países, especialmente do sudeste da Ásia, realizaram programas semelhantes a partir da década de 1950 (POPULATION REPORT, 1984, p. 6). Seja como for, nenhuma das modalidades de políticas públicas destinadas a restringir a taxa de crescimento demográfica foi aplicada no Brasil pelo estado ao longo dos "anos dourados" por conta da influência da IC na formulação e implementação das políticas públicas na área da saúde.

tratado, em nome da fé, em todos os lugares. A contraparte do universalismo, o paroquialismo, fortalece as relações de vizinhança, do senso de comunidade que deve resolver os problemas práticos. O universalismo missionário pode ser mais propriamente comparado a uma empresa transnacional do que uma relação comunitária de longo prazo.

Além da percepção da pobreza, a percepção sobre o papel da mulher na família e na sociedade também é elemento explicativo da qualidade de vida. Estudos recentes revelam importantes correlações entre a educação das mães e de seus filhos, embora essa correlação não seja estatisticamente significativa em relação aos pais. O papel da mulher na sociedade, bem como os direitos que devem ser concedidos a elas, também estão no *core* da percepção social da IC. Contudo, a forte influência do judaísmo gravava indelével força aos patriarcas, aos chefes de muitas tribos, senhores de muitos domínios. A IC na década de 1930 apóia a universalização do voto feminino. Mas apenas ao final do período é que alguns setores se juntarão na alfabetização em nome da fé, visando conferir cidadania e direitos políticos à imensa maioria de analfabetos. Não se constituindo uma instituição democrática, mas marcada pelo voto de obediência e pela forte hierarquia, a mobilização política da IC resultará em importante fator explicativo para o aumento da qualidade de vida e para a concretização da ruptura institucional de 1964.

A condenação moral ao indolente, ao preguiçoso, ao ladino, sujeitos culpados pela sua própria pobreza nos sermões dominicais é uma das tônicas dominantes nos discursos oficiais sobre a pobreza. A bebida, o jogo e o prostíbulo são os veículos da perdição. O seu simples combate, o apelo à moral, aos bons costumes, contudo, não reduz a pobreza. Oprime. Estreita a vigilância social, mas não alarga os horizontes de possibilidades e as perspectivas de ascensão social. O conformismo inerente a esta visão tradicional, antiquada e *démodé* afasta os fiéis. A doutrina culpa o pobre pela sua pobreza. As seitas pentecostais, a macumba, a ciência abalam a fé, retiram a dignidade e a liderança da IC. Providências foram tomadas pelo Cardeal Dom Leme ainda na década de 1930, para fortalecer a unidade interna. Novos instrumentos de ação foram criados: as ligas de operários, de camponeses, e de mulheres. A IC busca se aproximar do povo. Mas esses instrumentos modificam não apenas o discurso conservador tradicional, eles também reforçam taticamente a

unificação nacional e preparam uma mudança de grande envergadura nas relações estratégicas com o Estado que virá após o golpe civil-militar de 1964.

A ação nos anos de 1930 é orquestrada de cima, pela Santa Sé, com indisfarçável influência fascista, em estrita observância hierárquica, mesmo quando manifesta sua preferência pelas ligas laicas para a ação direta, capilarizada por meio de um numeroso conjunto de instituições de ação social. Inicialmente o movimento multipartidário *Ação Católica*, o *Centro Dom Vital* e a revista *A Ordem* articulavam as ações. Gradualmente novas organizações surgem representando os diversos setores sociais de interesse da IC, como a União dos Operários Católicos (UOC), a Juventude Agrária Católica (JAC) e, notadamente, as Comunidades Eclesiais de Base (CEB) ao final do período.<sup>88</sup> Tais organizações são a ponta-de-lança catequizadora, promovendo a ordem numa sociedade em rápida transformação social e econômica. Essa aproximação do povo orquestrada pela IC, dúbia e mesmo contraditória em seu propósito, leva simultaneamente à modernização e à evangelização para as ordens sociais que coexistem no período.

O tradicional discurso da paciência e da manutenção nos costumes familiares em torno do “chefe” da família passa gradativamente a abençoar o progresso veloz do automóvel e a marcha da modernidade. A descoberta do Brasil profundo provocada pelo progresso, pelas estradas e pelos automóveis, a aproximação da hierarquia do povo, provoca alterações profundas tanto no tecido social, quanto na percepção da IC sobre as questões sociais.

A constituição em primeira hora de uma vasta rede de comunicações, concessões públicas, incluindo redes de rádio permitem levar as notícias da IC aos mais remotos rincões. Bastava ao sertanejo, ao lavrador ou aos crentes reunidos em família com o radinho de pilhas, que era possível se conectarem ao mundo, escutar em frequência AM à missa dominical, aos jogos da rodada e à Voz do Brasil. Esses novos veículos de comunicação de abrangência nacional, ao passo que reforçam e garantem a unidade nacional por meio do mesmo idioma e princípios morais, têm como objetivo evangelizar os lugares mais distantes, catequizando, pregando a

---

<sup>88</sup> Segundo Coutinho (2009, p. 193 - 194): “A experiência das CEBs, graças ao seu forte componente democrático, contribuiu muitas vezes para dar qualidade nova aos movimentos sociais e políticos que alimentou: com raízes no cotidiano do povo e em suas preocupações humildes e concretas, ela encorajou a auto-realização das bases e uma desconfiança da manipulação política, da retórica eleitoral e do paternalismo estatal”.

ordem e a obediência, informando e conformando a vasta comunidade católica em todo o território a partir de seus preceitos espirituais e visão social numa sociedade em profunda transição demográfica e social.<sup>89</sup>

A partir da década de 1950 a pobreza passará a ser gradualmente vista pelos setores progressistas da IC como estrutural – diagnóstico alinhado metodologicamente com o da CEPAL – decorrente da má distribuição fundiária e da renda. Para os setores que tomam o partido dos pobres, antecipando o que será estatuído no Concílio Vaticano II, a catequização engajada leva ao conflito de classes e às *Reformas de base*. Já os setores conservadores e reacionários, apoiadores do golpe ao final do período, vêem com apreensão a agitação crescente, a mobilização social e a aproximação com a doutrina marxista. Ao se aproximar do povo, dos pobres, a visão da pobreza e de suas causas muda. A unidade da IC se vê ameaçada pelas divisões que se aprofundam. A mobilização pela fé, reforçada a partir de 1962 com a vitória da revolução comunista na ilha de Cuba, elevará a um novo grau de tensão a disputa interna, afetando diretamente as ações sociais realizadas em parceria com o Estado nas áreas de educação, saúde e assistência social.

\*\*\*

A mobilização desta gigantesca instituição para-estatal ao longo do período possuía diferentes significados políticos dependendo das classes sociais a que atendia com a sua doutrina. Por um lado, cobria com matizes conservadores e até mesmo reacionários as classes médias urbanas; por outro lado, gerava, por meio da mobilização popular, grupos de atuação social mobilizados à esquerda e à direita do espectro político, uns protegendo a família, os valores cristãos e a propriedade;

---

<sup>89</sup> Na primeira reunião dos prelados da Amazônia, em 1952, se afirmava: “o governo sozinho não conseguirá livrar a Amazônia do paludismo que a esgota e debilita”; “o governo sabe que as nossas ordens religiosas agindo por espírito de fé e por apostolado, são, em Maternidades e Postos de Puerilcultura, garantia de ordem, eficiência e economia; a força moral da Igreja poderá (...) conseguir um pouco daquilo que seria sempre letra morta se só os trâmites oficiais fossem seguidos”. Como comentam Pierucci *et al.* (1984) sobre essa nova forma de ação: “em troca de sua colaboração, a Igreja pede plena liberdade de movimentos para ampliar sua rede de influência em áreas onde, até então, ela reinara absoluta, detendo o controle das instituições de ensino, saúde, assistência e, até mesmo, comunicação”.

outros denunciando a exploração e as injustiças no país dos latifúndios e dos coronéis, da miséria opressora que se sobrepõe ao progresso e ao moderno. A raiz comum desses fenômenos aparentemente contraditórios, como já sugerimos, é a unificação no espaço nacional e o caráter mobilizador da IC brasileira no período, que – se pretendendo desenvolvimentista e apartidária – mas anticomunista militante interferia em todos os quadrantes da vida política brasileira.

O quadro político se torna ainda mais complexo quando observamos as relações oficiosas de cooperação e de apoio recíproco entre a IC e o Estado brasileiro. Esta relação se dá em pelo menos dois grandes níveis: no alto nível das relações internacionais, uma vez que a representação oficial é a Santa Sé, com sede na cidade-estado do Vaticano, reconhecida pelo governo brasileiro no âmbito do concerto das nações; e no nível das relações governamentais locais, tanto no nível nacional, quanto nos estados e municípios. A retomada das relações com o Estado no nível nacional a partir dos anos 1930 dota a IC de próximo apoio estatal federal, seja pelo amparo legal estatuído na Constituição de 1946, seja pelos recursos orçamentários destinados às grandes redes católicas privadas na área social. A IC detém o quase monopólio do ensino secundário destinado à educação das elites e dos leitos hospitalares nas grandes cidades brasileiras. Caberá ao Estado formar a mão-de-obra técnica para os trabalhadores. As redes de assistência social da IC desempenham muitas vezes papel central nas articulações de governo e nas destinações orçamentárias. O protagonismo privado das redes de saúde e educação conforma a concepção geral de saúde e de ensino no Brasil ao longo do período, como iremos desenvolver mais adiante.

O progresso modernizante deveria ser realizado a partir dos valores cristãos, dos quais a IC se fazia porta-voz oficial<sup>90</sup>. Um dos casos emblemáticos do período é a visita que JK faz ao Vaticano, antes de tomar posse em 1956. Sob suspeita de ter sido eleito com votos comunistas, JK usa a visita e a benção papal como instrumentos de propaganda, *permitindo que as paixões serenassem* e consumando a aliança típica da modernização conservadora. O acirramento político que chega ao

---

<sup>90</sup> “Na aliança com o Estado Desenvolvimentista, [os militantes e assistentes da Ação Católica encontram] a oportunidade de experimentar uma nova estratégia de aproximação das massas pauperizadas; e, na aproximação com as massas *injustiçadas*, os primeiros laços de outras alianças, com outras forças da sociedade civil, momento e lugar em que os setores da Igreja aprofundam suas desconfianças em relação ao capitalismo, abrindo-se a novas formas de organização da sociedade” (PIERUCCI *et al.* 1984, p. 360).



seu *clímax* em 1964 atinge diretamente tanto as alas mais atuantes e socialmente comprometidas, quanto as alas conservadoras e reacionárias<sup>91</sup>. Se num primeiro momento os setores conservadores apóiam o golpe, durante a ditadura ocorrem perseguições a padres e freiras, a invasão de mosteiros e a proibição de reuniões<sup>92</sup>. Dessa maneira, a repressão geral que se seguiu ao golpe também proibiu a mobilização social das alas progressistas e também das alas conservadoras.

Tais fatores de ordem política afetam diretamente a melhoria das condições de vida ao longo do período, mas devem ser relativizados à luz das descobertas tecnológicas e a incorporação das novas tecnologias à vida em sociedade, que contribuíram para o aumento da qualidade de vida nos países ocidentais logo após a Segunda Guerra Mundial. Descobertas na área da medicina contribuíram diretamente para a redução dos indicadores de mortalidade e para o aumento da expectativa de vida. Contudo, deve-se ponderar que o medicamento ou exame sozinho pouco podem fazer para melhorar a qualidade de vida média geral da população. Para que tais melhorias sejam sentidas por faixas mais amplas da sociedade, ações organizadas devem ser executadas em larga escala, não apenas entre as classes sociais, como também distribuídas ao longo do território. A aliança entre a IC e o Estado potencializava os poucos recursos humanos na área da saúde, permitindo ao longo do período maior acesso relativo da população aos serviços modernos de saúde, com sua maior eficácia curativa devido aos medicamentos, métodos e exames alinhados aos métodos científicos de diagnóstico e de prevenção. Mas essa aliança, essencialmente urbana, que transparecia na construção e ampliação dos hospitais e dos grandes colégios, invariavelmente localizados nas grandes cidades, não atingia o vasto interior, de modo que os campos e ermos permaneciam desassistidos dos cuidados de saúde à passagem do padre.

---

<sup>91</sup> Conforme a Pesquisa Brasil: Nunca Mais (PBNM, 1985, p. 42): "A IC, que festejava a deposição de João Goulart, passa por profundas transformações e começa a enfrentar dificuldades crescentes frente ao Estado, tornando-se também vítima dos atos repressivos. Há prisões de sacerdotes, tortura, assassinato de um Padre em Pernambuco, cerco a conventos, invasões e até prisão de Bispo por pequenos intervalos de tempo".

<sup>92</sup> Segundo dados da PBNM (1985, p. 43), até o início do governo Figueiredo, marcado pela distensão, a ditadura militar havia prendido 395 membros da IC, assassinado sete sacerdotes e torturado outros trinta e quatro, além de expulsar nove religiosos estrangeiros e ter promovido incontáveis invasões e depredações de templos.

### **4.3 Colaboração recíproca e ótimas relações oficiosas**

A religião oficial do Império tem sua origem social e organização territorial e hierárquica confundidas com o próprio estamento. Muitas vezes as paróquias, dioceses e arquidioceses assumem funções tipicamente estatais, como as do registro civil, onde os únicos documentos de identificação dos matutos, colonos e caipiras que habitam os sertões são, ainda em dias recentes, as certidões expedidas pela IC: batismo, crisma e casamento<sup>93</sup>. Tais prerrogativas estatais realizadas com regularidade, competência administrativa e zelo documentam e registram a população onde o Estado é incapaz de atuar. Os registros civis do vasto interior, sem Estado nem lei, sem cartórios nem tabelionatos, são realizados nas pequenas igrejas dos vilarejos, espalhadas no infinito território, arquivados para consulta e estudo nas arquidioceses, abastecendo de dados estatísticos os monitoramentos constantes das vidas dos fiéis realizados pela hierarquia. Aos que moram longe das cidades, no rancho fundo, no fim do mundo, o registro é concedido junto com a benção, nas idas e vindas dos padres em seu ofício primordial, a evangelização.

A certidão de batismo, indispensável ao cristão como prova de sua fé, grava o nome, concedida pelo padre na regularidade dos encontros periódicos dos santuários erigidos pelos humildes nas grutas, morros e fontes d'água. Lugares para onde se levam os recém nascidos para o batismo e, muitas vezes, os pais pecadores para o casamento. Onde se escutam as confissões e se concedem os perdões. Tais prerrogativas estatais e para-estatais, mundanas e espirituais, terrenas e temporais, motivadas pelo caráter *universalista* do cristianismo, operadas em permanente duplo diapasão pela IC, permanecem em boa parte ativas em todos os sertões brasileiros durante o período em análise, influenciando decisivamente o

---

<sup>93</sup> No início da República Antônio Conselheiro pregava contra o casamento civil no sertão da Bahia, incitando a revolta e a desobediência civil, que resultará no dramático episódio da guerra de Canudos: "...Estas verdades demonstram que o casamento é puramente de competência da Igreja, que só seus ministros têm poder para celebrá-lo; não pode portanto o poder temporal, de forma alguma, intervir neste casamento (...) Assim, pois, é prudente e justo que os pais de famílias não obedeçam à lei do casamento civil" (NOGUEIRA, 1974, p. 178).

escopo, curso, execução e avaliação das políticas sociais realizadas pelo Estado e percebidas pela população<sup>94</sup>.

A eleição de Nossa Senhora Aparecida como padroeira do Brasil, uma padroeira negra para um país mulato, aparecida de origem humilde para pessoas humildes, visa aproximar a IC dos fiéis ainda na década de 1920. O Cristo Redentor, inaugurado no dia da Nossa Senhora Aparecida em 1931 inaugura a nova era nas relações *oficiosas*. O Cristo de braços abertos construído no morro do Corcovado, imenso, iluminação inaugurada desde Roma, torna-se símbolo sagrado e vigilante do poder da IC à vista de toda cidade do Rio de Janeiro – a capital deslumbrante – sede do poder federal. A obra feita a partir de doações de fiéis de arquidioceses e paróquias de todo o país num imenso esforço de coordenação social – raro, senão único em sua grandiosidade – abençoa o país continental no início da longa era Vargas, se constituindo imediatamente em símbolo material e sagrado do poder católico no continente, se tornando um cartão postal do Brasil e da América Latina. Sem dúvida, um símbolo da união de objetivos de longo prazo entre o Estado e a IC em várias áreas, que gravarão consequências indelévels nas áreas sociais que interessam a este estudo.

O advento da República, inspirada nos ideais positivistas e liberais, separou o Estado da IC<sup>95</sup> e tal separação permaneceu até a ruptura institucional provocada pela vitória da Aliança Liberal que levou Vargas ao poder. A República Velha havia suprimido o ensino religioso nas escolas públicas, fato que gerou inúmeras

---

<sup>94</sup> “Uma distinção proposta por Pedro Ribeiro de Oliveira entre aparelho eclesiástico e aparelho religioso pode aclarar as realidades ocultadas pelo discurso eclesiástico [em relação à separação entre Igreja e Estado]. Se a separação entre a Igreja e o Estado afetava profundamente o aparelho eclesiástico a ele ligado, por outro lado nada ou quase nada alterava no funcionamento do aparelho religioso, a religião vivida pelo povo e não pelo corpo de dirigentes eclesiásticos. O povo continuava em suas práticas religiosas, com seus santos e suas devoções, com suas promessas e peregrinações aos santuários tradicionais. Continuava batizando seus filhos e casando-se quando passava o padre. Todo o problema do registro civil e do casamento civil não se coloca no vasto interior e em toda a zona rural do início da República, por ser sua prática impossível. Até hoje, passados noventa anos da República, não é raro que o único documento de muita gente do interior seja apenas a certidão de batismo” (BEOZZO, 1984, p. 281).

<sup>95</sup> “Tendo a Assembleia Constituinte de 1931 rejeitado algumas medidas que constavam no anteprojeto de Constituição como a expulsão dos jesuítas do país, a proibição das ordens religiosas, a ruptura das relações diplomáticas com a Santa Sé, consagrou entretanto a plena separação entre a Igreja e o Estado, incluindo os seguintes dispositivos: 1) liberdade de crença e de culto; 2) casamento civil; 3) proibição de qualquer subsídio do Estado ou qualquer relação de dependência ou aliança entre o Estado e qualquer Igreja ou de qualquer interferência na prática de qualquer culto religioso; 6) perda de direitos políticos de quem se isentasse de algum dever cívico por motivo de crença religiosa; 7) proibição de votar e de ocupar cargos eletivos aos membros das ordens monásticas, associações, congregações ou comunidades sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que implicasse na renúncia à liberdade individual” (AZEVEDO, 1978, p. 81 – 82).

manifestações de protesto por parte da hierarquia, embora o Estado brasileiro não tivesse rompido com a Santa Sé. A Revolução de 1930 trouxe para a grande política nacional, juntamente com as classes médias urbanas, os tenentes e as mulheres, a IC. Esta se espalha no início da década de 1930 por todas as classes sociais e por todo o território, gradualmente, se transformando num grande pólo aglutinador suprapartidário do pensador conservador e modernizador brasileiro, cultivando relações especiais com o Estado, suas diferentes instâncias de governo, com os proprietários rurais e com as classes médias urbanas formadas em seus colégios. Gradativamente o catolicismo brasileiro passa a se organizar para combater o perigo do comunismo, ameaça latente na década de 1930, que rapidamente avançara pelo mundo com a vitória da Rússia sobre a Alemanha Nazista.

Ao tempo em que a guerra sem quartel se alastra pela América Latina, a IC passa a copiar e adaptar os métodos de organização e de ação dos seus inimigos diretos e declarados: os comunistas<sup>96</sup>. Com a ilegalidade do Partido Comunista decretada no início do período, o partido passou a atuar na clandestinidade, encontrando na miséria rural e no subemprego das periferias urbanas – decorrente da rápida e descontrolada expansão das cidades – terreno fértil para se propagar. Tais lugares passaram a ser objeto de atenção cuidadosa da IC, atenta ao inimigo ateu e aos demais inimigos da sua fé. Como já sugerimos, a inserção da IC nas camadas populares resulta gradualmente numa reformulação de sua política social, que resultará no final da década de 1960 na Teologia da Libertação e na opção da IC pelos pobres.

A gradual mobilização da IC se iniciara no próprio começo da revolução que alçara Vargas ao poder – embora, por protocolo estrito do Vaticano, Dom Leme recusasse declarar apoio explícito aos conspiradores revolucionários da Aliança Liberal. Num gesto não somente simbólico, mas pleno de significado da nova era que despontava na história brasileira, D. Leme anuncia a prisão e garante pessoalmente a saída em segurança do presidente Washington Luís do palácio da Guanabara. A forma como o presidente fora deposto pela revolução que levou

---

<sup>96</sup> “Com os sucessos da Revolução de 30 a situação era outra, e pela primeira vez nos 40 anos de República, havia real possibilidade de a Igreja influir nos acontecimentos. Retorna com força a discussão de um partido católico... Pio XI joga todo o peso da estratégia da Igreja não em partidos, mas numa nova associação de leigos destinada ao combate religioso, social e mesmo político, sem ser um partido e sob estrito controle da hierarquia eclesiástica, a Ação Católica” (BEOZZO, 1984, p. 303).

Vargas ao seu primeiro período presidencial ilustra o novo protagonismo do catolicismo na cena política brasileira, conforme o relato de Otávio Mangabeira, então ministro do exterior de Washington Luís e posterior adversário político de Vargas, testemunha ocular dos fatos.

D. Sebastião, então, subiu à sala de reuniões e comunicou o resultado das conversações. Washington Luís ficaria preso no Forte de Copacabana; o ministro da Guerra, no Forte São João; e o ministro da Justiça, no Quartel do 1º Regimento da Cavalaria, em São Cristóvão... Formou-se uma comitiva de dois carros. No primeiro ia o Presidente deposto, mais o Cardeal Arcebispo, D. Sebastião Leme, o general Tasso Fragoso e o Arcebispo de Vitória, D. Benedito. No segundo, partiam monsenhor Costa Rego e alguns militares de proa (MANGABEIRA, 1930, p. 123).

A inclusão da cooperação entre o Estado e a IC nas cartas magnas de 1934, 1937 e 1945, a construção do Cristo Redentor, a atuação do *Centro Dom Vital* e a *Ação Católica* são as principais iniciativas desta concepção de ação. Se a IC se mostrava politicamente atuante ao longo do primeiro governo de Vargas, nem por isso seria adepta do *partidarismo*. As diversas tentativas de criação de um partido católico foram sistematicamente rechaçadas pela cúpula da hierarquia no Brasil durante o período. Dom Leme não via com bons olhos a criação de tal partido, aduzindo entre as razões a inexistência de partidos anticatólicos ou de outros partidos religiosos. Preferida à ação partidária, era enfatizada por Dom Leme, alinhado com a orientação da Santa Sé, a criação de um grupo suprapartidário reunido em torno da *Ação Católica* e do *Centro Dom Vital*, catalisadores das demandas e anseios da comunidade católica, disciplinados pela hierarquia eclesiástica, mas taticamente móveis, adequados ao mutante cenário político. Tal linha de ação trouxe inegáveis frutos, em particular na moldura jurídica brasileira, tanto na Constituição de 1934 quanto na Carta Magna de 1946. Apesar da separação entre Estado e a IC permanecer, o artigo 17 da Constituição Federal de 1934, apesar de proibir relação de aliança e dependência com qualquer culto, ou igreja, permitia todavia a *colaboração recíproca em prol do interesse coletivo*. Na prática, a colaboração recíproca abria a possibilidade para uma ampla cooperação entre o *Estado e a IC* no período, cumprindo a última um importante papel mediador e estabilizador com a sociedade em face às rápidas mudanças provocadas pelo progresso e pela urbanização desordenada.

A Igreja foi chamada a assumir, nesse período, um papel de mediadora entre o aparelho estatal e a sociedade civil. Essa chamada, contudo, não foi feita pelo Governo. Nasceu da remontagem das estratégias de influência por parte da própria Igreja. Em outros termos, a Igreja percebeu que, para manter sua força institucional, necessitaria desenvolver ações que a levassem a se colocar como porta-voz dos interesses da sociedade civil e simultaneamente como consciência moral de um processo histórico. Ora, o desempenho desse papel exigia uma atitude de aceitação dos fundamentos sobre os quais se assentavam o Estado e a organização econômica da sociedade. Ao advogar para si a situação de mediadora entre Estado e Sociedade Civil, a Igreja foi, portanto, forçada a se defrontar com o "mundo moderno". No caso do Brasil, esse "mundo moderno" consistia numa sociedade capitalista que se industrializava sob o comando do Estado (FUSER, 1985, p. 99).

O protagonismo mediador e a colaboração recíproca se encerraram somente com o advento do golpe de 1964 e o fim dos "anos dourados".

\*\*\*

Dentro da estrutura de governo a influência da IC se faz, como vimos, desde a saída de Washington Luís e da primeira composição de governo do primeiro governo Vargas. Um dos seus principais líderes, Francisco Campos, ministro da saúde e educação, é um dos articuladores mais importantes do pensamento católico, de origem mineira, dentro do governo. A permissão do ensino religioso, apesar da manifesta e crescente vontade popular pelo estudo laico, é um dos aspectos das intrincadas relações entre a IC e o Estado brasileiro que tocam diretamente a problemática do tipo de educação e de formação das elites que sairá deste pacto. A formação de uma elite educada dentro da doutrina social emanada da Santa Sé ignorava os problemas práticos que se impunham ao país. A formação das elites em escolas católicas preparava para uma educação aos moldes clássicos, em detrimento do conhecimento técnico e dos problemas da engenharia. De outra parte, a relação entre os cuidados de saúde sob a responsabilidade governamental e a cooperação *oficiosa* com a extensa rede de hospitais e de ações de caridade se expressava na forma de relações fundamentalmente de caráter privado. Muitos milhões de cruzeiros dos orçamentos públicos foram despendidos em bolsas de estudo em colégios católicos e na compra de leitos hospitalares, como parte das

políticas públicas nessas áreas, tornando tais relações objeto de poderosos interesses financeiros e orçamentários.

Apesar de herdeiro político da tradição positivista castilhisto, hostil à IC e defensor da autonomia estrita do Estado, é com Vargas que o serviço religioso volta ao exército brasileiro, que as relações entre o Estado e a IC tornam-se *oficiosas* e de cooperação recíproca, assim permanecendo até o fim do período. Na abertura do primeiro congresso dos bispos do Brasil em 1939, Vargas declara:

O Estado, deixando à Igreja ampla liberdade de pregação, assegura-lhe ambiente propício a expandir-se e a ampliar o seu domínio sobre as almas; os sacerdotes e missionários colaboram com o Estado, timbrando em ser bons cidadãos, obedientes à lei civil, compreendendo que sem ela – sem ordem e sem disciplina, portanto – os costumes se corrompem, o sentido da dignidade humana se apaga e toda vida espiritual se estanca (VARGAS, 1939, Abertura do Primeiro Congresso dos Bispos do Brasil).

Os primeiros quinze anos de Vargas à frente do poder no Brasil estabeleceram um padrão de relacionamento entre a IC e o Estado baseado na ordem e na hierarquia, por um lado, e na negação de conflitos sociais, em particular, o conflito capital-trabalho, por outro lado. Essa duplicidade do discurso fez com que ambas as instituições buscassem se aproximar do "povo" mediante um conjunto calculado de concessões. Durante o Estado Novo foi organizado e realizado o primeiro Concílio Plenário brasileiro, evento que possibilitou a articulação da sua unidade nacional. Até então, o contato da Santa Sé ocorria de forma direta e fragmentada com as arquidioceses brasileiras. Assim, apesar do grande "rebanho", a IC brasileira detinha pouca autonomia para a resolução dos problemas práticos que afligiam seus fiéis em função da forte influência da Santa Sé. Em particular, os problemas típicos do subdesenvolvimento, a pobreza e a exclusão não eram prioridade para o Vaticano. Apenas na Encíclica *Mater et Magistra* de João XXIII, em 1961, a Santa Sé se manifestará explicitamente sobre a questão do subdesenvolvimento e em como suas autoridades e fiéis deveriam tratar o tema.

As ótimas relações levam a uma aliança habilmente costurada por Vargas entre o Estado desenvolvimentista, enquanto estratégia de expansão da hegemonia do capitalismo industrial do sudeste brasileiro, e a IC catequizadora e propagadora da ordem, da família e da obediência. O imenso *hinterland* do oeste brasileiro aberto às forças do progresso conservador. Seus métodos e modos de operação

modernizados, agitando, movimentando e alarmando a sociedade, se somam ao turbilhão avassalador do progresso que toma conta do país. Esta aproximação estratégica molda a modernização conservadora brasileira nos próximos quarenta anos: a indústria, o urbano, o novo unidos pela fé em Cristo na família, unidade que proíbe o divórcio, os métodos contraceptivos e o aborto, enaltece a paciência como virtude cívica e exalta a obediência como virtude espiritual. O conformismo pregado aos pobres, a obediência à hierarquia, os pudores de uma educação conservadora e elitista, repressora do pecado e das novidades dos costumes, seu peculiar caráter mobilizador e vertical, que leva ao esmagamento da autonomia e da iniciativa individual, certamente influenciaram os baixos índices de saúde e educação explicitados nos indicadores de qualidade de vida do período. A IC não incentiva o letramento no campo até o adiantado de nosso período; oferece a educação como um serviço às elites. Uma ampla rede de escolas privadas mantidas pelas diferentes ordens, maristas, jesuítas, lassalistas, franciscanos, agostinianos, beneditinos, carmelitas, calasantinos, palotinos, se dedica ao ensino das humanidades, ao latim e à gramática. Ensino abstrato. Repressor da libido e da criatividade. Apegado às minúcias dos grandes sistemas metafísicos de inspiração tomista...

\*\*\*

As colônias de imigrantes alemães e italianos do sul do país ocupam uma posição peculiar em relação ao cenário nacional que procuramos apresentar acima. Nessas regiões a qualidade de vida foi substantivamente maior do que no resto do país, tanto nas regiões de migração protestante quanto católicas. Os colonos construíram igrejas, escolas, centros comunitários com seus parques recursos, fundaram associações comunitárias atuantes, multiplicaram-se velozmente. As taxas de crescimento demográfico para a região das colônias são vertiginosas. Tais regiões foram exportadoras de gente na década de 1950. Partiram para a árdua colonização do oeste brasileiro. Inicialmente para o oeste de Santa Catarina e do Paraná, a seguir para o Mato Grosso, depois Rondônia, Acre, Goiás, chegando aos estados de Roraima e da Bahia, ultrapassando as fronteiras e entrando no Paraguai para plantar soja, formando praticamente uma nova etnia, os *brasiguaios*. Os descendentes dos imigrantes originais do sul do Brasil se constituíram como uma das correntes migratórias mais importantes na colonização do oeste brasileiro. Foram



desses grupamentos que o chamado à vocação sacerdotal se fez mais intenso durante o período. Celeiro de jovens vocacionados, essas regiões forneceram muitos dos líderes espirituais que inspiraram mudanças na doutrina social da IC durante os "anos dourados"<sup>97</sup>.

Ora, para o período que se abre em 1930, o Rio Grande do Sul ocupa lugar destacado e é ali, nas regiões de colonização alemã e italiana, que vamos encontrar a Igreja no exercício de uma absoluta hegemonia sobre a sociedade civil, com uma enorme vitalidade de vocações sacerdotais e religiosas, com uma rede de cooperativas de crédito, produção e consumo entre os colonos, uma sólida classe de pequenos proprietários, pequenos industriais e comerciantes inteiramente ligados à Igreja, uma rede de escolas, colégios e hospitais que não encontravam concorrente nem mesmo no Estado, jornais e boletins e finalmente laços bastante importantes de militares e políticos com a Igreja. A revolução de 1930 parte do Rio Grande sob as bençãos, os aplausos e a participação da Igreja local (BEOZZO, 1984. p. 275).

A influência religiosa na qualidade de vida das colônias de povoamento alemã e italiana no Rio Grande do Sul é notória. Nessas colônias e em suas congêneres na Argentina e no Chile foram encontrados os lugares com padrão de vida mais elevados da América Latina. Desse modo, elas se constituem em foco de atenção a este trabalho por permitir compreender o funcionamento da sociedade a partir de um ambiente cultural diferente daquele presente no resto do país.

Nas capitais, nas sedes das Cúrias, a missa na Catedral seguindo a antiga orientação elitista ainda é proferida em latim até os anos sessenta. Pouquíssimos fiéis entendem, poucos frequentam as igrejas, muitos defendem a doutrina. A influência deste pensamento hierárquico e conservador, espalhado entre as elites educadas em colégios secundaristas católicos, púdicos, abstratos e humanistas, foi notória. Não se encontram as oficinas nesses colégios. Não se resolvem problemas práticos. Não se formam técnicos. Proliferam nas classes secundaristas os futuros doutores, bacharéis, políticos – inúteis para o trabalho braçal – *flores exóticas* em suas becas e gomas se preparando para o emprego público, para as profissões

---

<sup>97</sup> Levantamento da Pastoral Afro-brasileira da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) de 2007 mostra que "Entre os oito cardeais brasileiros, quatro têm origem alemã e dois têm parentes italianos. Mas não há nenhum negro no grupo. "É uma realidade problemática no perfil racial do nosso episcopado, cujo padrão étnico se choca com o da população brasileira", disse à BBC Brasil o padre José Oscar Beozzo, coordenador do Centro Ecumênico de Serviços à Evangelização e Educação Popular, especialista em história eclesial da América Latina". Disponível em [http://www.vermelho.org.br/tvvermelho/noticia.php?id\\_noticia=15252&id\\_secao=10](http://www.vermelho.org.br/tvvermelho/noticia.php?id_noticia=15252&id_secao=10), acessado em 12 de agosto de 2013.

liberais, para os cargos de direção e para as casas de família. A formação técnica para a nova sociedade que surge com a indústria não será fornecida pelos colégios secundários católicos, nem nos mosteiros, nem nos noviciados. Será fornecida pelo Estado. O gargalo permanente de mão-de-obra qualificada para indústria permanece durante todo o período do processo de substituição de importações. A criação do Serviço Nacional da Indústria (SENAI) por Dutra em 1945 aponta o caminho para a educação estatal no ensino secundário. Dos celeiros de formação elitizada que se constituem os colégios secundaristas católicos espalhados pelo país, desvinculados dos conhecimentos práticos, subordinados a uma doutrina social conservadora, fortemente hierarquizada, surgirá – em parte subsidiada por bolsas de estudo concedidas pelo Estado, através dos gabinetes de deputados e vereadores – boa parte da elite dominante que ocupará os cargos públicos, nos municípios, nas secretarias de estado, nos tribunais de justiça. Ainda hoje são frequentes as controvérsias sobre o uso generalizado de símbolos religiosos católicos nos prédios públicos, especialmente no poder judiciário, constringendo ateus e homossexuais.

A assistência religiosa proporcionada ao exército garantirá também a influência da IC dentro da caserna.<sup>98</sup> Quando a doutrina oficial mudar para ocupar o terreno fértil deixado aos comunistas, se aproximando do povo, optando pelos mais necessitados nos campos dominados pelos latifúndios, nas favelas que pipocam pelo país, uma nova educação, popular, alfabetizadora se fará necessária para a catequese e para a conquista das almas. Será a opção pelos pobres. Até lá, no final do período dessa análise, no alvorecer da década de 1960, as mudanças na

---

<sup>98</sup> Quando a revolução de 1930 começa, o Arcebispo Dom João Becker “dirige-se em visita a Getúlio Vargas, reiterando o oferecimento, já anteriormente expresso, de “segurem sacerdotes para aos campos das operações militares, para assistência espiritual das tropas. O Sr. Presidente aceitou com muito agrado e baixou desde logo as necessárias determinações, em virtude das quais, na mesma tarde, uma hora depois, seguia com o Corpo de Saúde, o primeiro Capelão Militar”. Dom BECKER, João. Discurso proferido por ocasião da Missa ... em ação de graças pelo feliz regresso da excursão política ao Rio e São Paulo do Ex<sup>o</sup> Sr. Dr. Getúlio Vargas e sua digníssima esposa. Porto Alegre, 12 de janeiro de 1930 (UNITAS, ano XVII, nº 1 - 2, jan/fev. 1930. p 51, *apud* BEOZZO, 1984, p. 288).

estrutura e nos objetivos da IC foram graduais, mas consistentes e de grande alcance para toda a sociedade<sup>99</sup>.

\*\*\*

Entre os mais importantes eventos que marcam a aproximação dos interesses privados da IC com as políticas públicas na área de saúde, podemos destacar a opção na década de 1950, durante o governo JK, no 1º Encontro dos Hospitais, por uma saúde pública de caráter privado, em grande medida conduzido pela IC e sua rede de hospitais e casas de assistência. Como já discutido no Capítulo 3, esta opção se faz, em parte, em detrimento da saúde pública com foco na doença, mais barata e eficiente para atender as condições do meio, preconizada pela OMS, ONU e outras organizações multilaterais.

A melhoria substantiva dos indicadores sociais para alguns setores da sociedade brasileira e a gradual mobilização da social em torno de uma agenda católica que permeava praticamente todo o tecido social pode ser entendida como fenômeno intrinsecamente relacionado à evolução da estruturação da IC brasileira. A cruzada anticomunista lançada após a Segunda Guerra Mundial leva a instituição a

---

<sup>99</sup> Segundo Jurkevics (2003, p. 246): “Thomas C. Bruneau, (...) advoga que a IC começou a inovar porque desejava preservar sua influência. A concorrência religiosa das Igrejas Protestantes, a concorrência política dos movimentos de esquerda, a queda no recrutamento de padres e uma crise financeira teriam levado a elite da Igreja a pensar em um novo caminho, mais próximo dos pobres. Nessa perspectiva, o que estava em jogo, em última análise, eram os interesses institucionais da Igreja, entendidos não como mero oportunismo, mas como orientações normativas mutantes. Para Löwy, esses fatores não eram suficientes para justificar por que a Igreja não concebia mais sua influência da maneira tradicional, através de suas relações com as elites sociais e com o poder político. Por isso, também descartou as explicações unilaterais de alguns sociólogos ligados à Esquerda Cristã de que a Igreja teria mudado porque o povo “tomou conta” das instituições, convertendo-a e fazendo com que ela agisse de acordo com seus interesses. Ele reconhece que esse aspecto é interessante, sobretudo para o caso brasileiro, mas ainda assim deixa lacunas por não explicar como foi possível, em um dado momento, as classes trabalhadoras “converterem” a Igreja para sua causa. Pensando nesta questão, o autor indica os argumentos defendidos por Leonardo Boff em *Igreja, carisma e poder*, de que houve uma autonomia relativa do campo eclesiástico-religioso, isto é, determinações culturais e sociais específicas à Igreja sem as quais “sua abertura para o povo”, a partir de 1960, não pode ser compreendida. A estas explicações, Löwy acrescenta mais: uma, segundo ele, seria a combinação ou convergência de mudanças internas e externas à Igreja que ocorreram nos anos de 1950 e que se desenvolveram da periferia em direção ao centro da instituição. No plano interno, aponta para o aparecimento de novas correntes teológicas, a partir da II Guerra Mundial, especialmente na Alemanha e na França; novas formas de cristianismo social (os padres operários e a economia humanista de padre Lebret), além de uma crescente abertura às preocupações da filosofia moderna e das ciências sociais, legitimadas e sistematizadas pelo pontificado de João XXIII (1958 - 1963) e o Concílio Vaticano II (1962 - 1965)”.

ser cada vez mais mobilizada e mobilizadora, embora houvesse diferenças consideráveis entre os seus diferentes segmentos.<sup>100</sup>

A década de 1950 constituir-se-á como um verdadeiro divisor de águas para a IC no Brasil, com importantes repercussões para a qualidade de vida da população brasileira, embora, como nos demais aspectos da vida social brasileira, essa atuação também fosse marcada pelo signo da desigualdade.

Os anos 50 foram de importância crucial para a Igreja no Brasil. É quando consideráveis setores da Igreja modernizam sua atuação na sociedade, pensam-se e atuam como “promotores do desenvolvimento”, vão ao encontro das camadas populares sobretudo nas regiões mais atrasadas e subdesenvolvidas, mantêm relações de bom entendimento e colaboração com o Estado. Ou seja, no movimento de se atualizar e agilizar seus métodos de evangelização, de aumentar a sua credibilidade tornando-se útil, a Igreja se transforma num poderoso agente ideológico de expansão nacional da hegemonia da grande burguesia do Centro-Sul, via Estado, processo que se verbaliza na fraseologia ideológica da “integração” de “áreas atrasadas” ao ritmo do “desenvolvimento nacional”. E se faz, também, mobilizadora das forças populares despertadas nesse processo, ainda que em competição declarada com os “agitadores vermelhos”... Não há como não ver a Igreja, em sua ambiguidade, envolvida *ao mesmo tempo* pelas forças que assumiram dinamicamente a modernização capitalista e que começam a impor em âmbito nacional, via Estado, sua hegemonia econômica e política, e pelas forças populares que, mesmo não dispendo das alavancas do poder econômico, afirmam-se então na luta política e regionalmente conquistam para sua causa aliados no nível das instituições superestruturais (PIERUCCI, A., DE SOUZA, B., CAMARGO, C., 1984, p. 353).

O sentido da ação da IC é de se aliar ao progresso, participar dos processos de mudança que a sociedade brasileira está realizando. Os resultados práticos mostram o contraditório desta opção pelo progresso, nesta estranha modernização conservadora que não perde a aliança dos velhos setores, atrasados e oligárquicos e dos novos setores, acelerados pela urbanização.

O avanço do pensamento marxista, o exercício do voto, o aumento do peso relativo da classe operária, além da pronta penetração de um protestantismo agressivo e da propagação popular do espiritismo e da umbanda, obrigariam os bispos a reverem seu modo de atuação. Numa palavra, se a Igreja começa a mudar nos anos 50, é porque as grandes

<sup>100</sup> Segundo Löwy, se verificavam “quatro tendências no interior dessas Igrejas: um grupo reduzido de fundamentalistas, com ideias ultra reacionárias, como o “Tradição, Família e Propriedade”; uma corrente conservadora e tradicionalista, hostil à TL e associada às classes dominantes e à Cúria Romana, especialmente a liderança do Conselho dos Bispos Latino-Americanos – o Celam; uma corrente reformista e moderada, pronta a defender os direitos humanos e apoiar certas demandas sociais, como a que prevaleceu em Puebla (1979) e em Santo Domingo(1992) e, uma pequena, mas influente minoria de simpáticos à TL e capazes de uma solidariedade ativa com os movimentos populares, de trabalhadores e de camponeses” (JURKEVICS, 2003, p. 243).

massas de católicos, ao serem mobilizadas pelo rápido processo de penetração e expansão do capitalismo industrial, começam a passar, visivelmente, da mera passividade política a uma certa atividade reivindicativa e passam a ser disputadas por concorrentes ideológicos decididos, não apenas de cunho profano mas também de caráter religioso (PIERUCCI, A., DE SOUZA, B., CAMARGO, C., 1984, p. 355).

\*\*\*

Voltemos nossa atenção agora para as categorias propostas anteriormente de desenvolvimento institucionalista e desenvolvimentismo pragmático. Como essas duas vertentes do desenvolvimentismo se comportaram frente ao poder e às modificações sofridas pela IC ao longo da década de 1950? O alinhamento institucional da IC com o Estado havia ocorrido desde a vitória da Aliança Liberal e a Constituição de 1946, que preserva as oficiosas e cordiais relações de cooperação mútua. Desta forma, o alinhamento entre ambas as instituições promovido por Vargas permanece no período e se aprofunda com uma série de medidas institucionais que tornam a IC uma das pontas do “progresso” que irrompe nos sertões brasileiros.

Do ponto de vista dos desenvolvimentistas pragmáticos, como o presidente JK, o alinhamento com a IC ocorre em outro terreno, no campo das concessões do Estado para a ampla rede de hospitais e escolas sob a sua direção direta ou indireta. A opção feita por JK por uma medicina de caráter privado e uma educação igualmente privatizante fez com que o grande beneficiário capitalista da abertura dos “mercados” da saúde e da educação para a iniciativa privada fosse justamente a IC e as instituições sob o seu controle. Instituições benemerentes como as Santas Casas de Misericórdia se expandiram violentamente durante o período, muitas das quais implantadas espontaneamente pelas comunidades, administradas de perto pelo arcebispado, grandes beneficiárias da compra de leitos hospitalares pelo governo. Tais práticas significavam não apenas o subsídio direto do Estado a instituições privadas, como também possibilitavam o manejo de recursos públicos nestas áreas em *cooperação* e no interesse da IC. Tal proximidade torna-se transparente em questões que uniam claramente o Estado e a IC, como o desenvolvimento e a evangelização da Amazônia.

\*\*\*

Somente em 1964, com a ditadura militar o princípio de colaboração recíproca entre o Estado brasileiro e a IC será quebrado, com inúmeros episódios de conflito entre as forças de segurança e as ordens religiosas. Em particular as ações de D. Helder Câmara se recusando a participar das comemorações ao golpe de estado, a prisão de padres e feiras por apoiarem o Congresso da UNE em 1966, entre outras. A tensão entre o Estado e a IC culminou já fora de nosso período de análise, no ano de 1968 com a realização simultânea de dois grandes acontecimentos, de larga influência para o Brasil e também para a América Latina: a promulgação do Ato Institucional Nº5 (AI-5); e o II Encontro do Episcopado Latino-Americano<sup>101</sup>, com a presença do Papa Paulo VI em Medelin, que estatuiu a opção pelos pobres e pelas comunidades eclesiais de base, que pelo AI-5 ficavam proibidas de funcionar.

#### **4.4 A IC como agente privado de saúde e educação**

Ambiguidades no tratamento da “questão social” e conflitos de interesses surgem na forma como os diferentes setores da IC se relacionam com as políticas públicas do período. Ao mesmo tempo em que goza de *ótimas relações oficiosas*, se constituindo num agente paraestatal, aliada do progresso e do desenvolvimento, a IC também é proprietária e administradora de ampla rede de escolas e hospitais, maior fornecedora privada de uma vasta gama de serviços educacionais e de saúde para as elites urbanas. São 2.500 estabelecimentos na área social administrados eclesiasticamente em 1958: 550 hospitais, 36 para-hospitais, 246 asilos, 1.395 escolas, entre outros estabelecimentos, responsáveis por 34.123 hospitalizações, 600.213 prestações de assistência médica e 175.032 instruções (educação) de qualquer natureza (AEB, 1960, p. 321).

Na área social, a influência da IC remonta aos tempos do Império, quando a assistência médica hospitalar quase em sua totalidade era feita pelas ordens religiosas e pelas *Santas Casas*, e a educação pelos grandes colégios jesuítas e maristas, pelos noviciados e pelos internatos. Esta duplicidade de atuação, de agente para-estatal e de agente privado, conformam as políticas públicas de saúde e

---

<sup>101</sup> Segundo Jurkevicz (2003, p. 248), apenas em 1984, “Roma se posicionou através da Instrução sobre alguns aspectos da Teologia da Libertação, assinada pela Sagrada Congregação para a Doutrina da Fé, dirigida pelo cardeal Ratzinger, futuro Papa, acusando a TL de ser um novo tipo de heresia, pela utilização de conceitos marxistas”.

de educação, moldando a percepção das prioridades nessas áreas, tanto em seus aspectos *doutrinários e filosóficos* – conforme afirmação de Carlos Lacerda ao propor dispositivo à LDB que beneficiava os interesses católicos – quanto nos aspectos orçamentários, estes mera decorrência daqueles. A consolidação institucional em ambas as áreas fortaleceu, de uma maneira geral, os interesses privados a partir da lógica da associação do Estado com o capital privado, em especial durante o nacional-desenvolvimentismo de JK.

Nesta seção analisa-se a influência da IC nos debates e nos rumos sobre educação e saúde do período, a qual aprofunda a visão privatista e individualista, que aumenta a parte dos orçamentos públicos destinadas aos interesses privados tratados como "Auxílios e subvenções" com consequências de longo prazo, como o aumento na desigualdade de acesso à saúde e à educação e a diminuição na qualidade do serviço prestado aos mais pobres em ambas as áreas. Uma análise dessas necessita, evidentemente, de alguns cuidados metodológicos. Procuramos traçar essa influência a partir da evolução institucional ocorrida em ambas as áreas. Debates no parlamento, leis, decretos e dotações orçamentárias constituem elementos básicos desta tarefa, embora os pressupostos ideológicos que nortearam essas decisões, como a cruzada contra o comunismo, não possam ser ignorados na interpretação dos dados.

\*\*\*

Primeiramente tratamos da educação e do contexto político em que se travou a discussão em torno da Lei 4.024, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), dispositivo regulamentador da área, aprovada em 1961 depois de quase duas décadas de sua primeira proposição. O substitutivo de Clóvis Salgado fora apresentado à Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, com uma exposição de motivos que acompanhou os esforços de revisão do anteprojeto da referida lei. Conforme Montalvão (2010, p. 7):

O ministro da Educação destacou, entre outros pontos, a necessidade de revisão dos títulos II (Dos fins da educação), III e IV (Da administração da educação) e VIII (Da educação de grau médio). Com relação ao Título II, o substitutivo de 1957, de acordo com a exposição do ministro, procurava "acentuar os objetivos humanos da educação, e o direito primordial da família de promovê-la e acompanhá-la de perto". Quanto aos Títulos III e IV, afirmou o ministro que "aceitando a competência dos estados e do Distrito

Federal para organizar os seus sistemas de ensino, a União poderá limitá-la com os freios da Lei de Diretrizes e Bases”. Quanto ao Título VIII, disse ainda Clóvis Salgado, que a revisão do projeto da LDB propunha-se “diversificar os cursos de grau médio, pois há muito deixou de ser uma simples passagem para o desempenho de numerosas funções mais ou menos especializadas, que a moderna economia industrial vai diversificando”.

A intenção do executivo com esta revisão era a de amenizar alguns pontos geradores de entraves ao andamento da LDB, preservando os fundamentos conceituais definidos em 1948. Ao acentuar o *direito primordial das famílias* buscava-se atender, em parte, os anseios da IC, e do deputado Gustavo Capanema, defensor da centralização, ao tratar dos freios e dos limites disponíveis à União quanto à administração do ensino. Por outro lado, como pondera Montalvão (2010, p. 21) ao encaminhar-se desta maneira, o substitutivo desagradava a Associação Brasileira de Educação (ABE) e os defensores de uma maior descentralização administrativa.

Rememorando a proposição de seu substitutivo, Clóvis Salgado afirmou numa entrevista publicada em 2007:

O substitutivo foi bem aceito e ia ser aprovado em 1958. Ele chegou em segunda discussão ao plenário para ser aprovado. Mas nesse momento, Carlos Lacerda se levantou contra o projeto, alegando razões de ordem geral na parte doutrinária da lei e sobretudo na questão do ensino particular e do ensino público. A lei tinha tendências de maior inclinação para o serviço público, enquanto Carlos Lacerda defendia uma orientação que era a da Igreja, de que o ensino devia ser particular. Quer dizer, democraticamente, a educação só se poderia realizar através dos particulares e não através do poder público, que teria uma tendência a colocar a administração a seus serviços etc. O que se pretendia era o sistema da Holanda, em que o governo dá dinheiro para as escolas particulares realizarem o ensino, inclusive gratuito, para toda a população (MONTEIRO, 2007, p. 148).

Diante do impasse, a aprovação da LDB emperrou novamente. Somente será retomada com a saída de Capanema do legislativo em 1961 para ingressar no Tribunal de Contas. As discussões em torno do caráter público ou privado, centralizado ou descentralizado do sistema educacional brasileiro trouxeram, como já vimos, também importantes repercussões nos orçamentos públicos dos três níveis de governo, atingindo diretamente os interesses financeiros das diversas ordens católicas e a visão oficial da IC. Os interesses privados de caráter confessional se articularam ao longo do período para criar uma série de benefícios e possibilidades



para seus negócios<sup>102</sup>, resultando – num país de renda concentrada – num sistema educacional igualmente desigual em seus benefícios e de eficácia relativa e duvidosa ao avaliarmos os avanços qualitativos da educação do período e mesmo os quantitativos, como as decepcionantes taxas de matrícula ilustradas na Tabela A.28.

A aprovação da participação privada em todos os níveis da educação, do primário ao superior, igualmente reconhecidos e validados na LDB, mostra a vitória da concepção privatista de educação que venceu ao final do período. Além das questões ideológicas que essa opção implica para a sociedade, com uma visão individualista e competitiva, conforme Carlos Lacerda, propositor do 1º Substitutivo à LDB em 1958, dez anos *após* a sua proposição original, também estava plena de decisões orçamentárias.

O problema da alocação de fundos públicos para a escola particular, confessional, em mais de 90% não é financeiro: as crianças da escola particular, se fossem escolarizadas pela escola pública, custariam mais caro ao Estado, e por outro lado, o Estado subvenciona uma quantidade de organizações, religiosas ou não. A disputa é filosófica e política, pondo em questão a concepção da verdade, do pluralismo da sociedade, dos deveres respectivos do Estado e dos pais.

A expansão do sistema privado de ensino ao longo do período mostra uma tendência de longo prazo no aumento da participação da iniciativa privada no sistema de ensino brasileiro. Se observarmos o período que se inicia com o governo Vargas até o final dos “anos dourados” é possível perceber uma acelerada expansão quantitativa do sistema educacional, embora com redução relativa do setor privado. Esta expansão pode ser mensurada de diferentes perspectivas, das quais destacaremos a quantidade de unidades escolares e a quantidade de matrículas.

Segundo dados do MEC, em 1933, as escolas primárias contavam com 21.726 estabelecimentos de ensino oficiais (estaduais e municipais) e 6.044 particulares (inclusive confessionais), de modo que os estabelecimentos privados constituíam 21,76% do total. Em 1945, são 33.423 e 5.908, respectivamente, com a participação relativa do setor privado caindo para 15% do total devido às políticas centralizadoras e estatizantes do Estado Novo. Esta queda se deve em boa medida

---

<sup>102</sup> Conforme Oliveira (2012, p. 3): “Aprovada em 1961, a Lei nº 4.024 que estabelecia as diretrizes e bases para a educação nacional. Entre elas, constavam uma série de benefícios e possibilidades para a iniciativa privada, como o direito de ministrar o ensino em todos os níveis, e a possibilidade do estado subvencionar a iniciativa particular no oferecimento de serviços escolares”.

às políticas de encampação das escolas comunitárias nas regiões de colonização italiana e alemã<sup>103</sup>, devido à ameaça da guerra contra as potências do eixo. Quanto às matrículas, eram de 1.739.613 na rede oficial e 368.006 na rede particular, em 1933, representando 21% do total das matrículas. Em 1945, esses números haviam se alterado, respectivamente, para 2.740.755 e 498.085, representando cerca de 18% do total das matrículas (SINOPSE RETROSPECTIVA DO ENSINO NO BRASIL, SEEC/MEC, s.d., *apud* FREITAG, s.d., p. 45). Em 1958, foram registradas 6.775.791 matrículas no ensino primário e 827.309 dessas matrículas no ensino particular, representando uma participação de 12% do total, com uma queda relativa da iniciativa privada na ordem de 3% com relação a 1945. Mas esta queda relativa ocorreu não pela redução do setor privado (que teve um aumento expressivo de 90% no total de matrículas em relação a 1945), mas pelo crescimento vertiginoso do ensino público, em especial das redes estaduais de educação regulamentadas conforme dispositivos da Constituição de 1946. Do total de unidades escolares em 1958, foram registrados pelo Serviço de Estatística da Educação e Cultura (AEB, 1960, p. 290) 89.999 unidades de ensino primário comum, sendo 8.877 particulares. Do ponto de vista das unidades de ensino administradas eclesiasticamente, havia 1.395 no país, concentradas nas regiões urbanas e nos ensino médio e, sobretudo, superior (AEB, 1960, p. 321).

A visão que perdurou durante o Estado Novo foi a de seu ministro da educação, Gustavo Capanema, como já observamos, parlamentar muito atuante na questão da educação até o avançado de nosso período. Contudo, à medida que a discussão da nova LDB avança, a visão centralizadora e pública vai perdendo gradualmente espaço. Enquanto Gustavo Capanema visava a um sistema educacional centralizado e estatal, Anísio Teixeira defendia um sistema público descentralizado. Já Carlos Lacerda representa os interesses privados, propondo um sistema educacional misto, baseado no *direito de escolha das famílias*<sup>104</sup>. Esse

---

<sup>103</sup> Segundo Amstad (1999, p. 503 - 4), havia no Rio Grande do Sul em 1924 exatamente 787 escolas comunitárias, somando 29.234 alunos, ligados a IC, Sínodo do Missouri ou Sínodo Rio-Grandense, além de escolas alemãs comunitárias independentes, a maioria estatizada ao longo do Estado Novo, quando se proibiu o ensino em língua estrangeira, especialmente do alemão e do italiano.

<sup>104</sup> Conforme Coutrot (1996, p.355 *apud* MONTALVÃO, 2012, p. 11): “A posição da Igreja permanece imutável em sua essência. A única diferença considerável é que ela não ataca mais a escola pública, no passado qualificada por um bispo “de escola de impiedade e de crime”; ao contrário, marca sua solicitude em relação a seus numerosos professores cristãos”.

direito estava associado a uma fórmula particular do liberalismo adaptada à questão da educação.

O liberalismo reivindicado pela intelectualidade católica nada tinha a ver com o pensamento político liberal dos séculos XVIII e XIX, considerado o antípoda a ser combatido, ao representar o processo de secularização, em curso desde o iluminismo e a revolução industrial. Ao tratar do liberalismo em suas intervenções, a intelectualidade católica fazia uso da palavra como contraponto entre a liberdade das famílias regerem a educação da prole e a interferência estatal, sempre negativa, no sentido de impor uma escolarização sem o menor sentido religioso (MONTALVÃO, 2012, p.7).

Sob a base deste direito, que detinha apenas a alcunha de liberal, se encontravam os interesses das ordens religiosas, que pretendiam não apenas o direito de livre escolha das famílias, como também a necessária suplementação orçamentária, que ocorria na forma de *Auxílios e Subvenções* nos orçamentos estatais. Os dados da Tabela A.25 do Anexo mostram que 44,8% do orçamento geral para educação da União encontram-se sob esta rubrica no início do período, declinando para 38,7% ao seu final. Apenas o orçamento de educação superior nesta rubrica representa 33% do montante investido em educação para o ano de 1956. Se considerarmos os 3 níveis de governo, o percentual dos Auxílios e Subvenções é de 19% na média para o período. Nos anos seguintes, a participação do setor privado na educação tende a aumentar, chegando aos governos militares a representar mais de 70% do orçamento da União na área de educação superior. Já a participação dos auxílios e subvenções para os estados eram de 5% e dos municípios 10%, mostrando que a maioria dos subsídios dados à educação estava no nível superior, de modo que as transferências de recursos não significavam a sua aplicação no aumento da alfabetização. Desse modo, a disputa travada em torno dos princípios da educação durante o período foi vencida por Carlos Lacerda e seus aliados, que criava um sistema híbrido de educação, parcialmente público, nas áreas e setores que não dão lucro, progressivamente privado, especialmente no lucrativo ensino superior, que marcará os resultados educacionais do período.

Apresentado antes da revisão feita pela IC em sua doutrina social, ocorrida a partir do *Concílio Vaticano II* (1962-1965), o substituto de Carlos Lacerda nos seus aspectos filosóficos voltava-se para proteção da família cristã, patriarcal e alicerçada na propriedade privada. A instituição familiar era considerada a base permanente de uma sociedade ordeira, voltada para o trabalho e a justiça de todos. A continuidade

desta “boa sociedade” dependia da educação de seus filhos; educação que não poderia se desvincular da evangelização. Em pleno contexto de modernização econômica vivido pelo Brasil dos anos JK se buscava conciliar a tradição familiar católica com as aspirações de uma sociedade democrática. O documento defendido por Lacerda para orientar os rumos da educação nacional tentou evitar que a mudança social dissolvesse a posição das escolas confessionais católicas e, sobretudo, a presença da IC na formação para a cidadania (MONTALVÃO, 2012, p. 11).

Assim, como já assinalamos, enquanto na Primeira República viveu-se um movimento de recuperar o Brasil para a grande nação católica, no final dos anos 1950 queria-se evitar que a nação católica se perdesse frente às imposições do mundo moderno. O apelo à liberdade de educação não tinha nada de liberal, significando, antes, o seu contrário.

Anísio Teixeira, diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), durante o final da tramitação da LDB na Câmara dos Deputados protestava contra essa solução de compromisso do Estado com a IC, afirmando peremptoriamente que o substitutivo de Carlos Lacerda era um *anacronismo educacional*, completamente desvinculado das necessidades do presente, com intenções que visavam apropriar as instituições públicas para uso privado. Comparando a colonização portuguesa à inglesa da América do Norte, Anísio Teixeira declarou que “com os ingleses, o privado tendia a se fazer público; com os portugueses, o público tendia a se fazer privado”. Desta feita, criavam-se empecilhos à formação de uma consciência favorável à expansão da escola pública, restando à República “um sistema dual de educação: a escola primária e profissional para o povo e a escola secundária e superior para a elite”.

A educação pública era priorizada nas áreas não lucrativas do sistema educacional, como nas séries iniciais e nas zonas rurais, enquanto que as melhores oportunidades do “negócio” educação permaneceriam, cada vez mais, acessíveis às elites urbanas. Como afirma Beozzo:

Toda a educação escolar, ponto nevrálgico da disputa entre a Igreja e o Estado, não atingia a população pobre, inteiramente ausente do sistema escolar. Também a Igreja não se preocupava em abrir escolas para o povo, salvo na situação toda especial (...) dos imigrantes das áreas de colonização do Sul, estando sua estratégia voltada para os filhos das

classes dominantes. Esta mesma questão do ensino religioso nas escolas oficiais não chegava a sensibilizar e mobilizar as classes dominantes pois estas podiam sempre enviar seus filhos e filhas para os colégios de padres e freiras a elas destinados e aí obter sua educação religiosa. Por isso mesmo, as reclamações da Igreja contra o Estado adquirem um caráter mais retórico do que real (BEOZZO, 1984, p. 281).

No ensino superior, de custos mais elevados, a opção das elites se fazia pelo ensino público. Desse modo, o sistema de “duas classes” consolidado com a promulgação da LDB em 1962 estava em consonância com a divisão das tarefas da educação entre o Estado desenvolvimentista e a IC.

\*\*\*

O principal acontecimento institucional na área da saúde ao longo do período – como já salientamos no Capítulo 3 – foi a articulação nacional dos seus marcos regulatórios e normativos, através da reestruturação do Departamento Nacional de Saúde (DNS) em 1946, com a descentralização – estadualização e privatização – tanto dos cuidados médicos quanto da assistência social. A influência da IC nestes dois campos foi imensa. Do ponto de vista da assistência social, ela detinha 246 asilos, sendo 73 concedentes de benefícios e auxílios, 550 hospitais, sendo 48 concedentes de benefícios e auxílios, 83 abrigos, sendo 81 concedentes de auxílios.

Deve-se analisar esses números com cautela, pois, apesar do seu tamanho, a atuação da IC tinha pouco impacto nas camadas mais carentes da população, em especial nos cuidados concernentes aos hospitais, que detinham os menores índices de auxílios e benefícios, A diminuição da mortalidade infantil e o aumento da expectativa de vida, como já assinalamos, são melhor compreendidos aos analisarmos as políticas de saúde pública, em particular, as campanhas de vacinação (sendo a tuberculose a partir de 1925 e a de sarampo a partir de 1960 as mais importantes para nosso período). Do ponto de vista dos cuidados médicos sua influência relativa era menor, em parte devido aos brutais avanços ocorridos nas áreas de farmácia e de equipamentos laboratoriais e de diagnóstico, que necessitavam de conhecimento técnico especializado localizado no exterior ou nos centros de pesquisa estatais, como a Fundação Oswaldo Cruz; em parte porque, sendo mais lucrativo do que a assistência social, a área de ‘cuidados médicos’ e sua indústria associada sofria maior concorrência de grupos privados de saúde, em

especial aqueles articulados em torno dos IAPs, os grandes institutos previdenciários do período.

A extensa rede de hospitais criada entre 1946 e 1964 teve seu marco regulatório definido a partir do *Iº Congresso dos Hospitais*, em 1958, que organizou os primeiros grupos privados de medicina em nível nacional, articulados com os Institutos de Previdência, os IAPs e a IC. Nessa época se iniciou a estadualização de hospitais, asilos, instituições de caridade e outras instituições de internamento para pacientes crônicos para os sistemas estaduais de saúde, uma vez que não atendiam aos critérios do lucro demandados pelas empresas particulares. Devido ao tamanho do país, a complexidade da área da saúde, uma divisão de tarefas se impunha para a expansão da medicina no país. Uma ilustração do modelo híbrido implantado no Brasil é dada por Almeida (1965), onde a estratégia desenvolvimentista baseada no tripé – iniciativa privada nacional, governo e grande empresa multinacional – também se verificou na área da saúde, com o governo cumprindo o papel de normatizador, a iniciativa privada nacional, confessional ou laica, gerindo os hospitais e laboratórios e as grandes multinacionais vendendo tecnologias hospitalares, remédios e equipamentos de alta tecnologia. A visão do período é ilustrada pelo Dr. Theóphilo Almeida numa longa aula inaugural do primeiro curso sobre administração e organização hospitalar exclusivo para freiras, em 1946:

A Assistência Pública, e assim a administração do hospital, tem conceito vário em cada país. O regime adotado, por exemplo, pela adiantada República do Chile, neste particular, aliás com apreciável êxito, não conviria, a meu ver, ao nosso meio, dada a vastíssima extensão territorial do Brasil, ao número muitíssimo maior de nossos hospitais, cuja manutenção, em conjunto, se torna difícilíssima como administração centralizada, seria assás onerosa ao Govêrno, pelo vulto enorme das despesas e complexidade da execução. Uma política bem diversa é a nossa e que poderá ter a mesma eficiência; expressa nas leis e regulamentos federais existentes e com futura ampliação no sentido da técnica, da sistematização, segundo os seus pontos cardiais: a coordenação, a cooperação, a orientação e o controle das instituições hospitalares e para-hospitalares, sem prejuízo da primitiva finalidade sentimental e de motivo religioso; e também sem o exagerado domínio da autonomia oficial ou particular, sem a intangibilidade que defendem muitos administradores hospitalares norte-americanos, ciosos do progresso assombroso que ali, também, neste domínio se deve à iniciativa particular (ALMEIDA in CAMPOS, 1965, p. 239).

Uma solução de compromisso se organizou fortemente baseada na normatização e coordenação por parte do Estado, gestadas na União, repassadas de forma padrão aos estados. Enquanto a execução, organização e administração,

do imenso número de casas de caridade, orfanatos e asilos espalhados pelo país ficava a cargo das “instituições de caridade”, uma miríade de instituições situadas naquela zona cinzenta entre a caridade e o negócio capitalista, em sua maioria de cunho religioso. Já na área da administração hospitalar estavam previstos alguns hospitais públicos, e alguns serviços de saúde de emergência nas grandes cidades, como os hospitais de pronto-socorro, mas a maior parte dos hospitais criados no período era de propriedade privada, como já observado, 550 sob administração confessional católica em 1958.

Novos campos se abriram para a área da saúde com as descobertas de remédios e a invenção de equipamentos médicos que permitiam diagnósticos cada vez mais sofisticados, criando uma poderosa indústria vinculada e impulsionadora das indústrias farmacêuticas, da química fina e da indústria nuclear. Os serviços de cuidados de saúde passaram por uma vigorosa especialização de tarefas, embalados pelas novas tecnologias, que deveriam ficar a cargo exclusivamente dos lugares especializados, especialmente projetados com vultuosos orçamentos, o *hospital moderno*<sup>105</sup> – a nova panaceia da tecnologia social na área da saúde – a cura para todas as doenças em um único lugar. Infelizmente a complexidade da área, a má gestão, a insuficiência de quadros, as práticas médicas questionáveis do ponto de vista humanitário fizeram com que os resultados fossem ambíguos, especialmente porque a imensa maioria estava automaticamente excluída dos novos benefícios da medicina, por serem técnicas caras, acessíveis apenas a pessoas com renda elevada, num país de renda já concentrada.

Neste contexto, os acordos e convênios internacionais se mostraram como uma poderosa ferramenta indutora do progresso e das novas concepções na área da saúde. Através de agências internacionais, foram realizadas inúmeras ações de

---

<sup>105</sup> Conforme nos explica Theófilo de Almeida, o então Diretor da Divisão de Organização hospitalar em 1946: “O conceito do hospital moderno, designação que resume individualizando, uma nova orientação sistematizada, alcançou, com efeito, em outros países, e particularmente nos Estados Unidos, os foros de uma especialidade definida, e já hoje de consagrado prestígio. Compreendendo desde a formação do especialista, o planejamento das edificações e instalações, a seleção do equipamento, as normas da organização e de funcionamento, o regime econômico-financeiro, a assistência social, jurídica, cultural, religiosa e recreacional, o estudo da padronização em geral, a legislação específica, a cooperação profissional e associativa ou de classes; abrangendo, desta sorte, todo o domínio da assistência médico-social na comunidade, tanto para doentes, e de todas as classes, como para indigentes, e desajustados sociais, eis, em súmula, todo um programa, que é também a própria finalidade da Divisão de Organização Hospitalar, órgão federal especializado de coordenação, cooperação, orientação e controle das atividades deste setor, no serviço permanente da organização nacional” (CAMPOS, 1965, p. 4).

intercâmbio, como a criação da *Associação Interamericana de Hospitais*, e dezenas de projetos financiados pela *Fundação Rockefeller*, com centenas de treinamentos em administração e organização financiados pelos estados e por instituições benemerentes. Desde 1943 o Brasil passou a realizar uma série de convênios com hospitais e institutos norte-americanos com o objetivo de "transferir tecnologia" em todas as áreas e especialidades da nova medicina, técnica e científica, em consonância com os melhores princípios da administração, perseguidora da eficiência e dos lucros. A complexa rede de instituições da área da saúde, os convênios e as formas de repasse de tecnologia e de conhecimento organizacional, ilustram o aspecto confessional privado, dependente-associado, que passa a vigorar no período na área hospitalar:

Acabamos de terminar o primeiro curso intensivo, também no Rio de Janeiro, em abril-maio últimos, de duração aproximada de um mês, tal como os chamamos "institutos", e foi por nós preparado exclusivamente para Religiosas, com funções em hospitais e instituições para-hospitalares, e teve o alto patrocínio da Ação Social Arquidiocesana, o apoio constante do Sr. Arcebispo D. Jaime Câmara, com a valiosa cooperação da Escola Católica de Enfermeiras "Luiza Marillac". Inscreveram-se regularmente e receberam certificado, 164 Religiosas, pertencentes a 25 congregações e procedente de 68 instituições médico-sociais, do Distrito Federal, do Estado do Rio, de Minas Gerais, de São Paulo, Mato Grosso e Bahia. Este foi, igualmente, o primeiro curso de organização hospitalar, do tipo intensivo de aperfeiçoamento, para profissionais de administração hospitalar, dado, só por nacionais, em toda a América Latina, sendo que apenas um outro curso intensivo deste tipo foi realizado em terra sul-americana, e ocorrido em Lima, em dezembro último, a que tive o ensejo de comparecer, como delegado brasileiro da Associação Inter-Americana de Hospitais. Pude ali admirar, mais uma vez, a competência e a dedicação inexcusáveis de vários mestres norte-americanos, "consultores hospitalares" que vieram ao sul, cooperar, brilhantemente, para pleno êxito daquela reunião, amparada pelo Governo do Peru e promovida pela Associação Inter-Americana de Hospitais. Foi realizado outro, anteriormente, no México, do mesmo tipo com a mesma colaboração (CAMPOS, 1965, p. 157).

Em suma, o período assistiu a uma estruturação das organizações de saúde em nível nacional e internacional, com uma quantidade enorme de cursos e convênios. Assim, parte da rede de assistência com cuidados da saúde travaram contato direto com as modernas técnicas terapêuticas desenvolvidas nos EUA, e que encontravam no *hospital moderno* a sua principal estrutura de atendimento. Dado os altíssimos custos desta estruturas, foi necessário organizar um sistema de financiamento de saúde articulado com os institutos previdenciários. Embora houvesse diferença substantiva entre eles nas formas de financiamento e nas



extensões das coberturas, como vimos no Capítulo 3, o gasto com cuidados hospitalares aumenta mais do proporcionalmente aos montantes arrecadados durante o período, levando à crise no sistema previdenciário que somente será reformado com a unificação dos institutos previdenciários no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) já fora de nosso período de análise. Assim, como em outros setores da sociedade brasileira, o período assistiu à implantação parcial de um modelo de saúde híbrido, importado em seus métodos e prioridades, que gerou problemas de financiamento devido à sua lógica privada do lucro, e problemas de alcance devido à baixa renda, devido à grande desigualdade social, que excluiu do sistema de saúde do período a maior parcela da população brasileira.

## 5 DEMOCRACIA, AUTORITARISMO E “POPULISMO”

O longo processo de consolidação do Estado brasileiro encontrou nos "anos dourados" o apogeu de um importante processo político, único em nossa história republicana – de reunião entre o Estado e a sociedade em torno de objetivos comuns – com a inclusão de amplos setores urbanos, como industriários, comerciários e funcionários públicos, mulheres, profissionais autônomos e liberais no processo político, com direito ao voto secreto para os alfabetizados. Num Estado marcado pela arbitrariedade do poder local, o poder dos coronéis, e pela influência do capitalismo politicamente orientado na sociedade, o poder da máquina pública, as eleições se constituíam como um elemento de representação e de participação relativamente limitado, que costumavam ser definidas nas indicações oficiais. Em pelo menos dois momentos políticos importantes, contudo, as “massas” mostraram uma relativa vontade política autônoma, indicando a importância crescente que a opinião popular adquiria no cenário político. O primeiro ocorreu no próprio início do período em foco, quando da campanha pelo *queremismo*, movimento popular que pedia a permanência de Getúlio e que levou a eleição do ex-ditador como senador pelo Rio Grande do Sul na Assembleia Constituinte de 1946<sup>106</sup>. O segundo movimento sustentou a veloz carreira política de Jânio Quadros, que, em quinze anos, conquistou os principais cargos eletivos que disputou – de vereador a presidente – à revelia das candidaturas oficiais. Nessas duas situações, a vontade eleitoral manifesta nas urnas superou as campanhas e os candidatos oficiais e agiram como protagonistas da vida política. Em vários outros momentos – no suicídio de Getúlio, na campanha nacionalista *O petróleo é nosso*, na escolha pelo presidencialismo, nos comícios a favor das *Reformas de base*, nas marchas contra essas reformas – a atenção à vontade do eleitor fez parte dos cálculos políticos.

O próximo passo político, necessário para a ampliação estrutural da democracia brasileira, tentado ao final do período – a inclusão dos camponeses no arranjo político proposto nas *Reformas de base* – foi abortado pelo golpe de estado

---

<sup>106</sup> Conforme observa Ferreira (2013, p. 111): “O “queremismo”, movimento de proporções grandiosas, somente comparado à Aliança Nacional Libertadora e à campanha das Diretas Já, irritou profundamente os grupos liberais de oposição ao Estado Novo. Para as forças liberais e antigetulistas, havia uma grande dificuldade para compreender e assimilar manifestações populares de defesa do ditador”.

que colocou fim à experiência democrática brasileira. Contudo, o golpe civil-militar de 1964 não desconstituiu o fato de que uma nova relação entre o Estado e a sociedade fora progressivamente moldada dentro do ambiente democrático que vigorou no Brasil do pós-guerra, resultando em avanços consistentes nos principais indicadores sociais, como tivemos oportunidade de analisar no Capítulo 3. O conjunto de medidas institucionais relacionadas às áreas de educação, saúde, previdência e combate às desigualdades regionais, também foi, como vimos, fruto direto das tecnologias sociais democráticas, de pressões de amplos setores da sociedade dentro do processo maior de criação e de consolidação do Estado brasileiro moderno. Desse modo, assumimos neste capítulo senão a contradição (no sentido hegeliano), pelo menos as antinomias presentes na realidade do período, reconhecendo as forças contrárias à expansão da democracia gestadas dentro do próprio Estado e da sociedade brasileira. Ao contrário de autores que enxergavam a relação entre o Estado, a sociedade e as diversas categorias de trabalhadores como uma via de mão única, de cima para baixo, à luz do enfoque opressor e oprimido, do Estado todo-poderoso, que pela violência física e ideológica domina a sociedade, procuramos mostrar – seguindo a interpretação de Ferreira – que as relações entre o Estado e a sociedade foram, ao longo do período, de mão dupla, dialéticas e contraditórias em suas ações e em seus resultados<sup>107</sup>.

A construção do Estado em diversas áreas e sua adaptação ao novo contexto histórico – do Estado interventor na economia e nas relações de trabalho, das obras de infraestrutura integradoras do imenso território, das novas tecnologias produtivas – significou avanços nas liberdades individuais e sociais. Contudo, o Estado brasileiro pode ser visto – em uma perspectiva de longo prazo – como consequência da formação e consolidação do Estado português, de passado imperial e escravocrata, e da maneira como o poder é constituído e exercido, seja por coronéis nas localidades distantes, seja nas missas e nos pronunciamentos oficiais veiculados pelas ondas de rádio e de TV – gravando importantes características no modo de funcionamento do Estado, da lógica política, e em suas prioridades –

---

<sup>107</sup> Conforme Ferreira (2013, p. 95): “as relações entre estado e a sociedade não eram de mão única, de cima para baixo, mas, sim, de interlocução, de cumplicidade”, todavia, como iremos argumentar neste capítulo, a face autoritária e as relações sociais do Brasil arcaico não foram eliminados das estruturas de poder, permanecendo e moldado, juntamente com a evolução das instituições democráticas, a política do período.

condicionando a democracia possível e a realização das políticas sociais que estamos a estudar.

Entre duas ditaduras, a jovem democracia dos “anos dourados” nunca superou totalmente o período autoritário anterior e manteve intocados – e até mesmo aperfeiçoou – os instrumentos jurídicos que sustentavam a repressão política e social, como a Lei de Segurança Nacional (LSN) de abril de 1935 e as organizações estatais encarregadas dos crimes sociais e políticos, que resultaram como principais órgãos articuladores da repressão estatal quando a ditadura começou em 1964<sup>108</sup>. Em 1944, a Polícia do Distrito Federal foi transformada no Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), conforme o Decreto nº 6.378 como parte de uma reforma do poder judiciário realizada em 1943, ainda durante o Estado Novo. A DFSP transformou-se na Divisão de Polícia Política e Social, com duas delegacias, uma responsável pela questão política e outra pela questão social. Essas delegacias deram continuidade à política de especialização dos serviços referentes à segurança pública, orientando o controle político e social após a queda de Vargas em 1945, *permanecendo* ativas e funcionais durante todo o período. Os serviços de informações e das polícias social e política foram estendidos a todo o território nacional a partir da década de 1950, com coordenação nacional e operações estaduais (VIEIRA, 2010, p. 110). Apesar de o inimigo declarado ser o comunismo<sup>109</sup> – fato que levou os governos da época a participarem dos programas norte-americanos de defesa hemisférica – na prática, a DFSPS, diretamente subordinada à Chefia de Polícia, desde o então temido Filinto Müller, vigiava, criminalizava e reprimia movimentos sociais de todos os tipos em pleno período dos

---

<sup>108</sup> Como reconhece Viera (2010, p.7), pouca atenção é dedicada ao tema da repressão política e social no período democrático em tela: “a repressão à sociedade e as dimensões que assume enquanto política de Estado tende a ser reconhecida nos períodos ditatoriais, sendo ainda pouco trabalhadas as evidências da continuidade de tais práticas nos períodos de vigência dos direitos ditos democráticos, ou seja, na década de 1950 e nos períodos posteriores a 1980, assim como suas manifestações nos dias atuais”.

<sup>109</sup> O cenário da guerra fria não deve ser desprezado na conformação das políticas de segurança do período, conforme as palavras do general Golbery (1967, p. 62): “conter o expansionismo comunista em suas atuais fronteiras, onde quer que seja, pelo ataque militar ou pela penetração pacífica, pela agressão tanto ostensiva quanto disfarçada, tanto direta quanto indireta, e prevenindo o lançamento à distância de novos rebentos que venham, numa metástase de que só o comunismo e o carcinoma descobriram o segredo maligno, a promover, aquém da Cortina de Ferro, novos foros de pernicioso infecção, de extinção muito mais difícil depois”.

“anos dourados”: operários<sup>110</sup>, camponeses<sup>111</sup>, nacionalistas radicais. Atitude de *suspeita institucional* com relação à sociedade que viria a incluir, entre outras, a vigilância sistemática da campanha nacionalista “O petróleo é nosso” no início da década de 1950<sup>112</sup>. Assim, o marco legal da segurança pública no Brasil, a LSN, vigente durante toda a ditadura do Estado Novo e também durante a Terceira República – até ser alterada pela Lei 263 de 1962, que criou o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) criminalizando as dissidências políticas ao governo – legitimava um padrão de vigilância e repressão sistemática aos movimentos sociais e à própria sociedade por parte do Estado.

Esse padrão de comportamento das forças de segurança baseadas na Doutrina de Segurança Nacional – gestada ao longo do período na ESG – se definiu pela mudança do conceito de “Defesa Nacional”, que passou então a apontar como inimigo principal as *forças internas de agitação*. Essa visão era apoiada na bipolarização do mundo e teve origem nos cursos militares<sup>113</sup> dados à FEB pelo exército americano a partir do final da Segunda Guerra Mundial, conformando toda

---

<sup>110</sup> “O Decreto-Lei n. 9.070, que regulou o direito de greve, de 1946 a 1965, foi denunciado desde a sua promulgação como inconstitucional pelo movimento operário. Era tão vago e conferia uma capacidade discricionária tão ampla aos governos, que lhes permitia decidir, segundo seus próprios interesses, quais greves deveriam ser consideradas legais ou ilegais” (WEFFORT, 1984, p. 45).

<sup>111</sup> As ligas camponesas organizadas por Francisco Julião em Pernambuco são o exemplo mais acabado da luta camponesa. Segundo Barcellos (2001, p. 6): “Nos primeiros tempos, as Ligas enfocavam apenas duas reivindicações básicas: a abolição do cambão (os dias de trabalho dados de graça para o proprietário) e o não-pagamento do aumento do foro... As armas mais utilizadas por Julião para conquistar a simpatia e a confiança dos camponeses foram o Código Civil e a Bíblia. O primeiro, como condição essencial para lidar com o legalismo arraigado dos camponeses. A segunda, para aproveitar a religiosidade deles”. Na década de 1960 as Ligas chegaram a contar com cerca de 10.000 associados e 40 sedes municipais.

<sup>112</sup> Ao concluir sua análise sobre o grande acervo de informações e dossiês deixados pela polícia política no Arquivo Nacional em nosso período de análise, Silva (2004) afirma: “Se a ideologia anticomunista era a pedra em que se fundamentava a noção de *criminalidade política*, importa lembrar que o temor do comunismo servia também para justificar a vigilância constante de todo um leque de movimentos que, a primeira vista, não apresentavam vínculo ou mesmo orientações comunistas. Desta forma, a ideologia anticomunista acabava funcionando como um verdadeiro filtro através do qual todas as associações civis que apresentavam demandas sociais eram interpretadas como organizações vinculadas às atividades comunistas. Pode-se dizer que esta estratégia foi amplamente utilizada pela polícia política em relação à campanha do Petróleo. Este foi um movimento civil de forte apelo patriótico e que contava com o apoio de ilustres personalidades políticas como a do ex-presidente Artur Bernardes e do general Horta Barbosa; no entanto, não deixou de ser amplamente investigado pelos agentes da DPS, de modo que o produto desta vigilância constitui boa parte do acervo da polícia política”.

<sup>113</sup> Entres os inúmeros cursos dados aos militares brasileiros pelos norte-americanos após o fim da guerra, destacaram-se: “The Army Air Defense School”, “The Army Artillery and Missils School”, “Armour Officer Carreer Course”, “The Army Signal School”, “Parachute Packing”, “Maintenance and Aereal Delivery”, “Command and General Staff Officer Course”, “Infantry Officer Carreer School” (PBNM, 1985, p. 43).

uma geração de oficiais que viriam a se congregarem em torno da principal instituição militar na conspiração que levará ao golpe de 1964, a ESG. Conforme a Pesquisa Brasil: Nunca Mais (PBNM, 1985, p.56):

Quando esses oficiais começam a retornar para o Brasil já estão profundamente influenciados por uma nova concepção a respeito de como entender a Defesa Nacional. Nas escolas norte-americanas tinham aprendido que não se tratava mais de fortalecer o Poder Nacional contra eventuais ataques externos, e sim contra um “inimigo interno” que procurará solapar as instituições. Voltam não apenas convencidos das novas propostas sustentadas pelos estrategistas norte-americanos, mas também interessados em repetir aqui alguma experiência semelhante ao “National War College”, criado em 1946, com o objetivo de congregarem civis e militares no estudo de problemas referentes à estratégia de Defesa e Poder Nacional (...) Assim é que, três anos depois da congênere norte-americana, é fundada aqui a ESG.

A ESG permaneceu ativa durante todo o período, levando o general Golbery a afirmar: “a FEB não foi importante pela ida à Itália. Possivelmente ainda mais importante foi a visita da FEB aos Estados Unidos... Eu fui e foi um grande acontecimento”. Criada por decreto em 1949, no governo do ex-ministro da Guerra Eurico Gaspar Dutra, a instituição passou a funcionar em um velho edifício na Fortaleza São João, no Rio de Janeiro<sup>114</sup>. O Curso Superior de Guerra era composto pelas disciplinas: Poder Nacional, Ocupação Geopolítica, Ofensiva Psicossocial, Estratégia, Logística, Desenvolvimento, Recursos Energéticos e Guerra Revolucionária. Na ESG, a rigor, não havia nem professores nem alunos. O ensino era organizado por um corpo permanente de orientadores e cerca de 100 estagiários, com duração de 40 semanas. O corpo permanente era recrutado entre os diplomados na ESG, de modo a *evitar contaminação*. Nos dez anos seguintes, a ESG desenvolveu uma teoria situada à direita do espectro político, para intervenção no processo político nacional, em forte colaboração com sua congênere norte-americana (PBNM, 1985, p. 55). Na tentativa golpista de 1954, que resultou no suicídio de Getúlio, a ESG se alinhou publicamente aos conspiradores com o trabalho gestado em suas salas de estudo intitulado: “A recuperação moral do país”, exigindo a saída de Vargas devido à resistência que o seu segundo governo oferecia à penetração dos monopólios internacionais. O elitismo que caracterizava essa escola levou seus críticos e opositores a denominarem de *Sorbonne brasileira*. A sua

<sup>114</sup> O registro das primeiras palestras que deram início a ESG, conforme PBNM (1985, p. 55) revela abundantes e repetidas citações de autores norte-americanos como Hans Morgenthau, Edward Earle, Spykman, Ralph Williams e Brool Enemy.

importância cresceu ao final do período, quando se tornou a principal formadora de quadros para a administração do novo regime<sup>115</sup>. Além de ter gerado a ideologia oficial do regime militar, a ESG estruturou vários aparatos administrativos, entre os quais o Serviço Nacional de Informações (SNI), criado pelo general Golbery, a organização de um Curso de Informações, entre 1965 e 1972, e a introdução de ideias desenvolvidas na ESG em várias leis promulgadas após 1964, inclusive no texto da Constituição Federal de 1969 (PBNM, 1985, p. 57).

É importante não menosprezar o impacto que essas doutrinas da Segurança Nacional possuíram não apenas sobre os direitos humanos, como também na própria qualidade de vida da população brasileira como um todo. Numa declaração explícita da falta de limites institucionais ou mesmo legais às questões consideradas de segurança, o Comandante do Estado Maior do Exército, Breno Borges Fortes, na 10ª Conferência os Exércitos Americanos resumia o *ovo da serpente* monstruoso gestado no período pela ESG, cuja desconfiança atingiria *todos* os setores da vida em sociedade, numa guerra sem fronteiras para proteger uma fantasiosa *civilização cristã ocidental* que excluiu a maioria de seus benefícios em nome da “segurança” geopolítica:

O inimigo é indefinido, usa mimetismos, se adapta a qualquer ambiente e usa todos os meios, lícitos e ilícitos, para lograr seus objetivos. Ele se disfarça de sacerdote ou de professor, de aluno ou de camponês, de vigilante defensor da democracia ou de extremado protestante, vai ao campo e às escolas, às fábricas e às Igrejas, à Cátedra e à Magistratura, usará, se necessário, uniforme ou traje civil; enfim, desempenhará qualquer papel que considerar conveniente para enganar, mentir e conquistar a boa-fé dos povos ocidentais. Daí porque a preocupação dos Exércitos em termos de segurança do continente deve consistir na manutenção da segurança interna frente ao inimigo principal; este inimigo para o Brasil continua sendo a subversão provocada e alimentada pelo movimento comunista internacional (JORNAL DA TARDE, SP, edição de 10 de setembro de 1973).

\*\*\*

---

<sup>115</sup> Até 1979 passaram pelo curso da ESG 2.365 pessoas, sendo 1.134 civis, 561 do Exército, 249 da Marinha e 221 da Aeronáutica. A Associação dos Diplomados da ESG (ADESG), fundada em 7 de dezembro de 1951, para ser multiplicadora da ESG, e tendo como objetivo “difundir conceitos doutrinários” e estudos conjunturais relacionados à segurança e ao desenvolvimento nacionais, observando os métodos de trabalho e de estudo da ESG. A partir de financiamento do MEC, a ADESG passa a publicar a revista “Segurança e Desenvolvimento”, coincidentemente o lema do governo Médici (PBNM, 1985, p. 55 - 57).

Da perspectiva da criação, cooperação e consolidação de organismos internacionais na área de segurança, em 1947 é criada a Seção de Segurança Nacional, vinculada ao Ministério da Justiça e dos Negócios do Interior (SSN/MJNI), funcionando como órgão coordenador dos estudos sobre a segurança nacional. Este órgão teve grande influência como agência de inteligência, tendo mudado várias vezes de nome, mas não de funções<sup>116</sup>. Sua criação se deveu, por um lado, à insistência dos EUA na montagem de uma agência de inteligência federal sob responsabilidade das Forças Armadas, seguindo a lógica da polarização da Guerra Fria. Por outro lado, tal ação contava com o respaldo do decreto-lei nº 9.070, de março de 1946, que coibia a livre organização e associação, justificada pelo perigo comunista e estava, assim, inserida dentro da lógica de desconfiança estatal frente à sociedade inaugurada com a LSN. A manutenção e aperfeiçoamento dos órgãos de repressão estatal fizeram com que se mantivessem e se renovassem padrões autoritários na atuação do Estado<sup>117</sup> e nas formas de representação política em plena democracia brasileira, de modo que a democracia do período é considerada na literatura especializada como *democratização por via autoritária* (TOURAINÉ, 1995, p. 88), *com participação limitada e parcial* (WEFFORT, 1980, p. 45), *restrita* (PINHEIRO, 1999, p. 6), embora não pelas mesmas razões que estamos aduzindo aqui, pois reconhecemos o caráter antinômico das relações entre o Estado e a sociedade que se conforma no período, assim como percebemos o fortalecimento substantivo das instâncias participativas democráticas na vida política, em especial dos sindicatos e dos partidos políticos.

A designação do período dos "anos dourados" como *populista* é outra forma de caracterizar – com inconvenientes que detalhamos na seção 5.4 – as limitações da democracia brasileira, implicando subrepticamente a negação da experiência democrática de 1946 a 1964, os movimentos sociais do período, assim como uma ampla gama de políticas sociais realizada pelo Estado, como tivemos a oportunidade

---

<sup>116</sup> De acordo com Figueiredo (2005, p. 19): “este serviço de inteligência do governo federal, a partir de 1956, foi identificado por cinco siglas diferentes: Serviço Federal de Informações e Contra-Intimação – SFICI – (1956 - 1964); Serviço Nacional de Informações – SNI (1964 - 1990); Departamento de Inteligência – DI (1990 - 1992); Subsecretaria de Inteligência – SSI (1992 - 1999) e Agência Brasileira de Inteligência – ABIN (desde 1999)”.

<sup>117</sup> Como esclarece Córdia: “Um dos principais paradoxos das transições, decisivo para a consolidação democrática é a sobrevivência de práticas autoritárias... A continuidade autoritária se evidencia pela persistência de práticas que impedem mudanças profundas nos processos de decisão e na amplitude e profundidade da proteção legal vivida pelos cidadãos” (CARDIA, 1999, p. 10).



de analisar no Capítulo 3. Uma longa lista de autores têm se dedicado recentemente a criticar a categoria de “populismo” como uma categoria explicativa sem potência para análise dos fenômenos políticos de nossa quadra histórica. Entre eles, encontram-se Fonseca (2010), Gomes (2013) e Ferreira (2013, p. 214). Conforme o último:

Mas afinal, quem são os populistas? Difícil saber, pois depende do lugar político em que o personagem que acusa se encontra. Para os conservadores, o populismo é o passado político brasileiro, são as políticas públicas que garantam os direitos sociais dos trabalhadores, são modelos de economia e de sociedade que, na Europa Ocidental, ficaram conhecidos como *Estado de Bem-Estar Social*; outros, talvez, diriam que populista é aquele que, diante dos pobres, diz que ser rico é chato. O populista, portanto, é o adversário, o concorrente, o desafeto. O populismo é o Outro.

\*\*\*

O capitalismo politicamente orientado foi, ao mesmo tempo, transformador radical da estrutura econômica e avalizador das enormes desigualdades sociais e econômicas que se aprofundam no período<sup>118</sup>. É o centro ao qual convergem todas as atenções, do trabalho e do capital, da sociedade civil, do exército e da IC. A relação autoritária entre o Estado e a sociedade marca a execução dos grandes projetos estatais desenvolvimentistas numa outra perspectiva não levada em consideração nas narrativas oficiais. Mesmo durante o período democrático da Terceira República o Estado não perdeu características autoritárias históricas, mantendo uma ambiguidade permanente no tratamento da “questão social”, reconhecendo direitos e cidadania a alguns grupos da sociedade, negando-os a outros, especialmente aos mais pobres. Essas ambiguidades possuem profundas implicações na execução, âmbito e intenção das políticas sociais, assim como um impacto direto na qualidade de vida da sociedade brasileira – marcada pelas imensas desigualdades – de modo que se constitui numa perspectiva de análise importante para a compreensão da evolução das políticas sociais no período. Nosso

---

<sup>118</sup> A construção de Brasília é o exemplo mais acabado desta antinomia existente na realidade, entre fomentar o desenvolvimento e aprofundar a desigualdade, que assistimos ao longo do período. Enquanto os primeiros palácios e as largas autopistas estavam sendo construídas, os candangos esbulhados construíam em paralelo outra novidade urbanística no planalto central, as primeiras favelas.

desafio é apresentar ao leitor um quadro balanceado de uma realidade contraditória. Ao mesmo tempo em que a repressão estatal avança e se estrutura, mantendo traços do Brasil arcaico e ameaçando direitos, a economia e a sociedade se modernizam, a democracia do período se aprofunda institucional e substantivamente.

\*\*\*

Dois fatos ocorridos no período são ilustrativos do aspecto autoritário e repressor do Estado no tocante à *questão social* que, apesar das diversas políticas sociais implementadas e dos inúmeros avanços nas áreas sociais, nunca conseguiu modernizar o funcionamento de importantes setores do aparato estatal, em especial o repressivo, garantidor da “ordem” e das desigualdades<sup>119</sup>. O primeiro trata diretamente dos empreendimentos do *capitalismo politicamente orientado* referindo-se às denúncias sobre as condições de trabalho em Brasília<sup>120</sup>. Uma revolta dos funcionários da construtora Pacheco Fernandes Dantas ocorreu em 8 de fevereiro de 1959 devido à comida estragada servida nos refeitório aos trabalhadores que

---

<sup>119</sup> A organização dos presídios brasileiros, de competência estadual, é um aspecto fundamental da estrutura de justiça, que infelizmente não temos condições de aprofundar neste estudo, mas que atingem a qualidade de vida de amplos setores da sociedade, incluindo além dos presos e seus familiares, os funcionários dos estabelecimentos prisionais e as comunidades do entorno. Assim como em outras áreas, os presídios iniciaram por projetos modelo, mas que se degradaram ao longo do período devido à superlotação, se transformando em verdadeiras masmorras medievais e escolas do crime. Segundo o AEB de 1960, havia em 1958 um total de 19.046 reclusos em penitenciárias, sendo 18.404 homens. Do total, 13.992 eram primários e 6.503 analfabetos. Entre os principais determinantes das reclusões, 6.253 deveram-se a homicídios, 4.775 a furtos. As reclusões por estupro somaram 565, sendo 216 nas capitais. Do ponto de vista regional, o estado que mantinha mais presos sob sua custódia era o estado de São Paulo, com 5.345 reclusos, destes 1.658 somente na capital. O estado da Guanabara ocupava a segunda posição com 2.547 reclusos e o terceiro era o Rio Grande do Sul, com 2.069 reclusos, seguido de perto por Minas Gerais com 2.054. (AEB, 1960, pp. 402 e 403)

<sup>120</sup> “As condições de vida nos acampamentos das empresas construtoras (...) eram precárias. Os galpões possuíam dez a quinze quartos com beliches de dois a três andares. Os sanitários eram buracos cavados no chão ou protegidos com portas de lona e o acampamento também tinha problema de falta de água. As camas tinham colchões de capim e predominava enorme falta de higiene: pulgas, percevejos e piolhos se espalhavam pelo ambiente, sendo necessário diversas vezes queimar os colchões. As cantinas (restaurantes) tinham longas filas devido ao grande número de operários dos alojamentos, o que deixava trabalhadores famintos esperar muito tempo para o café, almoço ou janta. Esta situação de desconforto e privação resultava inúmeras vezes em quebras das cantinas por motivo da comida crua, estragada ou com pequenos animais mortos dentro dela. Nessas ocasiões, a polícia era chamada pela direção da empresa para “por ordem” no acampamento. Daí se seguiram inúmeros episódios repressivos que resultavam em espancamentos e prisões de operários” (SOUSA, 1983, p. 36 - 37).

então estavam construindo a futura capital federal. Essa revolta foi duramente reprimida pela polícia da NOVACAP<sup>121</sup>, em circunstâncias não esclarecidas e nunca oficialmente reconhecidas. Segundo relatos coligidos por De Souza (2011) a partir de depoimentos de trabalhadores e das matérias dos jornais, *Binômio* de Belo Horizonte e *O Popular*, de Goiás, os únicos que noticiaram os fatos do local ainda ermo onde se localizavam os barracões atacados, se estimou a morte de cerca de nove trabalhadores e dezenas de feridos.

O *Binômio* – único meio de comunicação a enviar a capital em construção, o maior canteiro de obras do mundo, repórter e fotógrafo para cobrir o caso – publicou em sua edição de 16 de fevereiro de 1959 a descrição dos acontecimentos que levariam ao massacre dos trabalhadores:

Início da tarde de domingo (dia 8 de fevereiro de 1959) quando alguns operários reclamaram da péssima qualidade da comida e a falta constante de água. A reclamação foi logo apoiada pela maioria dos trabalhadores, o que levou o chefe de obras a solicitar a “Polícia da NOVACAP” para “exemplar os recalcitrantes”. Em poucos minutos chegava uma “batida” (quatro guardas) chefiados pelo “inspetor” Pimentel, que efetuou a prisão de dois operários. A selvageria dos policiais que começaram a espancar os trabalhadores foi o que motivou os graves acontecimentos. Vendo seus colegas agredidos a “cassetete”, os operários reagiram e impediram a prisão. Os guardas se retiraram e tudo levava a crer que o incidente estava encerrado. A polícia que já havia cometido uma violência (invasão de domicílio), voltaria para a vingança.

Já o jornal *O Popular* de Goiânia em sua edição de 10 de fevereiro publicou a manchete “Massacre policial: sangue de operários jorrou em Brasília”, descrevendo os fatos:

Verdadeiro pandemônio estabeleceu-se em Brasília no domingo último, quando terrível massacre foi feito pela polícia, tendo como consequência a morte de 9 operários, ficando mais de 60 feridos, alguns em estado gravíssimo. (...) às 23:30h chegava ao local um contingente policial

---

<sup>121</sup> Para cuidar do policiamento da nova capital em construção, uma instituição policial de caráter paramilitar foi criada: a Guarda Especial de Brasília (GEB). Criada pelo Departamento Regional de Polícia de Brasília (DRPB) que absorveu a Guarda Policial e a Guarda Rural da NOVACAP, estava subordinada à Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás, mas suas despesas de ordem material e pessoal estavam a cargo da NOVACAP, a companhia responsável pela construção de Brasília. A GEB tinha “a missão repressiva na área das obras, dos acampamentos e da Cidade Livre, garantindo o intenso ritmo de trabalho, vigiando para que os candangos não se desviassem de suas tarefas perdendo tempo ou entregando-se à ingestão imoderada de bebidas alcoólicas (combatida inclusive de forma violenta) e com as mulheres de zona de baixo meretrício (...) e também era “convocada” para debelar algum motim nos acampamentos, ocorridos quase sempre por motivo de alimentação” (TEIXEIRA, 1996, p. 41).

composto de 60 homens armados de metralhadoras. No mesmo ritmo em que desciam de seu veículo, os milicianos, sem ao menos tomar conhecimento do que sucedia, foram disparando suas armas contra a multidão de operários.

Além dos jornais, uma terceira fonte atesta publicamente o massacre: o presidente da *Associação dos Trabalhadores da Construção Civil e do Mobiliário*, Heitor Silva, que em telegrama às autoridades públicas federais (presidente da República, Ministro da Guerra e Câmara dos Deputados) demandava pela apuração do ocorrido:

Trabalhadores e povo de Brasília diante do monstruoso massacre praticado pela polícia local, assassinando operários indefesos da firma Pacheco Fernandes, trucidando nove trabalhadores, ferindo dezenas de outros operários, (...) altas horas da noite quando dormiam em seus alojamentos. Exigimos de V. Excelência instauração de rigoroso inquérito e punição dos culpados.

A versão oficial do episódio foi evasiva e indiferente. Lúcio Costa, o urbanista, declarou em entrevista que *era um episódio menor na construção da cidade, não tem a menor importância*. Para o documentário *Conterrâneos Velhos de Guerra* – que narra as ultrajantes condições de trabalho dos candangos durante a construção da futura capital – Costa justificou o episódio afirmando que “*não se faz uma cidade no meio do deserto com um minueto de cavalheiros*”. Já Oscar Niemayer, o arquiteto responsável, declarou que “*não tinha conhecimento*”. O presidente Juscelino Kubitschek no seu livro *50 anos em 5* (1978, p. 354), além de não mencionar o episódio da Pacheco Fernandes Dantas, comemora, como sói acontecer, a versão oficial:

A nova capital, apesar de sua tradição de operosidade, havia perdido um recorde: o de acidentes de trabalho. Somente 944 ocorrências simples, com um caso fatal, para a maior concentração obreira do mundo em 1960!

Em síntese, não houve apuração policial, nem ação judicial, nem responsabilização de qualquer tipo aos responsáveis pelo episódio, nem nenhum tipo de providência oficial que apurasse responsabilidades ou que melhorasse as indignas condições de trabalho dos candangos. As condições de trabalho continuaram péssimas, as reclamações contra a comida persistiram e as favelas ao

redor do Plano Piloto continuaram a crescer vertiginosamente. Já as obras da nova capital federal ficaram prontas antes do prazo. O massacre dos trabalhadores foi simplesmente rotulado como inoportuno e solenemente ignorado por todas as autoridades constituídas, considerado por seus líderes como insignificante face ao “progresso” que corria a olhos vistos, modificando rapidamente a paisagem pacata do Brasil central<sup>122</sup>.

O tratamento à questão conferido pelas autoridades da época – incluindo as autoridades judiciárias e seus responsáveis diretos, técnicos e políticos – é uma mostra eloquente do desprezo e do autoritarismo que marcaram as grandes obras públicas durante os “anos dourados”, em plena construção da “cereja” do *Plano de Metas*. As condições dos trabalhadores de Brasília mostram a *face dura* do processo desenvolvimentista – celebrado como moderno e arrojado – mas também excludente e segregador em seus resultados. Não houve planejamento estatal para garantir nem moradia nem condições de vida e de trabalho dignas aos trabalhadores, deslocados de todo o país para os ermos onde se localizaria a futura cidade, que desde a construção do primeiro palácio no Planalto Central, ergueram barracos e espraíram favelas. Numa cidade planejada exclusivamente para carros – um absurdo do ponto de vista urbano, desconectado do contexto histórico e da realidade local, uma vez que impede a mobilidade daqueles que não possuíam carros, a imensa maioria – as favelas, eufemisticamente denominadas *idades satélite*, não-planejadas, sem esgoto, luz, água potável, transporte, se constituíam na outra face, invisível aos olhos oficiais, do progresso avassalador capitaneado pelo Estado desenvolvimentista, brilhante em sua capacidade empreendedora, iníquo em sua distribuição, diretamente responsável pela transformação social, pelo “progresso” e pelo aumento das desigualdades sociais.

O segundo fato que ilustra a dimensão opressora, segregacionista e truculenta dos aparatos de Estado dedicados à segurança e os objetivos “sociais” das autoridades de então, como o governador Carlos Lacerda. Desta vez o fato ocorreu na periferia do Rio de Janeiro, que crescia rapidamente durante o período: o

---

<sup>122</sup> Conforme De Souza (2011, p.6), de onde as informações acerca do episódio foram retiradas: “Esta falta de reconhecimento do labor operário intenso, cercado de riscos de acidentes de trabalho que ceifou a vida de centenas de trabalhadores entre 1957 e 1960 e a postura de ignorar um fato de tal relevância para a história de Brasília faz parte do documento da história oficial da cidade”.

grande saque de Duque de Caxias e outros municípios<sup>123</sup> da Baixada Fluminense em fevereiro de 1962, que deixou cerca de 700 feridos e 42 mortos.

A greve geral convocada à época pelas confederações, federações e sindicatos de todo no país agravou a tensão social na região da Baixada – de grande população e de emprego precário – devido à ausência sistemática de gêneros alimentícios de primeira necessidade para venda nos comércios da região. A população inicialmente se aglomerou no entorno das estações de trem que, devido à greve, não operaram. Os saques começaram antes das 7h da manhã. Inicialmente nos mercados, depois se estenderam aos armazéns, açougues, padarias e farmácias. Conforme extensa reportagem do Jornal do Brasil, edição 155 de 6 e 7 de fevereiro de 1962:

A totalidade dos estabelecimentos estava com as portas fechadas, mas os populares, usando vergalhões, pedaços de pau e outras armas improvisadas, passaram a arrombar as portas aos gritos de “Estamos com fome!” (...) Durante o saque, os populares recolhiam não só os gêneros alimentícios, como todos os móveis, balanças, máquinas e caixas registradoras. As balanças, que foram consideradas como “símbolos de exploração” eram queimadas em praça pública juntamente com as cadeiras e todo material de fácil combustão.

Ainda segundo a reportagem, todos os meios de transporte foram utilizados no saque: carrinhos de mão, bicicletas, carroças e até caminhões fizeram o transporte. Conforme o relato, em cima da ponte Parada de Lucas, o Deputado Valdemar Viana protestava contra a ação da Polícia Militar (PM), dizendo aos brados que *não atirassem contra o povo*. Já o prefeito de Caxias, Adolfo Davi, declarou que assistiu nas ruas *uma verdadeira batalha*. Afirmou que homens, mulheres e crianças gritavam que *preferiam morrer lutando a morrer de fome*. Em editorial, o JB se manifestou sobre a situação política e social criticando o tema político predominante na capital federal, a querela em torno da forma do regime a ser adotado até o final do período presidencial de João Goulart, se parlamentarismo ou se presidencialismo:

---

<sup>123</sup> Além de Duque de Caxias, foram registrados saques nos seguintes municípios: São João do Meriti, Nilópolis e Nova Iguaçu.

Enquanto, numa Bizâncio distante, seca e indiferente, os políticos discutem o sexo dos anjos e a forma do regime, o povo, nos grandes centros urbanos e nas pequenas comunidades, sente-se ameaçado, em sua própria carne, segurança e sobrevivência – e reage como pode. Reage mal, reage desorientado, reage perigosamente e sofre, na carne e no sangue as consequências... Deixem-se as formas e as fórmulas para depois: trate-se, agora, do conteúdo do pão, da carne, do leite, da ordem legal e real, da ordem nas ruas e da ordem nas mesas. Pois é tão desordem o motim na praça pública como a falta de comida e de confiança nos lares.

A matéria “Multidão arrasou o comércio da Baixada” detalha os acontecimentos que contabilizaram prejuízos maiores do que um bilhão de cruzeiros, o subtítulo “Favelados atacam” é ilustrativo da situação:

Dezenas de favelados, na maioria menores, assaltaram às 15 horas, um dos armazéns do Mercado São Sebastião, criado por D. Hélder Câmara, e conseguiram levar mais de 30 caixas de mantimentos. Com a chegada de uma radiopatrulha, precedida do ruído da sirene, muitos conseguiram fugir, mas 20 deles foram presos e levados para o 21º Distrito Policial.

No subtítulo seguinte, "Lotada de presos", o repórter do JB continua:

Os guardas da Polícia de Vigilância em função na Penha, que acorreram ao Mercado São Sebastião, temiam que os favelados voltassem e pediram uma patrulha do exército, que passou depois pelo local, para deixar reforço. A camioneta Kombi que serve ao 21º DP já estava lotada de presos quando chegou à mercearia da Rua Aimoré...

A reportagem finaliza com a notícia segundo a qual os comerciantes da Guanabara, temendo que os saques se repetissem na capital, fecharam as portas antes do meio-dia por “medida de segurança”. A insegurança no abastecimento instaurada pelos saques provocou uma corrida aos armazéns da cidade do Rio de Janeiro na manhã seguinte, formando longas filas e princípio de tumulto, controlado pelas radiopatrulhas.

Em poucas horas terminam os estoques de conservas, leite em pó, velas, fósforos, massa de tomate, sabão etc. Supondo a continuação da crise política, os consumidores compravam tudo quanto podiam.

O discurso das autoridades foi no sentido de pedir mais repressão. O governador Carlos Lacerda – autoridade responsável pela segurança pública, de competência estadual – pedia ao Delegado Luís Noronha Filho, do 21º Distrito Policial, região onde ocorreram inúmeros saques, que procedesse "com maior violência na repressão ao assalto às casas comerciais". A delegacia de Duque de Caxias, entretanto, contava com apenas quatro policiais para conter a multidão. Com a escalada dos acontecimentos, foi convocado o III Batalhão de Carros de Combate que enviou quarenta homens. Também não foram suficientes. Somente uma tropa do exército conseguiu controlar a situação. Após reunião dos comerciantes locais com o governador do estado do Rio de Janeiro foram tomadas algumas medidas de estruturação da repressão, mas nenhuma medida para melhorar o abastecimento ou para conter a escalada nos preços dos gêneros alimentícios. Em 1963, um ano após o saque, foi criado o 6º Batalhão de Polícia Militar, permitindo-se a criação de grupos de seguranças particulares, - um "corpo de milicianos" com danosas consequências para a segurança pública, como a criação dos grupos de extermínio, que se mantêm ativos na região da Baixada Fluminense até os dias atuais – e a transformação da cidade em Área de Segurança Nacional na ditadura que se inicia em 1964.

\*\*\*

Na próxima seção é analisado o capitalismo politicamente orientado – responsável direto pela imensa alteração estrutural da sociedade brasileira – buscando apresentar as características principais da camada estatal dominante, o estamento. Esses tópicos são discutidos criticamente na primeira seção a partir da tese de Raymundo Faoro sobre a formação do patronato político brasileiro e sua aparente imobilidade, a famosa tese de que "numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. O capitalismo politicamente orientado" (FAORO, 2001, p.819). Embora a orientação capitalista seja uma diretriz de nossa quadra história, é possível perceber conflitos e disputas internas ao estamento burocrático, divisões e mudanças de posição, assim como imensas mudanças na ordem social que conferem um sentido dialético a uma realidade



prenhe de contradições, que influenciam as disputas políticas do período – de expansão dos direitos sociais e da participação política – que não é levada em consideração na análise de Faoro. Contra Faoro, se impõe a pergunta natural sobre o fim da democracia brasileira: se nada estava mudando, então por que houve o golpe de 1964? Buscamos responder a esta pergunta argumentando que, ainda que o estamento tenha sua lógica profunda de funcionamento na estrutura geral do Estado, é possível perceber uma mudança qualitativa nesta estrutura sendo gestada ao longo do período, de modo que esta mudança provocou uma profunda divisão dentro do estamento. A divisão do estamento, o jogo democrático, o aumento da influência do partido de representação dos trabalhadores, a consistência e abrangência do projeto trabalhista e os conflitos de interesse resultantes estão entre as principais causas do fim do regime democrático brasileiro.

Na segunda seção analisaremos o alcance institucional e o impacto na qualidade de vida na quadra histórica em análise da famosa afirmação – atribuída polemicamente a Washington Luiz por um jornalista coevo – de que *a questão social é caso de polícia*. Faremos esta análise a partir das categorias de transição, instauração e institucionalização, presentes na literatura que se dedica ao estudo dos condicionantes das democracias após períodos autoritários. Em particular, nos interessa estudar a permanência e a evolução institucional dos aparatos legais e de repressão, bem como suas consequências para as dimensões da segurança pessoal e pública, indicadores críticos da qualidade de vida. Não há democracia de fato sem respeito aos direitos humanos – de outro modo, seria simplesmente a ditadura da maioria – e o constante abuso dos direitos humanos no Brasil é um importante condicionante da qualidade de vida, num país de grandes disparidades sociais e regionais, caudatário de uma longa tradição racista e escravocrata, sempre oficialmente negada, entre outras, pela famosa tese de Gilberto Freyre – e suas variantes – da *democracia racial*.

Na terceira seção analisaremos as origens e as principais características da ideologia hegemônica do período – o nacional-desenvolvimentismo – enfocando os principais condicionantes que essa ideologia impôs às políticas sociais. O combate e a superação da pobreza passavam pela regulação e intervenção do Estado, especialmente na perspectiva de Vargas, mas a principal política social do período

para esta ideologia seria o crescimento acelerado, vencedor veloz das etapas, resolvidor de todos os problemas sociais.

A partir das características centrais do capitalismo politicamente orientado e da ideologia nacional-desenvolvimentista, discutimos na quarta seção os limites e os condicionantes do “populismo” como categoria de análise política. Esta categoria analítica – muito usada para caracterizar o período – tem sofrido diversas críticas à sua pertinência epistemológica, chamada por Jorge Ferreira (2013) de “categoria monstro”, inadequada para a quadra histórica em análise, desqualificadora da plataforma trabalhista.

### **5.1 O capitalismo politicamente orientado**

O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário. O Estado pela cooptação sempre que possível, pela violência se necessário, resiste a todos os assaltos, reduzido, nos seus conflitos, à conquista dos membros graduados de seu estado-maior. E o povo, palavra e não realidade dos contestatários, que quer ele? Este oscila entre o parasitismo, a mobilização das passeatas sem participação política, e a nacionalização do poder, mais preocupado com os novos senhores, filhos do dinheiro e da subversão, do que com os comandantes do alto, paternais, e como o bom príncipe, dispensários de justiça e proteção. A lei retórica e elegante, não o interessa. A eleição, mesmo formalmente livre, lhe reserva a escolha entre opções que não formulou (FAORO, 2001, p. 837).

A interpretação de Faoro sobre a formação do patronato político brasileiro coloca um desafio à interpretação da democracia do período que estamos defendendo: a permanência das estruturas do Brasil arcaico, herdadas de Portugal, que continuam a exercer o poder, tornando a democracia do período um mero jogo de cena. Procuramos argumentar que a tese de Faoro não explica o fenômeno político geral de nosso período de análise, se restringindo a um aspecto importante, mas não único da realidade política brasileira. As participações populares no quererismo, no luto a Vargas, nas passeatas contra e a favor das *Reformas de*

*base* mostram que, ao lado das “passeatas sem participação política”, havia uma crescente mobilização social que reivindicava a expansão dos direitos sociais. Desse modo, nesta seção nos dedicamos a discutir criticamente a tese geral de Faoro naquilo que concerne à influência do capitalismo politicamente orientado nas políticas sociais dos “anos dourados”.

No último capítulo de *Os Donos do Poder*, Faoro retoma o seu argumento geral: características estabelecidas pela Revolução de Avis, no distante ano de 1370 no jovem reino de Portugal, determinaram a estrutura profunda da organização política e social brasileira, dando origem a uma forma peculiar de capitalismo – baseado na propriedade e na empresa estatal – o capitalismo político ou politicamente orientado. O poder político deste tipo específico de capitalismo, próprio da cultura luso-brasileira, arisco à compreensão por categorias importadas do pensamento exterior, se manifesta no *estamento burocrático*, estrutura de poder impermeável e autoritária de uma minoria, uma carapaça burocrática, alheia e indiferente ao resto da sociedade, que moldou a forma de atuação do Estado frente à sociedade ao longo dos séculos<sup>124</sup>. Ao focar seu estudo na formação do Estado brasileiro – no comportamento da sua burocracia e de sua elite dominante, o estamento – fruto de um longo processo histórico de regramento e de engessamento das estruturas profundas do Estado, Faoro toca num ponto importante a ser tratado neste trabalho, mas até agora tão-somente visto de soslaio, por assim dizer, entre frestas. Tratamos agora diretamente da estrutura do Estado brasileiro - do agente político, normativamente organizado pela Lei, representado por seu corpo de funcionários, civis e militares – que concebeu e realizou as políticas públicas de nossa quadra histórica, berço formador da ideologia nacional-desenvolvimentista, alterador das estruturas econômicas, propagador do progresso e do desenvolvimento.

Faoro chama a atenção para o elemento de *permanência* que pode ser detectado no desenvolvimento histórico do Estado brasileiro, permanência burocrático-estamental que dificulta a transição para um regime de governo autenticamente democrático e que, no limite, acaba por derrubá-lo. Este padrão de

---

<sup>124</sup> Parafraseando Weber, é possível dizer que os funcionários graduados do estamento participavam do “capitalismo aventureiro”, político ou especulativo – seu *ethos*, numa palavra, era o do capitalismo pária – enquanto o puritanismo se baseava no *ethos* da organização racional do capital e do trabalho. **A ética protestante e o espírito do capitalismo** ([1904], 2001, p. 118).

funcionamento estável da organização estamental e do corpo político de costas à população, repetido e sistemático, torna-se possível devido à atitude de suspeita institucional, da vigilância e do uso da força estatal – representado em seus aparatos de coerção pela polícia política, pelo Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), pelo Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e por um poder judiciário mais preocupado com o direito administrativo do que com o direito penal. Ao contrário das teorias liberais de cunho contratualista, onde a razão de ser do contrato é a própria segurança do súdito, emanando do povo a legitimidade do governante, no capitalismo politicamente orientado, a fonte de legitimidade é o aparato estatal e seus benefícios para os seus governantes, onde não há uma clara distinção entre os interesses públicos e privados, em detrimento dos primeiros.

Faz-se, contudo, necessário reconhecer contra Faoro, que a sociedade civil nem sempre se mostrou amorfa e desorganizada e que o estamento em diversos momentos, como na véspera do golpe, estava dividido. Embora a tese da permanência do patronato encontre evidências durante todo o período, deve-se reconhecer que os grupos de pressão e amplos setores da sociedade civil passaram a ter uma participação cada vez maior na política. Aliás, durante o período os diversos setores da vida social, nas cidades e nos campos, se organizaram politicamente e a reforma urbana e rural *quase* aconteceu nas *Reformas de base*. Essas reformas se constituíam numa proposta articulada de mudança estrutural da sociedade gestada no seio do governo por burocratas e políticos experientes, como o presidente João Goulart e seu principal economista, Celso Furtado. Contra este ponto de vista, pode ser argumentado que o golpe civil-militar de 1964, vitorioso, forçou um retorno à situação de "normalidade" autoritária, própria e adequada ao estamento governante, apoiado por Faoro. Desse modo, há elementos de transformação e de mudança juntamente com elementos de permanência do velho e do arcaico – uma *antinomia* – mais do que a rígida manutenção das mesmas relações entre o Estado e a sociedade durante nosso período de análise. O elemento de mudança não pode ser desprezado, uma vez que a participação e pressão popular surtiram efeito diversas vezes no período, em várias áreas o Estado se modernizou – como no planejamento e na coordenação – mas em outras, como na conformação geral dos serviços de justiça e do poder de polícia, o Estado continuou operando da mesma maneira: criminalizando a pobreza, se associando à

empresa capitalista, realizando negócios, mantendo-se indiferente à enorme desigualdade social brasileira.

\*\*\*

Inicialmente assentado no patrimonialismo pessoal – onde o rei era proprietário de todas as terras e das principais atividades de comércio – o capitalismo politicamente orientado passa a se assentar gradativamente sobre o patrimonialismo estatal, adotando o mercantilismo como técnica de operação da economia, onde o Estado se põe à frente dos interesses econômicos e dos negócios capitalistas. Entre as principais características desse Estado mercador, se destacam o apego à aventura e ao lucro fácil como valores que levaram, num primeiríssimo momento, à expansão do pequeno reino português, cuja experiência ultramarina está entre os seus feitos mais notáveis. O rei era o principal investidor e o principal beneficiário dessa expansão, de caráter nitidamente mercantilista. O constante comércio e contato com o exterior, características peculiares dessa forma de Estado, criou uma sociedade aberta aos estrangeiros e às novidades, embora não seja ela mesma criativa nem proativa. Essa sociedade, pré-capitalista – mercantilista e não medieval – se remodela com o advento do capitalismo industrial, se amolgando às mudanças tecnológicas e políticas trazidas de fora, sem perder seu caráter e estrutura. No novo Estado industrial, as atividades privadas, quando de vulto, são realizadas pelo Estado ou associadas a ele, tornando-se uma *extensão da burocracia oficial*, aproximando o campo estatal do campo econômico, onde a dinâmica do mercado se altera “em direção ao mercado administrativo, com demandas seletivas, de caráter militar e político” (FAORO, 2001, p. 831).

O Estado mercador, capaz de comerciar, desafia as estruturas de análise teórica tradicionais, pois traz em seu bojo um quadro administrativo com interesses próprios, uma elite letrada e versada na burocracia, cujo expoente é o *bacharel*, que não se confunde nem se reduz às classes sociais marxistas. Tampouco esse tipo específico de Estado contempla a perspectiva liberal, uma vez que a iniciativa privada, onde o valor e a ambição do indivíduo determinam o êxito e a ascensão social, não se coaduna com a figura típica do estamento: o *funcionário*, dócil e servil aos desígnios de seus superiores. A distinção social só estava aberta àqueles que,

tendo seu currículo e carreira aprovados de cima para baixo, seguissem uma espécie de ética confuciana, do bom funcionário, nos assuntos do Estado.

A tese central de Faoro é de que o poder tem um reduzido círculo de donos, refratários e indiferentes à nação e à sociedade, cuja organização burocrática resiste incólume a passagem do tempo. Tudo provém e tudo se espera desse Estado provedor, detentor das iniciativas e dos negócios. Destruidor e criminalizador dos movimentos sociais que surgem fora ou longe de sua tutela. Nessa perspectiva, *o chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário* (FAORO, 2001, p. 837). Esse chefe se adapta às exigências do estamento, utilizando os instrumentos políticos derivados do controle do aparato estatal, seja por adesão, seja pela força, para dirigir o Estado em seus negócios, orientando politicamente o capitalismo. Desse modo, o Estado mercador concretizado ao longo dos séculos e industrializado a partir de 1930 possui estruturas e objetivos muito distintos do estado de bem-estar social do pós-guerra que se formou na Europa.

A estrutura de dominação do Estado brasileiro sobre a sociedade, ainda que possa ser criticada em muitos de seus aspectos secundários, possui consequências diretas sobre a formulação, alcance e resultados das políticas sociais. O funcionamento da democracia brasileira no período oscila entre um relativo aumento das liberdades políticas, da capacidade de ação estatal, do desenvolvimento social e do fortalecimento da estrutura autoritária (a ser tratada na próxima seção) que condiciona a forma como o Estado atua em relação à sociedade civil: vigiando, fiscalizando, coagindo e punindo.

## **5.2 A “questão social” como caso de polícia**

É disso que se trata quando se diz que, no processo de transição, há uma “questão social” a ser resolvida. Na Europa de meados do século XIX, a expressão “questão social” referia-se às condições de vida do proletariado industrial. No Brasil, assim como em quase toda a América Latina, a expressão designa a enorme massa de pobres e miseráveis cujo número, em alguns casos, ultrapassa o do proletariado. No caso do Brasil... essa massa de pobres e miseráveis compreende cerca de metade da população. Quais são as possibilidades de consolidação de uma democracia política na qual perto da metade da população não recebe nem mesmo os benefícios mínimos do desenvolvimento? (WEFFORT, 1994, p. 19).

A imensa desigualdade econômica e social conforma as políticas de segurança pública no Brasil de uma forma eminentemente repressiva e autoritária, mesmo durante o período democrático, com eleições regulares e liberdade de expressão. As categorias de análise dos processos de transição, instauração e consolidação das democracias utilizadas por Weffort (1994) e Cardia (1999), permitem abordar as difíceis questões relacionadas a uma dimensão do bem-estar intangível para a qualidade de vida e, por isso mesmo, em grande medida ignorada pelos economistas: a segurança. Contudo, questões associadas à segurança privada e coletiva, tanto no nível objetivo dos indicadores, como índice de óbitos, quantidade de prisões, tamanho da massa carcerária, como no nível subjetivo da sensação de segurança e da felicidade, possuem grande impacto nos limites reais de uma democracia e na qualidade de vida da maioria da população na quadra histórica que estamos a estudar. Assim, a dimensão da segurança pessoal e coletiva torna-se central num estudo sobre a qualidade de vida num país onde a “questão social” é ainda hoje tratada como caso de polícia, a despeito de diversos esforços, de intensidades variáveis, em sentido contrário. Uma avaliação da democracia *real* do período deve levar em consideração os aspectos institucionais e históricos dessa dimensão. Como assinalamos no Capítulo 2, a partir do marco teórico da abordagem das capacitações, entre os principais elementos que asseguram a qualidade de vida das populações encontra-se a segurança pessoal e pública, de modo que o caráter multidimensional do desenvolvimento mostra toda sua força num país desigual como o Brasil, onde a violência nos bairros mais pobres e no campo é cotidiana. Riqueza, saúde e educação em muitas situações dizem muito pouco sobre a sensação de segurança, sendo inegável o seu impacto na qualidade de vida. O desenvolvimento do capitalismo no Brasil e seus processos concomitantes de aprofundamento e de internacionalização acelerados, como já vimos, aumentaram as desigualdades sociais e econômicas da sociedade brasileira, gerando uma série de consequências que impactaram negativamente a qualidade de vida no período.

\*\*\*

A percepção da questão social como caso de polícia atravessa gerações de políticas sociais no Brasil, desde a República Velha até nossos dias. Ao longo do

tempo os conflitos resultantes da desigualdade de rendas e de oportunidades são redefinidos, recolocados, tratados, apaziguados, se possível; reprimidos, punidos, coagidos, se necessário. A crescente e iníqua desigualdade social brasileira atravessou incólume aos mais de cem anos de República, ultrapassando em muito o período histórico deste estudo. A repressão aos movimentos sociais, a marginalização e exclusão de indígenas, negros, pobres, trabalhadores encontra-se em certas lógicas predominantes no próprio seio do Estado, nas políticas de internação compulsória, nas prisões, na manutenção dos latifúndios e das desigualdades.

A “massa” de camponeses, mais de metade da população nacional, vítimas do arbítrio do coronel de norte a sul do país, não podia recorrer ao Estado em busca de amparo e justiça, pois este, mediante a criminalização sistemática da pobreza, protegia o latifúndio, a grilagem e a iníqua distribuição de terras. A questão social no campo permanecerá criminalizada durante todo o período, mas a permissão de livre associação e expressão permitiram que surgissem movimentos organizados, cada vez mais participativos. As ligas camponesas se constituíram no mais organizado movimento camponês do período. Inicialmente as ligas foram organizadas tendo por base para suas reivindicações o Código Civil e a Bíblia, mas a partir de 1959 passou a haver laços com os revolucionários cubanos. Sob a liderança de Clodomir Moraes, é estruturada uma facção de matriz revolucionária das Ligas, com campos de treinamento e orientação paramilitar. A partir de 1963 iniciar-se-á o processo de transformação das Ligas em um partido político, com o objetivo nunca realizado de se tornar o primeiro partido camponês brasileiro, revolucionário, de inspiração marxista, com o *slogan* "Reforma Agrária. Na lei ou na marra" (BARCELLOS, 2011).

Sob orientação do grupo de Clodomir Moraes foi lançada em 1962 a Cartilha *Bença Mãe*, que ilustra o clima de acirramento no campo trazido pela Revolução Cubana, trazendo duas dezenas de orientações denominadas “Conselhos” aos camponeses. O clima de radicalização política que se instaurava deixava claro quem eram os inimigos do camponês.

Mantém a tua foice sempre bem amolada atrás da porta, para te defenderes da agressão do inimigo, que é o capanga e a polícia, a serviço do latifúndio. (CARTILHA BENÇA MÃE, p. 11).



Se a situação do campo permanecia explicitamente como *caso de polícia*, radicalizada ao final do nosso período de análise com a vitória da revolução cubana e com o aumento da tensão da Guerra Fria na América Latina, no nível das relações de trabalho no pólo dinâmico da economia, na indústria – verdadeiro ponto nevrálgico do funcionamento do Estado desenvolvimentista capitalista – a situação aparentemente era melhor, mas, como observa Fonseca, essa melhoria mantinha as características autoritárias do Estado interventor. Com a diferença de que agora a repressão utilizava meios *pacíficos*, com o objetivo de retirar toda a iniciativa da sociedade civil, colocando-a sob a tutela estatal e do direito administrativo, impedindo o livre funcionamento dos sindicatos e das associações de operários.

Assim, no meio rural, a “questão social” continuava a ser caso de polícia... Esta última expressão, corrente na linguagem dos coevos, foi adotada pelo próprio Vargas com a intenção de fazer crer a inexistência de repressão ao movimento operário após 1930, ou seja, as *boas leis* teriam substituído a coerção física – a qual se tornara com a “Revolução”, “coisa do passado”. Isto, entretanto, não se observou na década de 1930; nota-se, ao contrário, que ao estabelecer a legislação social o governo não só legalizou os conflitos, mas *redefiniu-os* – e, com isso, legitimou a própria repressão... Esse procedimento do governo estava em consonância com os novos tempos: a urbanização e a concentração da massa operária em grandes centros exigiam, por assim dizer, um tratamento à questão social diferente do da República Velha... Se o governo, em 1930, mostrava-se “progressista” no enfrentamento da “questão social” ao ajudar a vencer obstáculos à acumulação capitalista, organizando o mercado de trabalho, não deixava de ser ultraconservador do ponto de vista dos trabalhadores: legalizar as relações de trabalho significava, de fato, ignorar as lutas de classe, ou seja, tratá-las como patologia; significava, em outras palavras, dismantelar o movimento operário nascente. A “questão social”, neste aspecto, continuava encarada como “caso de polícia”: mas o que antes consistia em arbitrariedade policial, tornava-se medida legal para a defesa das instituições (FONSECA, 1989, pp. 237-8).

\*\*\*

Após a queda da *cortina de ferro*, rica literatura se debruçou no estudo da transição e consolidação de governos autoritários para democracias, revigorando também os estudos sobre os processos de transição e de consolidação democrática na AL. Na esteira desses estudos, Weffort (1984, p. 52ss), Pinheiro (1999) e Cardia (1999) analisam os processos políticos de transição e de consolidação da democracia brasileira. O interesse desses autores é mais amplo do que o desse estudo, uma vez que o foco é o processo de transição pós-regime militar, que

culminou com promulgação da Constituição de 1988. Embora existam muitas semelhanças em ambos os processos de transição, iremos nos deter somente naqueles elementos que possam nos ajudar a compreender a dinâmica de transição do Estado Novo para a Terceira República, em que permanecem os traços autoritários da estrutura estatal do regime anterior tanto no nível da União, quanto no nível dos estados, não totalmente extirpados de suas instituições e personagens.

No primeiro momento, de transição, ainda subsistem as estruturas do regime anterior e pode ser delimitada entre a deposição de Vargas pelo exército até a chamada para as eleições constituintes. No segundo momento, de instauração, se planejam as novas instituições e procedimentos, fato que ocorreu com a promulgação da Constituição de 1946 e posse do presidente democraticamente eleito, o general Eurico Gaspar Dutra, ex-Ministro da Guerra do Estado Novo. Ou seja, apenas analisando o momento de instauração é possível afirmar a não superação do regime anterior e sua possível permanência em várias esferas da vida governamental, como no âmbito institucional, em particular àquelas relacionadas à segurança e a defesa, uma vez que os principais protagonistas no antigo regime estão no centro da cena da nova democracia. O terceiro momento é o de instalação ou consolidação, quando são formadas ou reforçadas as instituições da esfera política a partir uma perspectiva essencialmente democrática. A consolidação democrática dependerá muito dos motivos pelos quais ocorreu o fim do regime anterior. Se ocorreu por derrota do regime anterior, como as derrotas militares de Alemanha e Itália na Segunda Guerra Mundial, ou se por uma transformação do regime a partir de reformadores dentro da elite ou se por condicionantes que implicaram o fim parcial do regime anterior, mas não a sua superação. As transições que decorrem da derrota do regime autoritário favorecem a consolidação da democracia, encorajando a *aquisição do costume de viver em democracia* (RUSTOW, *apud* MOLINO, 1986). Caso a consolidação não ocorra de modo a enraizar o comportamento democrático nos agentes políticos, é possível haver regressão para novo período ditatorial (MOLINO, 1986). Caso a transição decorra de reforma, é possível que as elites do antigo regime permaneçam no poder e a adesão destes ao novo regime pode ser provisória, como é o caso da adesão dos militares ao regime democrático e sua suspensão por eles das garantias democráticas e constitucionais ao final do período. A transição do Estado Novo para os “anos

dourados” foi incompleta e parcial conforme Pinheiro (1999) e Weffort (1984), devido à permanência do principal dispositivo do aparato repressivo do período anterior, a LSN, bem como da permanência na cena política dos principais personagens políticos do período anterior, como Dutra, Vargas e Filinto Müller. Entretanto, é forçoso reconhecer que, a despeito da permanência das personagens do período autoritário anterior, houve inflexões importantes comportamento político do estamento com o regime democrático.

A análise do processo de consolidação da democracia requer que se considere as experiências democráticas anteriores ao período autoritário – em nosso caso, a experiência da República Velha – em especial os tipos de representação política e de interesse que existiam, tais como partidos políticos, sindicatos e associações, e os fatores que permitiram o surgimento do regime autoritário. Do regime autoritário que inicia formalmente em 1937, consideraremos a permanência do arcabouço legal de repressão – com exceção do TSN, extinto ao final do Estado Novo – a permanência de seus agentes no novo regime e os sérios abusos aos direitos humanos cometidos por agentes do Estado, o não funcionamento da justiça para apurar responsabilidades como no caso do massacre dos trabalhadores de Brasília em 1959. Como observa Cardia (1999, p. 34), as violações de direitos humanos são pouco estudadas nos períodos democráticos, com os autores focando tais violações em períodos ditatoriais<sup>125</sup>. Conforme Pinheiro (1991), as violações dos direitos humanos mesmo em regimes democráticos têm um caráter de "pedagogia do medo", que mantém violações estruturais da sociedade, como imensas desigualdades econômicas e de oportunidades. Desse modo, apesar das mudanças de regime político, alternando entre democracias e períodos autoritários, é possível perceber uma continuidade no tratamento estatal para a “questão social” que fortalece a visão de Faoro da permanência das instituições do Brasil arcaico. Segundo Vieira *et al.* (2010, p. 104):

---

<sup>125</sup> “O respeito aos direitos humanos na democracia é considerado fundamental e reiterado por vários autores, entretanto a maioria destes autores parece ignorar que tais violações continuam a ocorrer nos períodos democráticos. Por que a continuidade das violações junto a população de baixa renda não é priorizada pelos autores e por que não se transforma em problema, não sabemos responder. No caso do Brasil, onde a frequência dessas violações é muito alta é mais difícil não notá-las, ainda assim há pouca consciência de que representam um obstáculo à consolidação democrática” (CARDIA, 1999, p. 32 - 33).

Analisamos a transformação dos denominados órgãos de segurança nacional em órgãos de repressão ao longo de todo o século XX no Brasil. Tal repressão evidencia a criminalização das lutas sociais e a natureza autocrática de um Estado que vê as mobilizações sociais de qualquer ordem como expressão do inimigo interno e subversões radicais. Nos períodos em que vigora a autocracia institucional, travestida da democratização, dois fenômenos se manifestam: de um lado, o não reconhecimento do aprisionamento por razões políticas, sendo toda ação deste teor enquadrada como crime comum. Em contrapartida, a lógica de ação vigente nos períodos ditatoriais não se altera, expressando-se no cotidiano das delegacias, nas tramitações e resultados processuais, nas práticas de tortura, nos assassinatos praticados por agentes policiais civis ou militares, apenas por suspeição de possíveis contravenções, ou de pessoas nos cárceres, portanto, sob custódia do Estado, nas denominadas “chacinhas” e na impunidade de toda ordem.

\*\*\*

Segundo Touraine (1981), a democracia pode ser definida como o equivalente político do mercado nos países que possuem razoável homogeneidade social. O vínculo desta democracia com a sociedade reside na crença dos cidadãos de que este regime de governo permite uma combinação da defesa de seus interesses com as leis e as decisões políticas – as instituições formais – que definem a vida coletiva. De outra parte, quanto mais heterogênea e segmentada for a sociedade, maiores são os obstáculos para que democracia funcione como mercado político, onde vence o partido com a melhor oferta de cestas de serviços públicos escolhidos com liberdade, autonomia e informação completa por exigentes cidadãos-eleitores. A existência de profundas desigualdades sociais, evidenciadas pela presença maciça de formas de exclusão social, de analfabetismo e de subnutrição, indicaria que não há livre escolha dos representantes, pois a livre escolha requer que os grupos mais ricos não dominem as campanhas políticas e que as desigualdades sociais sejam tão grandes a ponto de reduzirem e perverterem a cidadania.

Nos países da AL, os obstáculos econômicos e sociais para a consolidação da democracia residiriam na grande desigualdade e nas relações promíscuas das elites com o Estado – na dificuldade, que tratamos mais acima, em separar o público do privado nos grandes projetos estatais – que se expressam na continuidade do prebendalismo (CARDIA, 1999, p. 18), o que impediria que os cidadãos percebessem o processo de tomada de decisão democrático como contemplando tanto os interesses individuais quanto coletivos.

Não há sociedade civil sem Estado de direito e sem um amplo desenvolvimento de “instituições autônomas”, isto é, instituições não dirigidas pelo governo, mas que atuam como agentes da vontade dos grupos de interesse da sociedade. Segundo Dahrendorf (1990), estas instituições incluem partidos políticos, sindicatos, empresas independentes, movimentos sociais, igrejas, profissões liberais e universidades autônomas. No nosso período de análise, partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais, igrejas e universidades florescem vinculados de uma forma e de outra aos interesses estatais, embora, cada um, em sua medida, também estivesse submetido a outras lógicas, em particular da acumulação capitalista e da orientação cristã.

As transições na AL foram usualmente produtos de negociação entre as elites, *transições pela cúpula* (GARRETON, 1991), de modo que não houve transição imposta pela oposição ou por ruptura institucional com o regime anterior. Desse modo, nos regimes latino-americanos, de uma maneira geral, e na transição do Estado Novo para a democracia, em particular, não ocorreu colapso completo do regime autoritário, de maneira que muitas das instituições e personagens do antigo regime continuam moldando as relações sociais durante o período democrático. A transição e a instauração democrática, que deveriam ser momentos de ruptura com o passado, ao contrário, foram momentos de grande ambiguidade, protagonizados pelo exército, em meio à campanha do *Queremismo*, movimento de caráter popular que pedia a Constituinte democrática com Getúlio, o ditador recém banido da política brasileira.

Do ponto de vista da consolidação democrática do controle social e político do Estado sobre a sociedade, é possível traçar uma linha de evolução institucional que tem sua origem na promulgação da Lei de Segurança Nacional de 1935, que definia os crimes contra a ordem política e social, na preparação institucional da ditadura do Estado Novo. Em setembro de 1936, Vargas cria o Tribunal de Segurança Nacional (TSN), como resposta ao levante comunista da Aliança Nacional Libertadora (ANL). O TSN foi responsável pelos crimes contra a segurança nacional, a economia popular e políticos. Durante sua atuação, o TSN condenou 1.420 pessoas, entre elas personalidades como Caio Prado Júnior, Carlos Marighella, Luís Carlos Prestes, Monteiro Lobato e Plínio Salgado. O TSN foi extinto com o final da guerra, mas não seu marco legal, a Lei de Segurança Nacional, que continuou em vigor durante todo

o período, sendo uma prova cabal da imensa dificuldade em efetivar a transição para um regime democrático num país de grande população e crescente aumento da riqueza e da desigualdade.

A Delegacia Especial de Segurança Política e Social (DESPS) foi criada em 1933 e estava diretamente subordinada à Chefia de Polícia do Rio de Janeiro. Embora não houvesse uma vinculação formal, a DESPS dirigia a segurança pública também nos estados, padronizando procedimentos e trocando informações<sup>126</sup>. Filinto Müller foi seu dirigente mais notório e temido, típico representante do antigo regime – agraciado com a anistia ampla e irrestrita dada por Vargas ao final do seu período como ditador – que ocupará proeminente papel na vida pública brasileira até mesmo durante a ditadura que se inicia em 1964. Em 1945, Müller é um dos fundadores do PSD, sendo eleito para o Senado em 1947, lá permanecendo durante toda Terceira República. Em 1970 torna-se senador pela ARENA e, em 1973, presidente do Senado Federal. Müller é um dos casos mais notórios de permanência do antigo estamento, diretamente responsável pelas torturas e perseguições políticas durante o Estado Novo, atuante como senador em plena democracia...

### **5.3 O progresso e o desenvolvimento como políticas sociais**

Gestada desde a ascensão de Vargas ao poder quando da vitória da Aliança Liberal e desenvolvida ao longo do seu primeiro período governamental, a ideologia nacional-desenvolvimentista se consolidou madura e hegemônica nos “anos dourados”. A resolução pela industrialização saltadora das etapas do desenvolvimento, a criação das novas estatais, a associação com o capital internacional, partiram da elite dominante que mesclava uma ideologia que *conserva progredindo*, de conteúdo nacionalista e interventora na vida econômica e social,

---

<sup>126</sup> Conforme Vieira (2010, p. 109 - 110): “do ponto de vista da estrutura que vai respaldar a ação destes órgãos, a sua transformação se dará em um sistema interligado entre os estados e o governo federal, com ramificações, a configuração de cujo sistema se estende a todos os rincões do país exatamente na segunda metade da década de 1950. A discussão sobre a antinomia entre a postura democrática preconizada pelo governo JK e esta realidade leva alguns analistas a isentar o governo, considerando a autonomia entre os poderes e, no caso dos militares, seu funcionamento como uma espécie de quarto poder. Por outro lado, há os que enfatizam o curto período entre uma ditadura e outra e a real possibilidade de se alterar profundamente a dinâmica estatal, enquanto outros estudiosos consideram que a violência é inerente à configuração autocrática que assume o Estado no Brasil e em outros países latino-americanos”.

alteradora das estruturas sociais, admiradora da última moda em Paris, Roma ou Nova Iorque.

Fonseca (2010) destaca as quatro influências principais que moldaram o ideário desenvolvimentista: o nacionalismo, o positivismo, o industrialismo e as correntes pró-intervenção na economia. O desenvolvimentismo, ao amalgamar essas diferentes visões, produziu uma ideologia nova – industrializante e interventora – que irá marcar os grandes projetos públicos e as grandes empresas estatais dos anos 1950, assim como as formas com que o Estado se relaciona com a sociedade, suas prioridades e estratégias.

Neste ideário, o desenvolvimento não é apenas uma palavra de ordem a mais, mas o elo que unifica e dá sentido a toda a ação do governo, ao legitimar a ampliação de sua esfera nos mais diferentes campos, além da economia propriamente dita: educação, saúde, legislação social, cultura, políticas públicas, etc. Torna-se um fim em si mesmo, porquanto advoga para si a prerrogativa de ser condição para desideratos maiores, como bem-estar social, ou valores simbólicos de vulto, como soberania nacional. Assim, o desenvolvimento assume a configuração de uma utopia, um estágio superior a ser conquistado, com patamar mais elevado de felicidade. Sem ele a nação permanecerá no atraso, com péssima distribuição de renda, periférica ou subordinada no contexto internacional, com indicadores sociais degradantes (FONSECA, 2004, p. 228).

As radicais transformações pelas quais passaram a economia e a sociedade brasileira ao longo do período tiveram como norte ideológico o desenvolvimentismo e como executores um Estado cada vez maior e mais complexo, com a criação de inúmeras medidas de regulação da vida em sociedade, das empresas estatais como a Petrobras e a Eletrobras. Esta ideologia, hegemônica configura a realidade social, estabelece sua agenda, molda a visão de futuro acerca das políticas sociais e dos conflitos distributivos que estamos a estudar.

O nacionalismo, o industrialismo e o intervencionismo ganham uma conformação original em nossa quadra histórica, associados que estão às grandes transformações estruturais pelas quais passava a sociedade brasileira, norteadas pelo desenvolvimentismo, ideário fortemente influenciado pelo positivismo de Augusto Comte. A matriz positivista de pensamento aceita a intervenção do Estado na economia, associando os direitos – como o de propriedade – a determinado grau de evolução social e não como direito absoluto, uma vez que rejeitavam a metafísica associada às noções liberais. Os positivistas eram materialistas e pragmáticos do

ponto de vista epistemológico, o que lhes permitia uma importante margem de manobras tática nas negociações políticas – fato que reforçaria as *soluções de compromisso* características da democracia brasileira. Seja como for, a contribuição fundamental do pensamento positivista para a ideologia desenvolvimentista que se instaura no Brasil é determinar a intencionalidade e definir os rumos para o progresso. Conforme a ideologia positivista, caberia ao homem um papel ativo na construção da história, abolindo privilégios de nascimento, separando a esfera pública da privada, o Estado da religião, reforçando o caráter técnico e autoritário que a administração do Estado deveria possuir.

o discurso positivista apresentava a contradição (muito explorada pela Religião da Humanidade, crítica do positivismo político) de condenar a ideologia e a política, as quais deveriam ser substituídas pela ciência e pela administração, quando, na verdade, defendia uma tábua de valores muito mais explícita e apelativa para o espírito militante do que o próprio liberalismo, pois abria uma brecha para substituir a impessoalidade do mercado pela ação consciente do Estado e dos governantes – daí a ditadura “esclarecida” ou “científica”. Não é de se ignorar que o desenvolvimentismo, tanto no Brasil como na maior parte dos países latino-americanos, não só conviveu com regimes autoritários e ditatoriais, mas neles encontrou ambiente propício para sua afirmação, como no caso do Estado Novo varguista (FONSECA, 2004, p. 15).

O período assistiu nascer um nacionalismo de outra coloração, diverso daquele da Independência ou mesmo do Estado Novo. Uma nova forma de nacionalismo seria moldado pelo liberalismo triunfante do pós-guerra, Cada vez mais baseado nas novidades tecnológicas, do rádio, do telefone e, cada vez mais, da televisão. O nacionalismo do período, como observa Weffort surge diretamente ao nível do Estado.

[O nacionalismo] corresponde, neste período que se inicia com o segundo governo Vargas, a grupos políticos, tecnocratas e militares situados no aparelho do Estado ou diretamente associados a ele e que tratam de definir uma estratégia *para o Estado* em face dos problemas criados ou enfrentados pelo desenvolvimento industrial e urbano do país. *A ideologia nasce, pois, dentro do Estado* ou em associação com ele, embora pretendendo traduzir os interesses gerais de todo o povo. A política nacionalista expiou de várias formas o pecado original da ideologia (WEFFORT, 1980, p. 40).



Conforme já vimos no Capítulo 3, a ideologia desenvolvimentista enxergava a redução da pobreza como questão prioritária. Para isso, o desenvolvimento deveria ser acelerado. Conforme a visão de JK e de sua Missão Panamericana, o crescimento acelerado e vencedor das etapas seria a melhor forma de se lutar contra o comunismo que ameaçava o continente. A redução da pobreza somente seria possível com o aumento da renda – consequentemente com o aumento da produtividade média da economia – e os aumentos requeridos para a superação do atraso somente poderiam ser alcançados com a industrialização. (STORMOWSKI, 2011) Assim, conforme a ideologia nacional-desenvolvimentista, a verdadeira ação de combate à pobreza deveria ser associada a um projeto geral de elevação de renda e, *ergo*, de industrialização. Mas não havia soluções “no varejo” propostas para a questão do aumento da desigualdade. Como vimos, o próprio nascimento de Brasília mostra a outra face da ideologia nacional-desenvolvimentista e de sua utopia de progresso, excludente e injusta àqueles à margem do sistema.

#### **5.4 Os limites das interpretações “populistas”**

O estudo da evolução da qualidade de vida, da implementação das políticas sociais nas áreas da saúde, educação e renda, e o amadurecimento das instituições republicanas e da democracia cada vez mais substantiva do período levam a uma discussão crítica sobre a aplicação do conceito de “populismo” aos “anos dourados”. As contribuições de maior envergadura para caracterizar o período da história brasileira compreendido entre 1930 e 1964 como “populistas” encontram-se nos trabalhos de Francisco Weffort, Octávio Ianni e Fernando Henrique Cardoso<sup>127</sup>. Embora diverjam entre si em pontos importantes, é possível identificar um núcleo comum de ideias nesses autores, que consideram o “populismo” como a principal característica política do período, um sistema de dominação baseado num líder demagógico, manipulador das “massas”, que ainda estariam num estágio imaturo e inconsciente do seu papel nas relações de classe e no capitalismo brasileiro

---

<sup>127</sup> Conforme Fonseca (2010), as reflexões iniciais mais instigantes sobre o conceito de populismo encontram-se nas obras de Gino Germani, Torcuato di Telha e Ernesto Laclau.

nascente.

Recentemente, contudo, um conjunto importante de autores, como Ferreira (2013), Gomes (2013), Fonseca (2010, 2013), Flores (2002), Silva (2004), Weyland (2001), entre outros, passaram a criticar os abusos no uso do conceito do populismo, e acabaram por apontar importantes limitações ao uso explicativo deste conceito. Ferreira (2013) considera o populismo como uma "categoria monstro". Gomes (2013), por outro lado chama a atenção para a sobrevivência do conceito, um "gato de sete vidas", retornando para explicar a suposta impossibilidade dos valores democráticos no país nos tempos do neoliberalismo de Fernando Collor de Mello, depois de ser usado para desqualificar os governos trabalhistas de Vargas e de João Goulart. Ao analisar o conceito de "populismo", Weyland (2001) conclui que o conceito de populismo seria uma categoria de análise política suficientemente plástica para abarcar uma miríade de personalidades dos mais diferentes matizes ideológicos, desde Vargas e João Goulart, no populismo clássico, até Fernando Collor de Mello, Carlos Menem e José Sarney (!) na análise populista renovada na América Latina a partir da década de 1990, fazendo com que, ao ganhar em extensão, o conceito perdesse em intensão, isto é, em poder explicativo (WEYLAND, 2001, p.13). Ferreira (2013), por outro lado, buscou conferir historicidade ao conceito de populismo, destacando que os conceitos, quando usados na análise política, nunca são neutros, sendo usados como "armas" na disputa política.

Ferreira procura explicitar a trajetória desta pretensa categoria sociológica – na verdade acusatória do projeto trabalhista que se ensaiava sob a liderança do PTB, fazendo convergir os interesses estatais com os interesses dos trabalhadores - a partir de três momentos: i) o populismo de primeira geração; ii) o populismo de segunda geração; e, iii) o colapso do populismo. Segundo o autor, o primeiro momento encontra-se entre as décadas de 1950 e 1960, onde os primeiros autores do populismo, como Octávio Ianni, Fernando Henrique Cardoso e Francisco Weffort haviam sido influenciados pela teoria da modernização, pela perspectiva histórico-estrutural que interpretava o fenômeno a partir das articulações estabelecidas entre as economias periféricas da América Latina e as economias capitalistas dominantes. No segundo momento, a síntese básica de Weffort<sup>128</sup> do *estado de compromisso a*

---

<sup>128</sup> Conforme Weffort (1980, p. 26), o populismo deveria possuir as seguintes características: "1 – massificação, provocada pela proletarianização (de fato, mas não consciente) de amplas camadas de

partir da repressão estatal e da manipulação política como característica essencial do populismo permanece, embora o autor conceda que alguns benefícios tenham sido concedidos aos trabalhadores por conta da pressão que exerceram sobre o governo. Conforme Ferreira,

A segunda versão do fenômeno apropriou-se das ideias de Weffort, ressaltando as variáveis repressão e manipulação, mas subestimando e, muitas vezes, desconhecendo o viés satisfação. Surgiu, assim, o populismo na sua interpretação mais repressiva e demagógica (FERREIRA, 2013, p. 84).

Finalmente, o colapso do populismo entraria em evidência a partir da década de 1980, a partir da recepção dos estudos de Gramsci, Ginzburg, Foucault e Thompson, e do uso das categorias de cultura, tradição, circularidade, apropriação, resistência, entre outras, que melhoraram a compreensão do que hoje se entende por cultura política. Desse modo, conceitos como “massas”, “populismo” e “povo” passaram a ser de uso bastante limitado na compreensão dos fenômenos políticos, vistos com cada vez mais desconfiança pelos cientistas sociais. Mas o seu significado político, depreciativo das formas de associação entre o Estado e os trabalhadores, continua ativo. Assim, segundo Ferreira, a inoperância do conceito de populismo para a explicação histórica se deve aquilo que esconde: a organização dos trabalhadores a partir da industrialização brasileira a partir de 1930, que deu origem ao fenômeno do trabalhismo.

No trabalhismo, estavam presentes ideais, crenças, valores e códigos comportamentais que circulavam entre os próprios trabalhadores muito antes de 1930. Compreendido como um conjunto de experiências políticas, econômicas, sociais, ideológicas e culturais, o trabalhismo expressou uma consciência de classe, legítima porque histórica (FERREIRA, 2013, p. 103).

Desse modo, classificar o longo período democrático, que assistia a construção social da democracia substantiva brasileira, como “populista” significa classificar valorativa e pejorativamente todo o fenômeno político da democracia e de seu desenvolvimento institucional como demagogia e reconhecer a existência de uma elite esclarecida detentora da “verdade social”, capaz de julgar valorativamente

---

uma sociedade em desenvolvimento que desvincula os indivíduos de seus quadros sociais de origem e os reúne na massa; 2 – perda de representatividade da classe dirigente – e, em consequência, de sua exemplaridade, – que, assim, se transforma em dominante, parasitária; 3 – aliadas a essas duas condições à presença de um líder dotado de carisma de massas”.

como o Estado e os trabalhadores deveriam agir. Além de servir aos golpistas de direita, que por fim deram o golpe em 1964, as teses do populismo também eram utilizadas pelos partidos de esquerda, que encontravam no populismo um conceito útil às suas finalidades políticas. Deste modo, o populismo tem sua existência atual largamente influenciada pela sua significação nas disputas políticas ideológicas, devendo ser usado com cautela nas análises que visam à interpretação dos fenômenos sociais do Brasil e da América Latina. Como esclarece Fonseca (2010, p. 30):

As teses sobre o populismo na América Latina no século XX encontraram no Brasil campo fértil na intelectualidade, principalmente de matiz marxista, nas décadas de 1960 e 1970. Tratava-se, sobretudo, de uma interpretação sobre o interregno de 1946 a 1964 como uma continuidade do autoritarismo enraizado historicamente no país: negligenciavam-se a experiência democrática e os movimentos sociais do período sob o entendimento de que havia uma manipulação das “massas”, principalmente urbanas, por parte de líderes geralmente carismáticos que atendiam parcialmente suas demandas e contabilizavam seus resultados em benefício próprio, dificultando a ação dos sindicatos e dos partidos da “verdadeira” esquerda, concebida como porta-voz dos “reais” interesses da classe operária e vanguarda responsável por liderar a revolução social em direção ao socialismo. É interessante notar que ora se considerava o proletariado sujeito da história e classe responsável pelo papel histórico da transformação, ora fraco, sem consciência política e manipulável por líderes populistas, o que legitimava a necessidade de uma vanguarda esclarecida. Esta versão crítica a governos como de Vargas e Goulart, no caso brasileiro, logo extrapolou os livros e debates acadêmicos e encontrou campo ainda mais fértil na mídia e na política oficial: políticos conservadores, principalmente após 1964, passaram a adotar a qualificação de “populismo” para designar tudo aquilo a que se opunham e cujo golpe militar viera debelar: o nacionalismo, a legislação trabalhista, as *Reformas de base*, os sindicatos e as mobilizações urbanas e rurais.

O avanço das conquistas sociais representado pela organização trabalhista no Brasil mencionadas na citação acima, como a legislação trabalhista e as mobilizações urbanas e rurais possuem impacto direto na distribuição da renda e na criação de uma rede de serviços sociais. Embora seja inconteste o aumento da participação dos trabalhadores e camponeses, cada vez mais conscientes de si, reivindicando assento nas organizações estatais, reforma agrária, melhores condições de vida, de modo que seja possível afirmar a validade da democracia trabalhista como opção viável de sociedade em nossa quadra histórica, é preciso reconhecer diversas limitações a esta mesma democracia localizadas dentro do próprio aparato do Estado. Como o caráter classista do acesso à justiça e a

distribuição desigual dos bens sociais e das oportunidades sócio-econômicas. O trabalhismo, também um conceito histórico, dependente do contexto em que é analisado mostrou-se como uma construção social coletiva que buscava – e se não fosse o golpe de força de 1964 talvez tivesse conseguido – uma sociedade mais justa e harmônica, buscando soluções próprias e criativas para os problemas nacionais. A capacidade de uma sociedade sonhar com um futuro melhor e conseguir articular uma solução autônoma e criativa para a coletividade – a realização da liberdade conforme as perspectivas de Sen e de Furtado – é o legado dos "anos dourados". Assim, caracterizar o período como “populista” também possui uma dimensão histórica de interpretação da democracia brasileira, que consiste em considerá-la como simples continuação do período autoritário anterior, sem considerar os inúmeros avanços institucionais e nos indicadores sociais que consideramos ao longo desta pesquisa.

\*\*\*

O populismo recebeu uma interessante interpretação – diferente daquela que vimos até agora – baseada na análise da interação estratégica entre trabalhadores, capitalistas e governo utilizando o arcabouço teórico-conceitual da teoria dos jogos. A partir do estudo pioneiro de Silva (2008), iremos discutir as consequências da interação estratégica nas políticas sociais, em particular na mais importante delas: a legislação trabalhista. A modelagem proposta por Carla Fernanda da Silva parte de alguns fatos estilizados sobre o período. Nesta perspectiva, o populismo, *a solução de compromisso* representada pela tese da *outorga* (VIANA, 1979, p. 31), é considerado como um *equilíbrio de Nash* – isto é, quando, cada jogador faz o melhor que pode em função daquilo que o outro está fazendo – entre a estratégia dos capitalistas, dos trabalhadores e do governo.

Apresentamos de forma adaptada a aplicação de teoria dos jogos ao período “populista” feita por Silva (2008), de um jogo estático e simultâneo entre capitalistas e trabalhadores em duas etapas: sem e com a proteção da legislação trabalhista. A interpretação do populismo advinda desse jogo não se propõe à análise empírica, mas tão-somente a ilustrar o comportamento estratégico dos agentes envolvidos no mercado de trabalho, mercado fundamental para a constituição da acumulação capitalista. Ao considerarmos o populismo como uma forma de mediação capital-

trabalho, podemos concluir que o comportamento da classe trabalhadora frente ao governo e aos capitalistas não era fruto da *alienação* das “massas” iludidas por um líder demagógico e carismático ou de outra deficiência de compreensão da realidade social, como querem as interpretações marxistas do período discutida acima, mas de um comportamento *estratégico* dos trabalhadores, porquanto resultante da interação racional com outros agentes que também visam maximizar seus ganhos, seus *payoffs*, levando em consideração o que os demais jogadores estavam fazendo.

A ideologia desenvolvimentista, conforme analisada na seção anterior, colocava a relação trabalhista numa perspectiva de tradição positivista, não de *conflito* entre as classes, mas de *harmonia*, tuteladas pelo poder estatal, reunidas na legislação trabalhista, que amparava os trabalhadores, sem descuidar dos produtores. Ao regular o mercado de trabalho a partir das leis trabalhistas, o governo garantia a acumulação de capital, ao passo que, com o salário mínimo, a subsistência do trabalhador era garantida; contudo, os ganhos do salário mínimo não incorporaram os ganhos de produtividade resultantes do avanço do processo de substituição de importações, de modo que o não repasse da produtividade aos salários colaborou para a acumulação capitalista no período, beneficiando os capitalistas enquanto classe. De outra parte, a legislação trabalhista garantia, além do salário mínimo, férias, aposentadoria, entre outros benefícios que os trabalhadores não teriam se deixados ao livre jogo das forças de mercado e que dificilmente seriam considerados por eles como *demagogia*, como aposentadoria, férias, seguro contra acidentes de trabalho. Desse modo, é razoável supor que os benefícios da Legislação Trabalhista sejam maiores do que os concedidos espontaneamente pelos capitalistas, uma vez que incluem tais benefícios de longo prazo.

Já os capitalistas estarão submetidos a um duplo efeito com a implementação da Legislação Trabalhista: no curto prazo esta legislação diminui seus lucros, uma vez que aumenta seus custos com os salários e custos indiretos do trabalhador. Este é um custo do capitalista individual; por outro lado, no agregado capitalista de longo prazo, a legislação trabalhista permite a acumulação capitalista enquanto *classe*, a ser distribuído proporcionalmente à dinamicidade dos diferentes setores empresariais. Desse modo, para os capitalistas, os efeitos da legislação trabalhista serão *ambíguos* no longo prazo, dependendo dos ramos empresariais que forem mais beneficiados pelo processo de desenvolvimento resultante do novo patamar de

acumulação capitalista. Este efeito pode ser facilmente captado na análise empírica do agregado capitalista, mas é difícil determinar teoricamente quais setores da economia seriam os mais beneficiados pela Legislação Trabalhista no longo prazo.

A mudança de posicionamento estratégico dos trabalhadores a partir da análise da teoria dos jogos frente à atitude do governo ilustra um fato estilizado importante do papel das democracias e da liberdade de expressão no aumento da qualidade de vida. Como pólo mais fraco na relação capital-trabalho, é racional que os trabalhadores busquem proteção no Estado, neste caso a proteção da Legislação Trabalhista, mesmo que a soma do agregado possa não ser a máxima possível. Dessa forma, o *populismo* seria uma forma de relação estratégica, e não simples demagogia, uma vez que demonstra ser a melhor opção racional para os trabalhadores dado o contexto de exploração capitalista num ambiente democrático, onde faça sentido os representantes políticos busquem respaldo dos trabalhadores para a execução de seus projetos políticos. Neste sentido depurado pela teoria dos jogos é possível afirmar que houve populismo, isto é, uma aliança estratégica entre trabalhadores e governo. Ademais, essa aliança se potencializava com as altas taxas de crescimento e com as distribuições do tipo Pareto-ótima, isto é, a distribuição seguia crescendo a taxas crescentes, de modo que, mesmo com o não repasse integral dos ganhos de produtividade auferidos no período, os salários dos trabalhadores e os lucros dos empresários tiveram aumentos reais.

Seria de se perguntar, e permanece no campo da especulação, como teria sido o período dos “anos dourados” caso a opção estratégica dos capitalistas tivesse sido ‘Não explorar’, consenso alcançado, por exemplo, nos países escandinavos, que obtiveram excelentes indicadores de qualidade de vida. Para tanto, as bases do nacionalismo brasileiro deveriam ser outras, outras as prioridades da ideologia nacional-desenvolvimentista, outra a organização social e política do país. Num ambiente mais cooperativo, com distribuição mais equânime da renda, a acumulação tenderia a aumentar, liberando as forças produtivas brasileira de sua principal barreira: o pequeno mercado interno relativamente à grande população.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O período assistiu a organização dos trabalhadores em sindicatos, dos eleitores em partidos políticos, dos camponeses em círculos de cultura e em ligas, dos católicos em uniões de estudantes, operários, jovens e mulheres, dos burocratas em grupos de planejamento. As universidades fervilharam, o teatro de arena denunciava a luta de classes, o cinema novo e a literatura descobriram o Brasil profundo. A democracia brasileira se fortaleceu e amadureceu. As *Reformas de base* se constituíram no apogeu e o caso desse grande projeto político de amadurecimento institucional gestado pela democracia brasileira, limitada pela desigualdade, pela dependência e pela violência. Uma forma alternativa de organizar a sociedade brasileira surgia de maneira economicamente viável e socialmente mais justa, amadurecida ao longo da Terceira República pelo ambiente democrático intensamente vivido nos debates públicos, nas tribunas, nos jornais, rádios e, cada vez mais, pela TV. A qualidade de vida da sociedade brasileira aumentou quando medida sob quaisquer parâmetros; ainda que a imensa desigualdade persista e as favelas pipoquem pelas cidades. As cidades incham devido à promessa da carteira assinada, do salário mínimo, dos novos empregos urbanos – precários ou não – na construção civil, nas metalúrgicas e nas oficinas, nos serviços e nos balcões, em contraste com a miséria, a falta de emprego e o abandono do campo.

A análise do período mostrou a importância das instituições que conformaram o Brasil moderno. Do estado interventor e regulamentador do mercado de trabalho. Embora limitadas por uma série de condicionantes do Brasil arcaico e pela onipresença do catolicismo, as políticas sociais se articularam com a nova civilização do automóvel, dos eletrodomésticos, dos meios de comunicação de massa. A modernização produtiva levou ao aumento da oferta e à distribuição dos bens materiais para setores mais amplos da população. Assim como o direito ao voto secreto, a urbanização e os meios de comunicação permitiram a expansão das formas de ação política, das reivindicações por melhores serviços públicos, por melhores salários, por mais justiça social, aumentando a oferta dos bens sociais ao conjunto da população, permitindo a elevação da liberdade substantiva à coletividade ao estabelecer a discussão sobre o futuro, na busca do humanismo sonhado por Celso Furtado.



Crescem a escolaridade, a expectativa de vida e a renda média ao longo do período. Aumenta a participação dos salários no total da renda e são criados os institutos previdenciários para as principais categorias profissionais, garantindo mais direitos e garantias sociais aos trabalhadores. O aumento da renda, sobretudo das camadas assalariadas, que podiam gozar dos direitos da legislação trabalhista, é fruto de uma complexa interação entre evolução institucional e política, que mostrava o aprofundamento das instituições democráticas, alargando o campo de direitos trabalhistas e previdenciários para setores cada vez mais amplos da população brasileira. Contudo, os excluídos ainda representavam a maioria ao final do período. As reformas estruturais que permitiriam a calibragem entre o Brasil moderno e o arcaico, foram os frutos políticos maduros não colhidos de nossa quadra histórica.

Na área da educação, vimos a responsabilidade do ensino sendo partilhada entre agentes privados, notadamente as ordens religiosas católicas que fornecem a educação às elites nas cidades médias e grandes, e os agentes públicos, nos três níveis da federação – União, estados e municípios – de forma bastante desigual. O ensino fundamental e secundário público possuem taxas altíssimas de evasão, enquanto os colégios privados, predominantemente católicos, educam as elites nas cidades. A controvérsia sobre a proibição do ensino religioso nas escolas públicas – tema muito debatido no período – era mais uma questão retórica do que real, dada a flexibilidade do sistema de ensino da época. Já no ensino superior, a preferência das elites era pelo ensino público e gratuito nas universidades federais que começam a surgir no país. Contudo, devido à pequena oferta de vagas da rede pública frente à imensa demanda, a maioria dos estudantes pagava pelo ensino superior nas universidades e faculdades privadas. O período inteiro assistiu ao aumento da participação relativa da iniciativa privada na educação, tendência que se acentua com a ascensão dos governos militares. As primeiras universidades voltadas a pensar os problemas brasileiros foram organizadas pelo setor público, como a Universidade do Brasil e a Universidade de Brasília, visando gerar inteligência nacional com capacidade para resolver os problemas locais. Apesar de problemas sistêmicos, como a elevadíssima taxa de evasão escolar, a falta de escolas na zona rural, e a criação dos exames supletivos, responsáveis por mais de 50% dos formados, o sistema de ensino brasileiro nos níveis primário e secundário se expandiu em termos absolutos, assim como aumentou o percentual de alfabetizados no conjunto de população e o acesso à informação. Datam do período os primeiros

projetos públicos para a alfabetização dos camponeses – no projeto dos *Clubes de cultura* de Paulo Freire – o que lhes conferia, caso executados, além de educação, também direitos políticos.

A área da saúde assistiu ao aumento da expectativa de vida em 12 anos entre a década de 1950 e 1960, mostrando os resultados da articulação institucional iniciada por Vargas ainda na década de 1930 e continuadas durante o seu segundo mandato presidencial. A separação do Ministério da Saúde da Educação, a unificação de protocolos e de procedimentos em âmbito nacional e a divisão das tarefas entre a União e os estados permitiram o controle das principais doenças que assolavam o vasto território, como o controle das doenças infecto-contagiosas mediante as campanhas de vacinação, embora as doenças endêmicas relacionadas às condições sanitárias do meio, devido à pobreza, tenham se mantido em níveis alarmantes. O esgoto a céu aberto, a falta de coleta de lixo e de água potável nas periferias das cidades e a ausência da infraestrutura necessária para combater as doenças no meio rural impediam maiores avanços na prevenção e controle de uma série de doenças associadas, em última instância, à pobreza. O período também assistiu à criação e organização da rede nacional de hospitais, sob coordenação governamental, no Departamento Nacional de Saúde (DNS), mas articulada com a iniciativa privada nacional e internacional no gerenciamento e execução dos serviços. O ponto alto da organização da rede de hospitais brasileiro ocorreu com o 1º Congresso de Hospitais, em 1957, que regulamentou os planos coletivos privados de saúde, articulando convênios com os institutos previdenciários. Grandes acordos de cooperação com agências e institutos internacionais são realizados para o combate às doenças tropicais e para padronização de procedimentos, diagnósticos e farmacopédia conforme diretrizes norte-americanas. Contudo, devido às largas necessidades e aos poucos recursos, a ampliação da atenção em medicina curativa nos moldes norte-americanos esbarrou na falta de recursos estatais e na falta de renda de grande parte das classes subalternas, de forma que o período assiste ao crescimento da participação privada no setor da saúde grandemente financiado pelos institutos de aposentadoria e pensão das principais categorias profissionais. Contudo, o arranjo previdenciário torna-se insustentável, com os institutos e caixas tornando-se insolventes, devido à inflação e a ausência de mecanismos de proteção inflacionária que protegesse o patrimônio previdenciário, e também devido aos extraordinários aumentos de custos com atenção à saúde dos seus segurados ao

final do período. No início da década de 1960 o modelo cubano de saúde entrou em discussão no Brasil – com foco na medicina de família preventiva, custos muito menores e maior abrangência social – cujos defensores argumentavam que tal modelo, independentemente de questões ideológicas, se mostrava mais adequado à realidade social e orçamentária brasileira, em especial ao imenso e desassistido interior. Propostas de ampliação dos atendimentos em saúde a partir da perspectiva cubana foram feitas nas *Reformas de base*, não sendo implementadas após o golpe. Vinte anos após, a discussão do direito à saúde foi retomada no âmbito da Constituição de 1988, inspirando a criação do Sistema Único de Saúde e a universalização dos atendimentos em saúde. Cinquenta anos depois, médicos cubanos – numa dessas ironias da história – chegaram às cidades com menor IDH do país.

As eleições regulares, as liberdades de expressão, manifestação e voto se constituíram no conjunto dos bens sociais mais importantes para a realização dos seres humanos – as capacitações complexas – que estão no centro mesmo do processo de desenvolvimento quando analisado das perspectivas de Amartya Sen e Celso Furtado. A vivência política, a escolha coletiva e autônoma do seu futuro, e o sentimento de pertencimento do indivíduo à coletividade onde atua são vistos por esses dois autores como uma das principais realizações da vida humana e um dos principais indicativos de desenvolvimento. Ao analisar a sociedade brasileira foi possível perceber que essas liberdades evoluíram ao longo do período, dando origem a uma intensa vida social e política. As *Reformas de base*, estopim do golpe civil-militar, buscava ampliar os direitos da maioria, fato que se chocou contra a estrutura arcaica e tradicional do Brasil profundo, representado por parte do estamento, do exército, dos industriais, dos latifundiários e dos coronéis.

A sociedade brasileira do período se diversificava e se internacionalizava, embora convivesse igualmente com o arcaico e o moderno em relações econômicas e sociais marcadas pela desigualdade. A mobilização dos partidos, dos sindicatos, das “massas” nas greves dos 300 mil, dos 400 mil, nos comícios vários, nas marchas do rosário pela família, dos camponeses por terra para dividir e trabalhar, dos queremistas, dos protestos por mais escolas laicas, melhores hospitais e transportes menos lotados e mais pontuais geram um novo Brasil urbano, que não consegue se desvencilhar do velho, da desigualdade e da pobreza crônica, gerando um ser de essência híbrida – um país antinomicamente autoritário e democrático –

que buscou a superação de suas contradições essenciais através das reformas estruturais nunca realizadas. Evidente que por não terem sido realizadas, as *Reformas de base* nunca poderão ser adequadamente julgadas pelos seus êxitos ou fracassos, de modo que o tipo de sociedade que teria advindo se fossem realizadas permanece no campo da especulação.

Apinhados nas cidades, protegidos parcialmente pela legislação trabalhista, detentores do direito do voto secreto, os brasileiros viram os serviços públicos crescerem e se organizarem também por pressão popular, pelo funcionamento regular da democracia, pelo reconhecimento de direitos e garantias que tende a aumentar a voz política dos cidadãos. A força dos partidos na grande política evidencia a força da democracia do período, por oposição ao “populismo”, como sistema de governo demagógico e inconsequente. A melhoria dos indicadores sociais, o aumento da voz popular, o funcionamento regular dos partidos, a organização dos sistemas de saúde, educação e assistência representaram uma evolução no nível institucional da sociedade brasileira – assim como o acelerado processo de substituição de importações – que não pode ser reduzido a meras ações demagógicas e irresponsáveis, desqualificadas de “populistas”. O projeto político que se desenvolvia e amadurecia no período, consubstanciado nas *Reformas de base*, buscava uma república trabalhista, uma terceira via entre o capitalismo selvagem, maximizador dos lucros e minimizador dos salários, e o comunismo planejado, autoritário e aristocrático.

O acirramento político que leva ao golpe pode ser entendido como um acirramento entre os desenvolvimentistas pragmáticos e os desenvolvimentistas institucionalistas, uma vez que os projetos institucionais do trabalhismo, legados por Vargas e construídos coletivamente após o seu suicídio estavam efetivamente maduros e passaram a ser implementados com prioridade política quando o trabalhismo chegou ao poder. O pragmatismo, contudo, se orientava pelos ventos da Guerra-Fria, onde imperava uma lógica de polarização política que não pode ser dissociada do golpe civil-militar que levou ao fim da democracia brasileira.

\*\*\*

A democracia vivida pelo povo brasileiro nos “anos dourados” começa com a vitória dos EUA na Segunda Guerra Mundial e termina com o golpe de estado de

1964, com o apoio expressivo dos setores civis e militares brasileiros, mas fartamente financiado e apoiado pela grande potência “liberal” do pós-guerra. O período dos “anos dourados” constituiu o apogeu da influência norte-americana – uma novidade para a política externa e para a cultura brasileira – até então fortemente influenciadas pela cultura e pelos modos europeus. A aproximação do governo brasileiro com os norte-americanos resultou num relacionamento complexo. Por um lado, com o fornecimento por aquisição ou por convênio das novas tecnologias disponíveis com o fim da guerra, nos transportes, nas comunicações, no planejamento estatal, na saúde. Por outro lado, pouco mais de vinte anos após a formalização da aproximação diplomática, econômica e militar protagonizada por Vargas e Roosevelt, colocou-se em outro patamar a dependência cultural, política, militar e tecnológica do Brasil. Em nome da “Segurança Nacional”<sup>129</sup> se preteriu a democracia, os direitos sociais e individuais da ampla maioria do povo brasileiro.

As semelhanças aparentes entre as duas grandes nações das Américas tiveram como resultado uma forte influência nas formas de planejamento estatal, na difusão e impactos das tecnologias criadas pela guerra e no *way of life*. Os novos modos culturais impostos pela civilização do automóvel que surgia entre as grandes porções do Brasil arcaico – baseada nos meios de transporte, nas possibilidades infinitas do uso da energia elétrica e das formas instantâneas de comunicação – possuem fortes impactos positivos na qualidade de vida do conjunto da sociedade. O período assistiu assim a melhoria da qualidade de vida da população brasileira medida pelos principais indicadores sociais, embora sua avaliação global não possa desconsiderar, como vimos, o aumento da desigualdade social, regional e tecnológica. A opção pelo transporte individual do automóvel – caro e elitista –, pela saúde privada baseada em planos coletivos privados e em grandes hospitais dotados de alta tecnologia, pela educação massificada *para o mercado*, pelos meios de comunicação de massa nas mãos dos *barões da mídia*, são fortemente influenciadas pela cultura do *business*, do *self-made man* e do *trickle-down*.

---

<sup>129</sup> “A Segurança Nacional reuniu a diplomacia e a guerra numa única estratégia total. Através desse fato ela fez desaparecer a fronteira entre a diplomacia e a violência, o recurso às armas e o recurso a meios não-violentos. O mesmo sucede quanto à manutenção da ordem interna: todos os meios são bons. A segurança nada diz quanto aos meios. Além do mais, elimina a fronteira entre a prevenção e a repressão. Leva ao uso indiscriminado da violência tanto para a prevenção de possíveis agressões quanto a repressão de delitos. E num Estado de Segurança Nacional que leva a suspeita ao infinito, a prevenção não tem limites” (COMBLIN, 1978, pp. 227 – 228).

No Brasil a ameaça à hegemonia americana no hemisfério se coloca sob o nome de *trabalhismo*, uma vez que o Partido Comunista permanecera na ilegalidade praticamente desde o início do período, com variados graus de liberdade de movimentos. Embora a radicalização dos movimentos sociais não contasse com apoio do PTB, que via seu projeto político inserido na visão ocidental capitalista, o partido era cada vez mais visto pela CIA e pelos diplomatas norte-americanos como uma ameaça à segurança hemisférica. Apesar de estancieiro, João Goulart, herdeiro político de Vargas, era considerado contrário aos interesses norte-americanos, devido ao apoio à encampação das empresas estrangeiras – caso da CRT de Brizola em 1959, das refinarias privadas em 1964 – e à lei de remessas de lucros. Políticas semelhantes de nacionalização e de encampação de empresas estrangeiras foram propostas em toda a América Latina. Contudo, um a um os regimes democráticos, desqualificados de “populistas”, dão lugar a ditaduras militares diversas, restritoras das liberdades políticas, dos direitos sociais e das garantias individuais.

Em suma, a possibilidade e a realização de políticas sociais desenvolvidas criativamente ao longo do período passaram a ser afetadas pelas questões geopolíticas da Guerra Fria, que alinhavam os interesses das empresas transnacionais e dos grandes empresários, industriais e financistas brasileiros “associados”, constituindo num importante grupo de pressão no funcionamento da democracia brasileira do período. Se houve um golpe, não foi porque a democracia brasileira havia parado de funcionar ou havia entrado em “colapso”. Pelo contrário, o seu funcionamento cada vez mais mobilizador foi que passou a ameaçar interesses e privilégios do Brasil arcaico, que permanecia a despeito da democracia mobilizadora e da modernização produtiva. O interesse público forjado ao longo do período – pelas disputas políticas e pelas decisões coletivas – deu lugar, novamente, à tradicional confusão apontada por Faoro entre o público e o privado no regime dos generais.

O que aconteceu em 31 de março não foi um mero golpe militar, mas um movimento civil-militar. O complexo IPES/IBAD e os oficiais da ESG organizaram a tomada do aparelho do Estado e estabeleceram uma nova relação de forças políticas no poder. Homens-chave dos grandes empreendimentos industriais, financeiros e dos interesses multinacionais acumularam vários postos na nova administração. A maioria dos empresários que ocupava cargos-chave estava envolvida em atividades comerciais privadas, relacionadas de perto com suas funções públicas (DREIFUSS, 1981, p. 481).

\*\*\*

Com tantas melhorias sociais durante os “anos dourados”, por que a democracia brasileira terminou num golpe de força, restritor das liberdades individuais e inibidor das políticas sociais? Será que os atores políticos brasileiros estavam maduros para o aprofundamento da jovem democracia brasileira? A análise dos principais atores institucionais e políticos do período: a estrutura federada, as políticas sociais implementadas, a doutrina social da IC, o capitalismo politicamente orientado, a questão social como “caso de polícia”, entre outros fatores levam naturalmente ao questionamento dos limites da democracia brasileira em seu avanço por mais e melhores políticas sociais. Embora as opções golpistas estivessem presentes em diferentes momentos, no “Manifesto dos Coronéis”, no suicídio de Getúlio, no golpe preventivo do general Lott, é somente com a divisão do estamento burocrático, da camada dirigente, e a possibilidade cada vez mais concreta de implantação das reformas estruturais consubstanciadas nas *Reformas de base* que a democracia brasileira, com todas as suas limitações já destacadas, terminou.

O governo Jango caiu porque as políticas sociais que propunha, como reforma agrária urbana e rural, bancária, lei de remessas de lucros e alfabetização do campo, eram impopulares? Uma pesquisa feita pelo IBOPE em março de 1964 – dez dias antes do golpe – mostra que não. Embora tenha permanecida oculta do grande público por longo período, a pesquisa depositada nos arquivos da UNICAMP e jamais publicada mostra que as *Reformas de base* de Jango possuíam grande respaldo popular. O Gráfico 5 no Anexo apresenta os dados da pesquisa do IBOPE sobre a atuação do presidente João Goulart por regiões do país, mostrando índices de mais de 70% de aprovação. Apesar da grande manifestação de força da “*Marcha pela família, com Deus, pela propriedade*”, o governo Jango contava com uma popularidade cada vez maior, com apoio às *Reformas de base*, que levariam – se implementadas – o Brasil a um novo patamar institucional de distribuição dos bens sociais, incluindo maior e melhor acesso à terra e de maiores níveis de renda para as classes populares. Conforme pesquisa IBOPE, em julho de 1963, 37% dos eleitores declararam que votariam em Jango, enquanto 50% declararam que não votariam. Já em março de 1964, 47% declararam que votariam em Jango, e 46%

afirmaram que não votariam no então presidente, mostrando o quanto a disputa presidencial de 1965 seria apertada, com chances reais de vitória para a candidatura oficial, o que significaria o aprofundamento das *Reformas de base* (BANDEIRA, 2001, LAVAREDA, 1991, *apud* MOREIRA, 2011). Contudo a UDN e o PSP, assim como parte expressiva do PSD – os partidos políticos tradicionais – foram os protagonistas, juntamente com os agentes e institutos golpistas – IBAD, IPES, ESG – que venceram a disputa pela força, ao arrepio da legalidade e da Constituição, abrindo as portas para um novo período de violação de direitos, cerceamento de liberdades e diminuição relativa da qualidade de vida da população brasileira.

O primeiro objetivo deste estudo consistiu na análise da melhoria da qualidade de vida, incluindo as dimensões de segurança pessoal e coletiva, de pertencimento à comunidade e do indicador do padrão de vida como *proxy* para a qualidade de vida a partir de séries históricas do IDH para o Brasil. Notadamente saúde, educação e renda foram os indicadores investigados a partir da influência da democracia do período, que é considerado um sistema de governo associado à melhoria das condições sociais por autores como Amartya Sen e Celso Furtado. De fato, esta relação entre democracia e melhoria da qualidade de vida se confirmou para nosso período de análise. Embora uma interpretação do golpe civil-militar de 1964 não estivesse entre os primeiros objetivos deste trabalho, uma explicação se fazia necessária para o argumento geral desta tese, uma vez que houve redução geral da qualidade de vida a partir de 1964 percebida não apenas na análise dos indicadores sociais, como nos depoimentos pessoais, no aumento da mortalidade infantil, entre outras evidências históricas eloquentes. A piora relativa dos indicadores sociais – conscientemente saudada pelo general Golbery – em troca de "segurança" é a contraprova da eficácia da democracia para garantia de direitos e para a melhoria dos indicadores sociais. Assim, à medida que esta pesquisa avançou, tornou-se cada vez mais clara a necessidade de se analisar a posição, forma de atuação e consequências dos principais agentes políticos e sua posição frente aos princípios de escolha da maioria e do respeito aos direitos humanos. Apesar de grandes progressos, a democracia brasileira não conseguiu adquirir a universalidade no tempo necessário para que as maiorias camponesas e analfabetas fizessem valer seus direitos, embora tenha desenvolvido em potência muitas novas formas de participação popular e de fortalecimento da cidadania.



A discussão dos elementos de economia política ao final deste trabalho levou, por fim, à crítica da caracterização do período como "populista", uma vez que a democracia associada ao trabalhismo se mostrava cada vez mais como uma alternativa social e politicamente viável, como é possível perceber tanto na evolução dos indicadores de qualidade de vida, quanto na evolução das instituições políticas e sociais que, apesar das inúmeras restrições abordadas ao longo deste trabalho, estavam ampliando substantivamente o acesso das classes subalternas ao projeto nacional. Somente o recurso a um golpe de força, protagonizado pelos opositores do projeto trabalhista interrompeu os processos políticos, sociais e institucionais que pretendiam diminuir as desigualdades sociais e aumentar as oportunidades, no conjunto de reformas estruturais necessário à modernização da sociedade brasileira, sintetizado nas *Reformas de base*, estopim do golpe civil-militar. Assim, embora limitada em muitos dos seus aspectos, embrionária de uma nova sociedade no porvir, ainda em potência em vários de seus projetos, como a reforma agrária e a reforma educacional, a democracia brasileira ensaiou criativamente um arranjo social novo no ambiente polarizado da Guerra-Fria, visando maior qualidade de vida e menor desigualdade social ao conjunto da sociedade brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **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.

AFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz. **A Federação em perspectiva. Ensaio selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALVES, A. LAMARÃO S., (Org.) **Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930**. 2ª Ed. Rio de Janeiro, FGV, 2001.

AMSTAD, Theordo. **Cem anos de germanidade no Rio Grande do Sul (1824 – 1924)**. São Leopoldo: Unisinos, 1999.

ANUÁRIOS ESTATÍSTICOS BRASILEIROS (AEB). IBGE. **Série Completa (1908 – 2012)**. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/d\\_detalhes.php?id=720](http://biblioteca.ibge.gov.br/d_detalhes.php?id=720)>. Acessado em maio de 2014.

ARANHA, M. L. A. **História da Educação**. São Paulo: Moderna, 2002.

ARBEX, Daniela. **Holocausto brasileiro. Vida, genocídio e 60 mil mortes no maior hospício do Brasil**. São Paulo: Geração Editorial, 2013.

ASTORGA, P.; BERGÉS, A. E.; 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 27/01/2012.

ASTORGA, BERGÉS e FITZGERALD. Endogenous Growth and Exogenous Shocks in Latin America during the Twentieth Century. **Oxford University Economic and Social History Series**, n. 057. University of Oxford, 2005.

AZEVEDO, Thales. **Estado e Igreja em tensão e crise**, São Paulo: Ática, 1978.

AZEVEDO F., PEIXOTO, A. *et. al.* **O manifesto dos pioneiros da educação nova (1932)**. Disponível em: < <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm>>. Acessado em 10/02/2013.

BACHA, Edmar. **O Rei da Belíndia**. Disponível em: < <http://iepecdg.com.br/Arquivos/ArtigosBacha/Bel%EDndia.pdf>> Acessado em 28/02/2013.

BANDEIRA, Moniz. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BARCELLOS, Fernando Henrique. Francisco Julião e as ligas camponesas: uma análise das narrativas e usos do passado. **Pesquisa: Organização e disponibilização de informações sobre temas do mundo rural**. Universidade Federal Fluminense, 2001.

BEOZZO J. O. **A igreja entre a revolução de 1930, o Estado Novo e a Redemocratização**. [Org. Fausto] A História Geral da Civilização Brasileira, vol 4. Economia e Cultura, São Paulo: DIFEL, 1984.

BERTOLLI F<sup>o</sup> C. **História Social da Tuberculose e do Tuberculoso 1900 – 1950**. [online] Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2001.

BERTOLLI F<sup>o</sup> C. **História da saúde pública no Brasil**. 4<sup>o</sup> Ed. São Paulo: Ática; 2002.

BERTOLOZZI, M. R.; GRECO, R. M. As políticas de saúde no Brasil: Reconstrução histórica e perspectivas atuais. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, v. 30, n. 3, 1996, p. 380 – 98.

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.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília, Editora UnB, 1998.

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, Vol. 22. n. 43, 2002, p. 235 – 240.

BOYER, R. SAILLARD, Y. [Eds.] **Théorie de la régulation l' état des savoirs**. Paris, La Decouverte, 1995.

BRAGA, J. C. DE S.; PAULA, S. G. DE. **Saúde e previdência: estudos de política social**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

BRASILEIRO, A. M. **O município como sistema político**. Rio de Janeiro, FGV/RJ, 1973.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (Org.), **Populismo Econômico: Ortodoxia, Desenvolvimentismo e Populismo na América Latina**, São Paulo, Nobel, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **As três interpretações da dependência**. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/>. Acessado em 23/02/2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Método e paixão em Celso Furtado. Em: **A Grande Esperança em Celso Furtado**. São Paulo: Editora 34. Disponível em: [http://www.gv.br/economia/sec\\_pd/textos/texto105.pdf](http://www.gv.br/economia/sec_pd/textos/texto105.pdf). Acessado em 07/02/2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>, 2006. Acessado em 07/02/2012.

BRUNEAU, Thomas C. **O catolicismo brasileiro em época de transição.** São Paulo, Ed. Loyola, 1974.

CAMPOS, Ernesto de Souza. **História e evolução dos hospitais.** 2ª Edição. Rio de Janeiro: Ministério da Saúde, 1965.

CANEPA, M. M. L. Classes sociais e populismo. **Texto para discussão.** IFCH, UFRGS, 1990.

CARDIA, Nancy. Transições políticas: continuidades e rupturas, autoritarismo e democracia – os desafios para a consolidação democrática. Em: **Continuidade autoritária e construção da democracia.** Relatório Final. Pinheiro, Paulo [Org]. Núcleo de Estudo na Violência. NEV/USP, 1999.

CARDOSO, F. H., FALLETO, E. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina. Ensaio de interpretação sociológica.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CARONE, Edgard. **A República Velha – I (Instituições e classes sociais).** 3ª Ed. São Paulo, Difel, 1975.

CARONE Edgard. **A República Velha – II (Evolução política).** 2ª Ed. São Paulo, Difel, 1974.

CARVALHO M., LIMA N. T. **O argumento histórico nas análises de saúde coletiva.** In: Fleury S, organizador. **Saúde coletiva: questionando a onipotência do social.** Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1992, p. 117-242.

CÊPEDA, V. A. **O pensamento político de Celso Furtado: desenvolvimento e democracia.** 2003. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/>. Acessado em 23/01/2012.

CÊPEDA, V. A. **Estado, democracia e nação na teoria do subdesenvolvimento.** Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/>. Acessado em 23/01/2012.

CÊPEDA, V. A. **Reverendo 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 23/01/2012.

COASE, Ronald H. The nature of the Firm. **Economica**, New Series, 4, 1937, p. 387 - 405.

COLISTETE, R. **Revisiting Import-Substituting Industrialization in Post-War Brazil. Versão para o Seminário da Pós-Graduação em Economia.** PPGE/UFRGS, 2010.

- COMBLIN, Joseph. **A ideologia da Segurança Nacional. O poder militar na AL.** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978.
- COMMONS, J. R. Institutional Economics. **American Economic Review.** Vol. 21, 1931, p. 648 – 657.
- CONCEIÇÃO, O. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 6, nº 2, jul – dez. p. 119 - 146.
- CONCEIÇÃO, O. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Análise econômica.** nº 33, março, 2000.
- 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**, jul. 1961, nº 7, p. 101.
- CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm)>. Acessado em 19/01/2013.
- COSTA N. R. **Lutas urbanas e controle sanitário: origens das políticas de saúde no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 1985.
- COSTA, H. O. **Democracia e participação na teoria pluralista.** S.d. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cronos/pdf/8.1/a2.pdf>. Acessado em 08/06/2011.
- COUTINHO, Sérgio Ricardo. Comunidades Eclesiais de Base: presente, passado e futuro. **INTERAÇÕES - Cultura e Comunidade.** Vol. 5 n. 6, 2009, p. 183 – 196.
- CPDOC | FGV. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil.** Acervo *online*. Disponível em: <[www.fgv.br/cpdoc](http://www.fgv.br/cpdoc)> Acessado em 04/02/2012.
- D'ARAUJO, Maria C. S. **Getúlio Vargas.** Col. Perfil Parlamentar. Brasília, Edições Câmara, 2011.
- D'ARAUJO, Maria C. S. **Juscelino Kubitschek.** Col. Perfil Parlamentar. Brasília, Edições Câmara, 2011.
- D'ARAÚJO, Maria C. S., **O Segundo Governo Vargas, 1951-1954,** Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- DE SOUZA, Rogério Luiz. Catolicismo e capitalismo de bem estar social (1945 - 1970). Dossiê Questões teórico-metodológicas no estudo das religiões e religiosidades – Volume II. **Revista Brasileira de História das Religiões.** ANPUH, Ano V, n. 14, 09/2012. Disponível em: <<http://www.dhi.uem.br/gtreligiao/index.html>> Acessado em 05/09/2013.
- DINIZ, Clelio. Lucas Lopes, o visionário do desenvolvimentismo. Revista do arquivo público mineiro. Dossiê. Vol. 44. Jan/Jun, 2008.

DREIFUSS, René A. **1964: A conquista do Estado**. Rio de Janeiro, Vozes, 1981.

DUARTE, Maristela N. **De “ares e luzes” a “inferno humano”. Concepções e práticas psiquiátricas no Hospital Colônia de Barbacena: 1946 – 1979. Estudo de caso**. Tese defendida no Departamento de História da UFF, 2009.

ESCOSURA L. Improving Human Development: A Long-Run View. In: **Journal of Economic Surveys**. Vol. 24, No. 5, 2010, p. 841–894.

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

FERNANDES, Florestan. **A contestação necessária: retratos intelectuais de inconformistas e revolucionários**. São Paulo, Ática, 1995

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil: Ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2005.

FERREIRA, Jorge. (Org.). **O Populismo e sua História; Debate e Crítica**, 3ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2013.

FINKELMAN, Jacobo. (Org.) **Caminhos da Saúde Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Curz, 2002.

FLORES, Elio Chaves. O populismo e sua história: debate e crítica. Resenha. **Politéia: Hist. e Soc.** v. 2, n. 1, 2002, p. 207 – 219.

FONSECA, P. C. D. **Vargas: O Capitalismo Em Construção 1906-1954**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FONSECA, P. C. D.; 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, RS: Unisc, 2004, p. 229-269.

FONSECA, P. C. D.; Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Revista Pesquisa & Debate** do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP, SP, Volume 15, n. 2 (26), 2004, p. 225-256.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. **Credibilidade e populismo: A política econômica dos governos Vargas e Goulart**. Revista Brasileira de Economia, v. 59, n. 2, abri/jun. 2005, p. 215 – 243.

FONSECA, P. C. D. A Política e seu Lugar no Estruturalismo: Celso Furtado e o Impacto da Grande Depressão no Brasil. Brasília: **Economia**, Vol. 10, 2009, p. 703-721.

FONSECA, P. C. D. Nem Ortodoxia nem Populismo: o Segundo Governo Vargas e a Economia Brasileira. **Tempo**. Revista do Departamento de História da UFF, Vol. 14, 2010, p. 19-58.

- FONSECA, P. C. D. O mito do populismo econômico de Vargas. **Revista de Economia Política** (Impresso), Vol. 31, 2011, p. 56-76.
- FRANCO, G. Auge e declínio do inflacionismo no Brasil. Texto para discussão nº487. PUC-Rio, 2004. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/pdf/td487.pdf>>. Acessado em 06/02/2012.
- FREITAG, Barbara. Política educacional: retrospectiva histórica. **Escola, estado e sociedade**. São Paulo: Moraes, 1986.
- FUKUDA-PARR, Sakiko e KUMAR, A. K. Shiva. **Readings in Human Development**. Oxford University Press, 2003.
- FURTADO, C. **Dialética do desenvolvimento**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, C. **Fantasia Desfeita**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- FURTADO, C. M. **A Pré-Revolução Brasileira**. 2. ed Ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- FURTADO, C. M. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. [s.ed.], [s.l], 1961.
- FURTADO, C. M. **Pequena Introdução ao Desenvolvimento. Enfoque Interdisciplinar**. São Paulo: Companhia Nacional, 1981.
- FURTADO, C. M. Perspectivas da economia brasileira. Ciclo de palestras, 1957. Disponível <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201108311541490>>. Acessado em 02/02/2012.
- FURTADO, C. M. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- FURTADO, C. M. Um projeto para o Brasil [1969]. Em: **Celso Furtado**. [Org.] Francisco de Oliveira; São Paulo: Ática, 1983.
- FUSER, Cláudia. **A economia dos bispos. O pensamento econômico da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB (1952 - 1982)**. Dissertação de mestrado. N.p. São Paulo: EAESP/FGV, 1985.
- GADELHA *et al.* Saúde e territorialização na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência e saúde coletiva**, v. 16, 2011, p. 3003 – 3018.
- GARCIA, S. G. *Destino ímpar*: sobre a formação de Florestan Fernandes. São Paulo: Ed. 34, 2002.
- GARNERO, Mário. **Jogo duro**. Rio de Janeiro: Best Seller, 1988.
- GOMES, Ângela de Castro. O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito. **O populismo e sua história. Debate e Crítica**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

GONÇALVES, M. A população brasileira de 1872 a 1970. **Caderno CEBRAP**, v. N<sup>o</sup> 16, n. São Paulo, 1974, p. 28 – 74.

GOULART, Maria Stella. DURÃES, Flávio. A reforma dos hospitais psiquiátricos: histórias de desinstitucionalização. **Psicologia e sociedade**, n. 22, vol. 1, 2010.

GUISOLPHI, Anderson José. As marchas da família com Deus pela liberdade: ideologias e práticas católicas no golpe militar de 1964. **X Encontro estadual de história**. UFSM, 2010.

HERRLEIN Jr, R. **Estado e desenvolvimento no Brasil, 1930 - 80. Um ensaio sobre êxitos, fracassos e lições do Estado desenvolvimentista brasileiro**. Relatório para pesquisa IPEA. [n.p.], Porto Alegre, 2012.

HERRLEIN Jr. R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. Texto para Discussão / Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas; n. 01, 2011.

HILTON, Stanley. **Oswaldo Aranha: uma biografia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

HIRSCHMAN, Albert. Ideologia do desenvolvimento econômico. In: **Monetarismo versus estruturalismo; um estudo sobre a América Latina**. São Paulo: Lidador, 1963.

HODGSON, G. From Micro to Macro: The Concept of Emergence and the Role of Institutions. In: BURLAMAQUI, L.; CASTRO, A. C.; CHANG, H.-J. (Eds.). **Institutions and the Role of the State**. Cheltenham: Edward Elgar, 2000, p. 103–26.

HODGSON, G. The Approach of Institutional Economics. **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXVI, mar, 1998, p. 166 - 192.

HODGSON, G. What are Institutions? **Journal of Economic Issues**. Vol. XL, n<sup>o</sup> 1, mar, 2006.

IANNI, Octávio. **O colapso do populismo no Brasil**. 2. edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IANNI, Octávio. **O Estado e planejamento econômico no Brasil. (1930-. 1970)**. 3<sup>a</sup> edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

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

IBOPE. ARQUIVOS UNICAMP. Disponível em : <https://www.sistemas.unicamp.br/servlet/pckSahuAplicacao.ConsultaAcervos.PryResultadoConsultaAcervos?nocache=1378223047448#null>. Acessado em 21/09/2013.

JONES, C. I. **Introdução à teoria do crescimento econômico**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2000.



- JURKEVICS, Vera Irene. **A guerra dos deuses: religião e política na América Latina**. História: Questões & Debates, Curitiba, n. 38, 2003, p. 241-249.
- KANG, T. H. **Instituições, voz política e atraso educacional no Brasil, 1930-1964**. Dissertação de Mestrado. FEA/USP, 2010.
- KANG, T. H. Resenha bibliográfica. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 41, n. 3, set. 2011, p. 647–650.
- KANG, T. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de Economia Política**, vol., 31, nº 3 (123), julho-setembro, 2011, p. 352-369.
- KRISCHKE, Paulo. **A Igreja na formação do populismo**. Em: A Igreja e as crises políticas no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1979, p. 119 - 170.
- LAGEMANN, E. O federalismo fiscal em questão. Em: **A federação em perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 329 – 354.
- LEITE, A. **A Economia Brasileira: De Onde Viemos e Onde Estamos**. [s.l.] Elsevier Brasil, 2011.
- LESSA, Carlos; FIORI, José Luiz. **Houve uma Política Nacional-Populista?**, XII Encontro Nacional de Economia, São Paulo, ANPEC, 1984.
- LINDERT, P. H. **Growing Public: 2 volumes, The Story: Social Spending and Economic Growth**. Cambridge (MA): Cambridge University Press, 2004.
- LYDA M., **Cem anos de saúde pública: a cidadania negada**. São Paulo: UNESP; 1994.
- MAESTRI, Mário. JACKOBSKIND, Mário Augusto. A Historiografia envergonhada. Resenha. **Revista Espaço Acadêmico**, Ano III, n. 24. Maio de 2003.
- MARQUES, G. S. SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento amazônico (1953 - 1966). *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 34, 2013, p. 163 – 194.
- MARRECA, P. Celso Furtado: **Desenvolvimento e Democracia no Brasil pré-revolucionário**. Monografia de conclusão de curso. Curso de história. [Orientador: Professor Luís Reznik]. PUC/Rio, 2011.
- MEDICI, André. **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 15/01/2013.
- MEHRY E. E. **A saúde pública como política: um estudo de formuladores de políticas**. São Paulo: Hucitec; 1992.
- MELO NETO, João Cabral. **Morte e vida Severina**. (1955). Disponível em: <http://www.culturabrasil.pro.br/joaocabraldemelonetoo.htm>. Acessado em 26/02/2013.

- MELLO, Carlos Gentile. **Saúde e Assistência Médica no Brasil**. São Paulo: Cebes – HUCITEC, 1977.
- METCALFE J. S. Institutions and Progress. **Industrial and Corporate Change**. Vol. 10, nº 3, 2001, p. 561 – 586.
- MIRANZI S., Mário Alfredo; Chagas de Assis, Dnieber; Resende, Deisy Vivian de; Hemiko Iwamoto, Helena. Compreendendo a história da saúde pública de 1870-1990. **Saúde Coletiva**, vol. 41, n. 7, Editorial Bolina, 2010, p. 157-162.
- MONTALVÃO, Sérgio. A LDB de 1961: apontamentos de uma história política da educação. **Revista Mosaico**. Nº3, v. 2, 2010.
- MORAES N. A. **Saúde e poder na República Velha: 1914-1930** [dissertação]. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.
- MORAES, M. R.; CARVALHO, D. F. Mais além do federalismo fiscal – caracterização e avaliação da eficácia institucional de sistemas federativos. **Sociedade de Economia Política**, n. VII Encontro Nacional de Economia Política, 2002.
- MOREIRA, C. **O projeto de nação do governo João Goulart: o plano trienal e as reformas de base (1961 - 1964)**. Tese de doutorado PPGE/UFRGS. Porto Alegre: [n.p.], 2011.
- NETO, A. L. da S. **Dívida pública interna federal: uma análise histórica e institucional do caso brasileiro**. Brasília: UnB, 1980
- NETO, LIRA. **Getúlio 1882 – 1930. Dos anos de formação à conquista do poder**. São Paulo. Cia das Letras, 2012.
- NETO, LIRA. **Getúlio 1930 – 1945. Do governo provisório à ditadura do Estado Novo**. São Paulo: Cia das Letras, 2013.
- NEVES, Lucília de Almeida. Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil. **O populismo e sua história. Debate e Crítica**. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- NOGUEIRA, Ataliba. **Antônio Conselheiro e Canudos – Revisão histórica. A obra manuscrita de Antônio Conselheiro que pertenceu a Euclides da Cunha**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1974.
- NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- NORTH, Douglass. **Institutions**. Journal of economics perspectives, 5 (1), 1991, p. 97 – 112.
- NUNES E. D. Sobre a história da saúde pública: ideias e autores. **Ciência e Saúde Coletiva**.vol. 5, n. 2, 2000, p. 251-64.
- OGATA, A.; SIMURRO, S. Conceitos em qualidade de vida. *In: Guia Prático de Qualidade de Vida. Parte I*. São Paulo: Elsevier – Campus, 2012.

OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, L.; SILVA, B. A. (Org.) **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

OLIVEIRA, F. A. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.

OLIVEIRA, F. **Crítica da Razão Dualista**. São Paulo, Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, Graciela. (Org.) **Organização e funcionamento da educação brasileira**. Cuiabá: UFMT, 2012.

OLIVEIRA, J.K. **Discursos: proferidos no primeiro ano do mandato presidencial: 1956**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958.

OLIVEIRA, J.K. Problemas do desenvolvimento econômico brasileiro (Discursos do presidente da República). **Revista do Conselho Nacional de Economia**, Rio de Janeiro, ano 10, n. 1/2, jan/jun, 1961, p. 96 – 109.

PADIM, Cândido. **A Doutrina da Segurança Nacional à luz da doutrina da Igreja**. Mimeo, n.p., junho de 1968.

PEREIRA, M. O populismo em perspectiva: usos e abusos de um conceito. **Revista História Agora**, nº8, 2010.

PBNM (Projeto Brasil: Nunca Mais). Arquidiocese de São Paulo, 1985. Tomo 1. Disponível em: < <http://www.dhnet.org.br/>>. Acessado em 08/02/2014.

PIERUCCI, A., DE SOUZA, B., CAMARGO, C. Igreja Católica: 1945 – 1970. **História da Civilização Brasileira III. O Brasil Republicano**. V. 4. Economia e Cultura [Org. FAUSTO, B.]. São Paulo: Difel, 1984.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. ADORNO, Sérgio. CARDIA, Nancy (Org.) **Continuidade autoritária e construção da democracia. Relatório Final**. Núcleo de Estudos da Violência – NEV/USP, 1999.

PIRES, J. M. **A política social no período populista**. Inst. de Pesquisas Econômicas da Fac. de Economia Administração e Contabilidade da Univ. de São Paulo: São Paulo, 1992.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano, 1999, 2004 e 2011**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/>> Acessado em 06/02/2012.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: Avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

POPULATION REPORT. Série E. Nº 7. Agosto de 1985. Disponível em: < <http://www.k4health.org/sites/default/files/048361POR.PDF>>. Acessado em 17/03/2014.

- POSSAS, Cristina. **A crise na previdência social**. São Paulo: Hucitec, 1981
- RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Martins Fontes: São Paulo, 2002.
- RESENDE, André Lara. **Desigualdade e bem-estar**. Valor Econômico, 28/01/2011.
- RESENDE, J. M. “A história da democracia ainda não começou no Brasil” afirmava o jurista Raymundo Faoro no início da década de 2000. **Nômadias. Revista Crítica de Ciências Sociais y Jurídicas**, n. 24, vol. 4, 2009.
- RIBEIRO, M. L. **História da Educação Brasileira. A Organização Escolar**. Campinas: Autores Associados, 2003.
- RICUPERO, Bernardo. **Celso Furtado e o pensamento social brasileiro**. Disponível em <<http://www.centrocelsofurtado.org.br/>>
- RODRIGUEZ, V. Federalismo e interesses regionais. **A federação em perspectiva**. São Paulo: FUNDAP, 1995. .
- ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil 1930-73**. Petrópolis: Vozes, 1978.
- ROSA, João Guimarães. Soroco, sua mae, sua filha. Em: **Primeiras histórias**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.
- ROSEN G. **Uma história da saúde pública**. 2º ed. São Paulo: UNESP, 1994.
- SAMUELS W. J. The present state of institutional economics. Cambridge Journal of Economics. Vol. 19, 1995, p. 569 – 590.
- SCHWARTZMAN, Simon. A atualidade de Raymundo Faoro. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, Vol. 46, n. 2, 2003, p. 207 – 213.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- SECRETARIADO NACIONAL DA AÇÃO CATÓLICA BRASILEIRA. **Caderno da ACB. Documento Base**. Rio de Janeiro: CNBB, 1964.
- SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SEN, A. K.; STIGLITZ, J. E.; FITOUSSI, J.-P. **Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress**., 2009.
- SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. Coimbra: Almedina, 2009.
- SEN, Amartya. Desenvolvimento como expansão de capacitações. In: PNUD. **Desenvolvimento humano: leituras selecionadas**. Belo Horizonte: IDHS-PUC Minas, PNUD, 2008a.
- SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. São Paulo e Rio de Janeiro: Record, 2008b.

- SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Cia das Letras, 1999.
- SILVA, A. C. Origem e história da dívida pública no Brasil até 1963. **Dívida pública: a experiência brasileira**, 2009.
- SILVA, Angelissa Tatyane de Azevedo. Sob a lógica da desconfiança: a polícia política na campanha "O petróleo é nosso!" (1947-1954). **Anais da Anpuh**, 2004.
- SILVA, Carla Fernanda. **Populismo no Brasil na Década de 1930: uma Aplicação à Teoria dos Jogos**, Dissertação de Mestrado em Economia, Porto Alegre, UFRGS, 2008.
- SILVA, Golbery C. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympo, 1967.
- SILVA K. P. **A cidade - uma região, o sistema de saúde: para uma história da saúde e da urbanização em Campinas** – SP. Campinas: CMU, UNICAMP; 1996.
- SILVA, P. L. B.; COSTA, V. L. C. Descentralização e crise da federação. *In: A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- SILVA, Roberto Bitencourt. O populismo: controvérsia teórica e "trilhas" para uma compreensão. *Nunciopolítica*, Ano 1, n.1, 2004.
- SINGER, Paul. **A crise do "milagre". Interpretação crítica da economia brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- SKIDMORE, Thomas. **Brasil: De Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro, Saga, 1969.
- SPÍNOLA A. W. P. **Pesquisa social em saúde**. São Paulo: Cortez, 1992.
- STANFIELD, J. R. The Scope, Method, and Significance of Original Institutional Economics. **Journal of Economic Issues**. Vol. XXXIII, nº 2, jun, 1999, p. 231 - 264.
- STORMOWSKI, M. S. **Interpretações sobre pobreza na época do desenvolvimentismo: análise dos discursos de Vargas e JK**. Programa de Pós-Graduação em História: UFRGS, 2011.
- SZMRECSÁNYI, Tomás; GRANZIERA, Rui.[Org.] **Getúlio Vargas e a economia contemporânea**. - 2ª ed. Campinas: Unicamp; São Paulo: Hucitec, 2004.
- TAVARES, M. C. **Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil**. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.
- TAVARES, Maria. Evolução da rede federal de educação profissional e tecnológica: as etapas históricas da educação profissional no Brasil. **IX ANPESUL Seminário de pesquisa em educação da Região Sul 2012**. Porto Alegre: [s.n.].
- TEIXEIRA, Anísio. Autonomia para educação na Bahia. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 11, n. n.29, jul./ago, 1947, p. 89 – 104.

THORP, R. **Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX**. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, 1999.

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

TOURAINÉ, Alain. **O que é democracia?** Rio de Janeiro: Vozes, 1995.

VARGAS, Getúlio. **O governo trabalhista no Brasil**. Rio de Janeiro, José Olympio, 1952.

VARGAS, Getúlio. **O governo trabalhista no Brasil**. Vol II. Rio de Janeiro, José Olympio, 1954.

VARGAS, Getúlio. **O governo trabalhista no Brasil**. Vol III. Rio de Janeiro, José Olympio, 1969a.

VARGAS, Getúlio. **O governo trabalhista no Brasil**. Vol IV. Rio de Janeiro, José Olympio, 1969b.

VASCONCELOS, Francisco. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Rev. Nutr.* Vol. 18, n. 4. Campinas, jul/ago, 2005.

VEBLEN, T. Why is Economics not an Evolutionary Science? **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 12, No. 4, Jul., 1898, p. 373-397.

VELOSO, C. **Verdade Tropical**. São Paulo, Companhia das Letras, 1997.

VIANA, Luis Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

VIANNA Sérgio B., **A Política Econômica no Segundo Governo Vargas**, Rio de Janeiro, BNDES, 1987.

VIEIRA, F.; HOLLAND, M. Crescimento econômico secular no Brasil, modelo de Thirlwall e termos de troca. **Economia e sociedade**, v. 17, n. 2, 2008, p. 17 – 46.

VIEIRA, Vera Lucia. OLIVEIRA, Nilo Dias. SILVA, Jussaramar. Da segurança interna à repressão: os sistemas de segurança nacional a partir da segunda metade do século XX no Brasil. **Lócus: revista de história**, Juiz de Fora, v. 30, n.1, 2010. p. 103 – 120.

VILELLA, Aníbal. Estado e planejamento econômico no Brasil. Resenha bibliográfica. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, vol. 2, n. 1, 1972, p. 171 – 178.

WEBER, Max. A objetividade do conhecimento nas ciências e nas políticas sociais. **Ensaio sobre a teoria das ciências sociais**. Centauro, São Paulo. [1904], 2003.

WEFFORT, Francisco. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

WEFFORT, Francisco. **Qual democracia?** São Paulo: Cia das Letras, 1992.

WEYLAND, K. Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. **Comparative Politics**, v. 34, n. 1, 2001, p. 1–22.

WILLIAMSON, O. **The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead.** Journal of Economic Literature. Vol. 38, set, 2000.

ZAVARIZE, Denise. O espaço autoritário na democracia brasileira. **Sequência**, v. 7, n. 12, 1986, p. 83 – 87.

## ANEXOS

Tabela A.1 – Variações percentuais por década do índice histórico do padrão de vida.

<b>Países</b>	<b>1900- 10</b>	<b>1910- 20</b>	<b>1920- 30</b>	<b>1930- 40</b>	<b>1940- 50</b>	<b>1950- 60</b>	<b>1960- 70</b>	<b>1970- 80</b>	<b>1980- 90</b>	<b>1990- 00</b>
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).



**Tabela A.2 – Divisão percentual da receita tributária por entes da Federação brasileira (1950 – 1967).**

<b>Anos</b>	<b>União</b>	<b>Estados</b>	<b>Municípios</b>
1950	60,6	30,0	9,4
1951	61,9	31,0	7,1
1952	61,5	31,0	7,5
1953	61,4	30,6	8,0
1954	64,3	29,1	6,6
1955	61,1	31,9	7,0
1956	63,4	30,5	6,1
1957	62,6	30,5	7,0
1958	66,1	27,4	6,5
1959	65,5	29,4	5,1
1960	63,9	31,3	4,8
1961	62,3	32,9	4,8
1962	61,5	33,6	5,0
1963	61,6	32,3	6,1
1964	60,0	34,8	5,2
1965	63,5	30,8	5,6
1966	64,7	30,0	5,4
1967	63,2	33,2	3,6

Fonte: Finanças Públicas II – PPGE/UFRGS 2011/3 - Material de aula, p. 46.

**Tabela A.3 – Participação percentual dos impostos no total da arrecadação do governo federal (1945 – 1967).**

<b>Ano</b>	<b>Importação</b>	<b>Consumo/IMI</b>	<b>Renda</b>	<b>Selos</b>	<b>Outros</b>
1945	14,5	40,0	33,2	12,2	0,1
1950	10,9	41,0	35,8	12,2	0,1
1955	4,6	36,0	39,8	13,3	6,3
1956	3,2	37,7	40,2	13,4	5,5
1957	3,8	41,9	37,0	13,0	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	46,0	26,0	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

Ano	Importação	Consumo/IPI	Renda	Selos	Outros
1966	8,7	46,6	28,1	11,3	5,3
1967	7,4	56,5	30,8	-	5,3

Fonte: Finanças Públicas II – PPGE/UFRGS 2011/3 - Material de aula, p. 52.

**Tabela A.4 – Participação percentual dos impostos no total das arrecadações estaduais do Brasil (1946 – 1964).**

Anos	Impostos			
	Exportação	Transmissão	IVC	Indústrias e profissões
1946	2,33	2,17	40,27	3,96
1947	3,01	1,93	45,10	-
1948	3,64	1,63	46,37	-
1949	2,35	1,65	53,26	-
1950	2,26	1,59	52,05	-
1951	1,75	1,70	52,91	-
1952	1,37	1,56	53,89	-
1953	1,61	1,67	52,17	-
1954	1,83	1,36	54,22	-
1955	1,78	1,42	55,77	-
1956	1,26	1,44	55,56	-
1957	1,01	1,22	53,31	-
1958	0,90	1,14	56,26	-
1959	0,78	1,04	63,57	-
1960	0,95	0,84	63,24	-
1961	1,09	0,81	63,93	-
1962	0,74	0,57	66,91	-
1963	0,81	0,50	67,57	-
1964	0,79	0,43	70,11	-

Fonte: Estatísticas das Finanças do Brasil, Anuários Estatísticos

Tabela A.5 – Inflação percentual por década em países selecionados (1900 – 1995). IPC.

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

**Notas:** Média: valor médio simples em cada década.

DE: Desvio Padrão da taxa de inflação por década.

**Fonte:** Thorp (1998, p. 352. Tabela V.1).

Tabela A.6 – PIB per capita América Latina (1900 – 1995), em U\$ PPA (1970).

País	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
<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	7.379	7.742
<b>AL -6</b>	185	228	235	277	320	413	521	707	973	938	990
<b>AL</b>						394	487	649	884	837	879

**Fonte:** Thorp (1998, p. 373. Tabela IX.1).

**Tabela A.7 – Taxa percentual de analfabetismo AL para população acima de 15 anos (1870 – 1995).**

País	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
<b>Argentina</b>	76,5	67,2	57,9	48,7	39,6	31,8	25,1	18,3	12,4	8,6	7,4	6,1	4,2	3,8
<b>Brasil</b>	84	85,2	75,3	65,3	65,1	64,9	60,5	56,1	50,6	39,7	33,8	25,5	20,6	16,7
<b>Chile</b>		67,8	63,1	56,5	46,8	36,6	25,3	27,1	21	16,4	11	9,3	6,3	4,8
<b>Colômbia</b>				66	60,7	56,2	48,1	43,1	38,2	30,4	21,8	14,9	10,3	8,7
<b>México</b>				75,6	70,2	64,7	63,6	53,9	39,5	34,6	25,8	17	12,4	10,4
<b>Venezuela</b>				72,2	70,8	68,2	64,1	58	49	37,9	24,8	16,1	10	8,9
<b>EUA</b>	19,8	16,5	13,9	11,2	8,2	6,5	4,8	4,2	2,6	2,1	1	0,5		1
<b>AL-6</b>				66,1	62,1	57,9	52,7	47,1	39,9	32,5	26,2	19,2	14,6	12,2
<b>AL</b>						58,9	54,3	49	42	34,6	28	20,7	16,1	13,6

Fonte: Thorp (2003, p. 374. Tabela IX. 2).

**Tabela A.8 – Esperança de vida em anos ao nascer em países da América Latina (1880 - 1995).**

País	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995
<b>Argentina</b>				39	44	49	53	56	61	65	67	70	72
<b>Brasil</b>		28	28	29	31	32	34	37	43	55	59	63	66
<b>Chile</b>				29	30	31	35	38	49	57	62	69	74
<b>Colômbia</b>					31	32	34	38	49	57	61	66	69
<b>México</b>			24	25	28	34	34	39	48	57	61	67	71
<b>Venezuela</b>					31	32	38	51	60	65	68	71	72
<b>Estados Unidos</b>	43	43	48	52	57	59	64	68	70	71	74	75	76
<b>AL – 6</b>				29	31	35	37	40	48	57	61	65	68
<b>AL</b>								47	56	60	64	68	69

Fonte: Thorp (1998, p. 376. Tabela IX. 3).

**Tabela A.9 – Veículos automotores: quantidade, densidade e nº per capita para América Latina (1929 – 1990).**

País	Veículos registrados					Densidade					Veículos per capita				
	1929	1940	1950	1970	1990	1929	1940	1950	1970	1990	1929	1940	1950	1970	1990
<b>Argentina</b>	412	428	557	2.195	5.785	148	154	201	791	2.083	36	30	32	92	178
<b>Brasil</b>	193	177	398	3.020	13.071	23	21	47	355	1.536	6	4	7	32	88
<b>Chile</b>	36	49	72	326	1.072	48	65	95	431	1.416	8	10	12	34	82
<b>Colômbia</b>	16	30	58	402	1.451	14	26	51	353	1.274	2	3	5	19	41
<b>México</b>	84	146	303	1.823	9.875	43	74	154	924	5.006	5	7	11	36	119
<b>Venezuela</b>	18	37	131	764	2.046	20	41	144	838	2.243	6	10	26	71	105
<b>AL-6</b>	759	867	1.519	8.530	33.300	49	64	115	615	2.260	11	11	16	47	94
<b>AL</b>	904	1.048	1.845	9.807	36.987	45	52	92	490	1.848	20	19	20	49	94

Fonte: Thorp (1998, p. 382. Tabela X.1).

**Tabela A.10 – Rede e densidade telefônica (1913 – 1990).**

País	Rede telefônica (em milhares de linhas)						Densidade (linhas por mil habitantes)					
	1913	1929	1940	1950	1970	1990	1913	1929	1940	1950	1970	1990
<b>Argentina</b>	74	269	460	798	1748	4622	10	23	32	47	73	142
<b>Brasil</b>	39	160	297	550	2001	14125	2	5	7	10	21	95
<b>Chile</b>	15	40	90	132	357	1096	4	9	18	22	38	84
<b>Colômbia</b>	3	28	42	90	809	2902	1	4	5	8	39	82
<b>México</b>	42	87	180	286	1506	10103	3	5	9	10	30	121
<b>Venezuela</b>	5	20	29	68	406	1794	2	6	8	13	38	92
<b>AL-6</b>	178	604	1.098	1.924	6.827	34.642	4	9	13	18	40	103
<b>AL</b>	221	763	1.284	2.248	8.060	39.118	4	9	12	17	36	89

Fonte: Thorp (1998, p. 385. Tabela X. 4).

**Tabela A.11 – Geração e uso per capita de energia elétrica (1913 – 1993).**

País	Geração					Consumo per capita (kw/h)						
	1913	1929	1940	1950	1970	1993	1913	1929	1940	1950	1970	1993
Argentina		1.285	2.552	4.673	21.788	61.666		111	180	272	908	1.825
Brasil		532	1.292	8.192	46.032	252.585		16	31	153	480	1.614
Chile		285	564	3.004	7.763	23.872		66	111	493	818	1.733
Colômbia			258	861	8.802	39.922			28	76	422	1.065
México	481	1.436	2.505	4.553	28.525	136.041	32	85	122	166	563	1.546
Venezuela			136	796	12.529	71.321			36	155	1.175	3.411
AL-6			7.307	22.079	125.439	585.407			85	219	728	1.866
AL				24.637	145.379	684.513				118	449	1.418

Fonte: Thorp (1998, p.384. Tabela X. 3).

**Tabela A.12 – Pessoal ocupado e nº de estabelecimentos na agropecuária e indústria (1920-60).**

Ano	Pessoal ocupado		Nº de estabelecimentos	
	Agropecuária	Indústria	Agropecuária	Indústria
1920	6.312.323	275.512	648.153	13.336
1940	11.343.415	851.755	1.904.589	43.250
1950	10.996.834	1.346.423	2.064.642	83.703
1960	15.633.985	1.799.376	3.337.769	110.771

Fonte: IBGE.

**Tabela A.13 – Evolução percentual da carga tributária brasileira (1947 – 1966).**

ANOS	CARGA % PIB
1947	13,83
1948	14,06
1949	14,39
1950	14,42
1951	15,74
1952	15,40
1953	15,20
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.

**Tabela A.14 – Carga tributária brasileira em percentual do PIB: médias por período decenal (1940 – 1990).**

<b>Período</b>	<b>Carga média (% do PIB)</b>
Década de 40 (1947-50)	14,18
Década de 50 (1951-60)	16,43
Década de 60 (1961-70)	19,94
Década de 70 (1971-80)	25,22
Década de 80 (1981-90)	25,23
Década de 90 (1991-2000)	28,81
Antes da RT de 67 (1947-66)	16,28
Antes da CF de 88 (1967-88)	24,83
Pós CF de 88 (1989-2002)	29,36
Anos recentes (1999-2002)	33,60

Fonte: IBGE Sistema de Contas Nacionais.

**Tabela A.15 – Fundos de participação dos estados, municípios, região norte e região nordeste (IR e IPI) em percentual.**

<b>Períodos</b>	<b>FPE(1)</b>	<b>FPM</b>	<b>FNO/NE</b>	<b>Total <sup>(2)</sup></b>
1966/68	10	10	-	20
1969/75	7	5	-	12
1976	8	6	-	14
1977	9	7	-	16
1978	10	8	-	18
1979/80	11	9	-	20
1981	12	10	-	22
1982/83	12,5	10,5	-	23
1984	14,5	13,5	-	28
1985	16	16	-	32
1986	16	17	-	33
1987	18	20	-	41
1989	19	20,5	3	42,5
1990	19,5	21	3	43,5
1991	20	21,5	3	44,5
1992	20,5	22	3	45,5
1993	21,5	22,5	3	47

Fonte: Revista Conjuntura Econômica, setembro/90, vol. 44, n. 9, p. 9-11.

**Tabela A.16 — Fontes de financiamento dos déficits do governo federal (1954 – 1963), em Cr\$ milhões.**

Anos	Déficit	Emissão de moeda	Colocação líquida de letras e obrigações junto ao público	Outros*
1954	4	3,8	-2,5	2,7
1955	5,7	7,7	0	-2
1956	23,9	24,4	0,2	-0,7
1957	41,2	38,4	0	2,8
1958	30,7	19	9,4	2,3
1959	40,5	31,9	8,9	-0,3
1960	76,6	75,4	7,2	-6
1961	137,5	128,9	1,5	7,1
1962	280,9	223,8	22,8	34,3
1963	504,7	424,4	55,5	24,8

\* Engloba os seguintes itens: Caixa do Tesouro Nacional junto ao Banco do Brasil S.A., empréstimos compulsórios e empréstimos de emergência.

Fonte: Neto (1980, *apud*. Banco Central do Brasil, Relatório de 1965, p. 222).

**Tabela A.17 – Receitas, despesas e resultados da União, em Cr\$ 1.000 (1945 – 1967).**

Exercício	Balançaço			Percentual S/D s/ a Receita
	Receita Arrecadada	Despesa realizada	Superávit/ Déficit	
1945	8.852.056	9.849.877	-977.821	- 11
1946	11.569.576	14.202.544	-2.632.968	- 23
1947	13.853.466	13.393.228	460.238	03
1948	15.698.971	15.695.590	3.381	0
1949	17.916.540	20.726.712	-2.810.172	- 16
1950	19.372.788	23.669.854	-4.297.066	- 22
1951	27.428.004	24.609.328	2.218.675	08
1952	30.739.617	28.460.745	2.278.872	07
1953	37.057.229	39.925.491	-2.868.262	- 08
1954	46.539.009	49.250.117	-2.711.108	- 06
1955	55.670.936	63.286.949	-7.616.013	- 14
1956	74.082.539	107.028.203	-32.945.664	- 44
1957	85.788.466	118.711.591	-32.923.125	- 38
1958	117.816.368	148.478.452	-30.662.084	- 26
1959	157.826.693	184.273.251	-26.446.558	- 17
1960	233.012.566	264.636.261	-31.623.695	- 14
1961	317.453.995	419.913.964	-102.459.969	- 32
1962	511.828.705	726.694.161	-214.865.456	- 42
1963	953.053.875	1.277.576.614	-324.522.739	- 34
1964	2.010.623.153	2.770.714.405	-760.091.252	- 38
1965	3.593.920.560	4.414.920.023	-820.999.463	- 23
1966	6.007.009.548	6.138.559.127	-131.549.579	- 02

Fonte: Estatísticas históricas do Brasil, IBGE, p. 571. Última coluna, elaboração ao autor.



**Tabela A.18 – Receitas, despesas e resultados dos estados brasileiros, em Cr\$ 1.000 (1945 – 1966).**

Exercício	Balanço dos estados			
	Receita Arrecadada	Despesa Realizada	Superávit/ Déficit	Percentual S/D s/ a Receita
1945	6.379.940	7.042.254	-662.314	- 10
1946	8.255.901	8.576.011	-320.110	- 04
1947	8.967.814	10.416.218	-1.448.404	- 16
1948	11.193.041	12.375.284	-1.182.243	- 11
1949	13.922.569	14.850.276	-927.707	- 07
1950	16.375.168	18.539.767	-2.164.599	- 13
1951	22.946.336	24.372.960	-1.426.624	- 06
1952	25.101.697	30.777.564	-5.675.867	- 23
1953	30.476.587	35.893.741	-5.417.154	- 18
1954	39.206.399	44.827.111	-5.620.712	- 14
1955	48.531.646	52.853.421	-4.321.775	- 09
1956	65.118.993	66.314.931	-1.195.938	- 02
1957	83.609.547	86.625.861	-3.016.314	- 04
1958	100.276.361	100.037.787	238.574	0
1959	146.005.021	149.443.879	-3.438.858	- 02
1960	211.454.040	221.616.592	-10.162.552	- 05
1961	307.924.006	316.803.877	-8.879.871	- 03
1962	492.723.155	526.814.155	-34.091.000	- 07
1963	844.781.236	927.938.893	-83.157.657	- 10
1964	1.894.740.166	2.065.361.187	-170.621.021	- 09
1965	3.164.868.000	3.804.635.000	-639.767.000	- 20
1966	4.767.532.000	5.248.331.000	-480.799.000	-10

Fonte: Estatísticas históricas do Brasil, p. 580. Última coluna, elaboração ao autor.

**Tabela A.19 – Gasto indireto total com serviços de saúde como participação percentual no PIB em países selecionados – início da década de 1960.**

País	Ano	% do PIB	País	Ano	% do PIB
Iugoslávia	1961	4,8	Senegal	1961,0	2,9
Israel	1961/62	4,7	Rodésia	1961/1962	2,6
Suécia	1962	4,4	Ceilão	1957/1958	2,5
Canadá	1961	4,0	Chile	1961,0	2,5
Venezuela	1962	4,0	Quênia	1961/1962	1,9
França	1963	3,9	Tanganica	1961/1962	1,9
Reino Unido	1961/1962	3,6	Costa do Marfim	1961,0	1,8
Tchecoslováquia	1961	3,5	Jamaica	1961,0	1,7
Holanda	1963	3,4	Irã	1961/1962	1,4
Austrália	1960/1961	3,3	Costa Rica	1961,0	1,3
EUA	1961/1962	3,2	Chipre	1961,0	1,0
Finlândia	1961	3,1	Filipinas	1961/1962	0,9
Polônia	1961	3,1			

Fonte: Abel e Smith (1967, p. 74, *apud* Pires 1995, p. 229).

**Tabela A.20 – Orçamentos dos municípios brasileiros – receitas, despesas e resultados, em Cr\$ 1.000 (1945 – 1966).**

EXERCÍCIO	Balço dos Municípios			
	Receita Arrecadada	Despesa realizada	Superávit/ Déficit	Percentual S/D s/ a Receita
1945	1.442.822	1.596.472	-153.650	-0,11
1946	1.722.848	1.806.864	-84.016	-0,05
1947	2.235.269	2.347.157	-111.888	-0,05
1948	2.821.655	2.899.060	-77.405	-0,03
1949	3.753.916	4.053.703	-299.787	-0,08
1950	4.794.286	5.195.757	-401.471	-0,08
1951	5.582.008	5.870.360	-288.352	-0,05
1952	6.672.300	7.268.965	-596.665	-0,09
1953	8.785.174	8.831.521	-46.347	-0,01
1954	10.152.056	10.727.539	-575.483	-0,06
1955	12.979.168	13.515.385	-536.217	-0,04
1956	17.053.107	17.534.688	-481.581	-0,03
1957	22.847.918	23.981.367	-1.133.449	-0,05
1958	27.050.185	28.538.869	-1.488.684	-0,06
1959	34.104.307	34.083.829	20.478	0,00
1960	44.992.050	46.019.147	-1.027.097	-0,02
1961	62.025.124	63.573.662	-1.548.538	-0,02
1962	94.292.083	100.392.347	-6.100.264	-0,06
1963	179.431.849	194.864.098	-15.432.249	-0,09
1964	346.579.994	354.323.894	-7.743.900	-0,02
1965	634.130.000	671.747.000	-37.617.000	-0,06
1966	1.063.934.000	1.133.871.000	-69.937.000	-0,07

Fonte: (BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Balço Geral da União. Vários anos. *apud.* Pires, 1995, p. 189). Última coluna, elaboração ao autor.

**Tabela A.21 – Número de habitantes por médico em países latino-americanos selecionados (1950; 1953 e 1960).**

País	Ano	Nº habitantes/médico (50-53)	Nº habitantes/médico (próximo a década de 60)
Argentina	1952	1300	730
Brasil	1950	3000	2100
Bolívia	1952	4000	3900
Chile	1951	1800	1700
Colômbia	1952	2800	2400
Peru	1952	4500	2100
Uruguai	1952	1100	870
Venezuela	1953	1900	1300

Fonte: (IBGE, 1957, p. 157 – 8, *apud.* Pires, 1995, p. 205).

**Tabela A.22 – Despesas da união com assistência médico-sanitária segundo a finalidade, em Cr\$ (1946 – 1964).**

<b>Ano</b>	<b>Administração superior</b>		<b>Assistência hospitalar</b>		<b>Saúde pública</b>		<b>Outros serviços</b>		<b>Total</b>
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. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Balanço Geral da União. Vários anos. *Apud*. Pires (1995, p. 241).

**Tabela A.23 – 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	33,5
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	
<b>México</b>	<b>42,5</b>	<b>37,8</b>	<b>Haiti</b>	<b>89,3</b>	

**Fonte:** OEA (1964, vol. II, seção 81, pp. 4 – 5). *Apud* Pires (1995, p. 254).

**Tabela A.24 – Despesas da União, estados, Distrito Federal e municípios com o ensino e a cultura, segundo o destino, em Cr\$ 1.000 (1956 – 1959).**

Destino	Ano							
	1956		1957		1958		1959	
<b>Despesas de Manutenção</b>								
<b>Administração Superior</b>	1.459.977	9,2%	1.784.225	8,6%	2.886.585	12,8%	3.300.789	8,7%
<b>Com estabelecimentos de ensino</b>								
<b>Elementar</b>	5.723.559	36,2%	7.229.411	34,9%	10.876.279	35,5%	12.982.139	34%
<b>Médio</b>	2.508.241	15,8%	3.754.880	18,1%	5.952.449	19,4%	6.767.385	18%
<b>Superior</b>	995.733	6,3%	1.657.070	8,0%	2.473.879	8,1%	3.712.951	10%
<b>Não especificados</b>	83.513	0,5%	16.378	0,1%	40.575	0,1%	98.115	0%
<b>Órgãos e serviços culturais</b>	609.924	3,9%	1.077.938	5,2%	1.334.482	4,4%	1.832.437	5%
<b>Serviços de inspeção</b>	135.750	0,9%	271.075	1,3%	390.561	1,3%	451.126	1%
<b>Serviços técnicos especializados</b>	736.992	4,7%	77.794	0,4%	157.553	0,5%	189.810	1%
<b>Outras despesas</b>	507.737	3,2%	422.329	2,0%	748.734	2,4%	1.010.907	3%
<b>Total</b>	<b>12.761.426</b>	<b>80,6%</b>	<b>16.291.100</b>	<b>78,5%</b>	<b>24.861.097</b>	<b>81,2%</b>	<b>30.345.659</b>	<b>80%</b>
<b>Subvenções e auxílios com estabelecimentos de ensino</b>								
<b>Elementar</b>	60.330	0,4%	402.380	1,9%	434.415	1,4%	541.591	1%
<b>Médio</b>	30.355	0,1%	176.331	0,9%	278.557	0,9%	399.842	1%
<b>Superior</b>	1.926.580	12,2%	3.084.145	14,9%	3.062.418	11,8%	4.928.908	13%
<b>Não especificados</b>	5.223	0,1%	25.814	0,1%	80.811	0,3%	31.247	1%
<b>Órgãos e serviços culturais</b>	475.485	3,0%	163.063	0,8%	350.928	1,1%	481.878	1%
<b>Outras despesas</b>	578.575	3,7%	600.666	2,9%	1.017.821	3,3%	1.242.077	3%
<b>Total</b>	<b>3.066.549</b>	<b>19,4%</b>	<b>4.452.399</b>	<b>21,5%</b>	<b>5.764.950</b>	<b>18,8%</b>	<b>7.625.543</b>	<b>20%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>15.827.975</b>	<b>100%</b>	<b>20.743.499</b>	<b>100%</b>	<b>30.626.047</b>	<b>100%</b>	<b>37.971.202</b>	<b>100%</b>

Fonte: BRASIL, Ministério da Educação e Cultura (1957, 1958, 1959 e 1960). *Apud* PIRES (1995, p. 268).

Tabela A.25 — Despesas da União com o ensino e a cultura, segundo o destino, em Cr\$ 1.000 (1956 – 1959).

Destino	Ano							
	1956		1957		1958		1959	
<b>Despesas de Manutenção</b>								
Administração Superior	867.426	16,2%	609	7,7%	727.542	6,3%	707.399	4,5%
<b>Com estabelecimentos de ensino</b>								
Elementar	70.247	1,3%	798.829	10,1%	1.597.716	13,9%	2.428.910	15,4%
Médio	790.806	14,8%	1.572.076	19,8%	3.039.042	26,4%	3.436.141	21,8%
Superior	33.279	6,2%	701.113	8,8%	1.019.396	8,9%	1.975.206	12,5%
Não especificados	60.170	1,1%	15.360	0,2%	37.354	0,3%	96.510	0,6%
Órgãos e instituições culturais	188.054	3,5%	496.867	6,3%	513.579	4,5%	832.808	5,3%
Serviços de inspeção	-	-	-	-	-	-	-	-
Serviços técnicos especializados	630.228	11,8%	-	-	-	-	-	-
Outras despesas	19.529	0,4%	7.300	0,1%	8.415	0,1%	198.065	1,3%
<b>Total</b>	<b>2.959.740</b>	<b>55,4%</b>	<b>4.200.942</b>	<b>52,9%</b>	<b>6.943.044</b>	<b>60,3%</b>	<b>675.039</b>	<b>61,3%</b>
<b>Subvenções e auxílios</b>								
<b>Com estabelecimentos de ensino</b>								
Elementar	17.326	0,3%	317.918	4,0%	303.610	2,6%	368.411	2,3%
Médio	1.300	0,1%	132.260	1,7%	160.489	1,4%	237.900	1,5%
Superior	1.800.898	33,6%	2.932.131	36,7%	3.413.954	29,6%	4.659.081	29,5%
Não especificados	-	-	585	0,1%	978	0,1%	1.924	0,1%
Órgãos e instituições culturais	401.686	7,5%	87.191	1,1%	154.752	1,3%	209.710	1,3%
Outras despesas	176.064	3,3%	269.756	3,4%	539.163	4,7%	638.627	4,0%
<b>Total</b>	<b>2.399.274</b>	<b>44,8%</b>	<b>3.739.841</b>	<b>47,1%</b>	<b>4.572.946</b>	<b>39,7%</b>	<b>6.115.773</b>	<b>38,7%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>5.359.014</b>	<b>100%</b>	<b>7.940.783</b>	<b>100%</b>	<b>11.515.990</b>	<b>100%</b>	<b>15.790.812</b>	<b>100%</b>

Fonte: BRASIL, Ministério da Educação e Cultura (1957, 1958, 1959 e 1960). *Apud* Pires (1995, p. 268).

Tabela A.26 — Despesas dos estados com o ensino e a cultura, segundo o destino, em Cr\$ 1.000 (1956 – 1959).

Destino	Ano							
	1956		1957		1958		1959	
<b>Despesas de Manutenção</b>								
Administração Superior	577.179	6,5%	1.136.099	10,6%	2.086.031	12,8%	2.518.137	13,3%
<b>Com estabelecimentos de ensino</b>								
Elementar	4.953.674	55,9%	5.435.885	50,6%	8.015.007	49,1%	8.965.422	47,2%
Médio	1.665.356	18,8%	2.170.725	20,2%	2.904.155	17,8%	3.316.991	17,5%
Superior	660.379	7,5%	953.757	8,9%	1.448.162	8,9%	1.731.600	9,1%
Não especificados	23.342	0,3%	1.018	0,0%	3.221	0,0%	1.605	0,0%
Órgãos e instituições culturais	219.228	2,5%	186.215	1,7%	274.750	1,7%	425.140	2,2%
Serviços de inspeção	127.167	1,4%	260.201	2,4%	374.209	2,3%	432.195	2,3%
Serviços técnicos especializados	71.266	0,8%	33.129	0,3%	93.324	0,6%	143.810	0,8%
Outras despesas	174.714	1,9%	71.607	0,7%	218.691	1,3%	224.480	1,2%
<b>Total</b>	<b>8.472.309</b>	<b>95,7%</b>	<b>10.248.636</b>	<b>95,4%</b>	<b>15.417.550</b>	<b>94,5%</b>	<b>17.759.380</b>	<b>93,8%</b>
<b>Subvenções e auxílios com estabelecimentos de ensino</b>								
Elementar	43.003	0,5%	84.462	0,8%	130.805	0,8%	173.750	0,9%
Médio	19.054	0,2%	44.071	0,4%	118.068	0,7%	161.852	0,9%
Superior	125.681	1,4%	152.014	1,4%	188.464	1,2%	269.827	1,4%
Não especificados	5.223	0,1%	25.229	0,2%	79.833	0,5%	29.323	0,2%
Órgãos e instituições culturais	73.799	0,8%	75.872	0,7%	196.176	1,2%	272.168	1,4%
Outras despesas	114.384	1,3%	109.907	1,0%	178.363	1,1%	259.160	1,4%
<b>Total</b>	<b>381.148</b>	<b>4,3%</b>	<b>491.555</b>	<b>4,60%</b>	<b>891.709</b>	<b>5,5%</b>	<b>1.165.480</b>	<b>6,2%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>8.853.457</b>	<b>100%</b>	<b>10.740.191</b>	<b>100%</b>	<b>16.309.259</b>	<b>100%</b>	<b>18.924.860</b>	<b>100%</b>

Fonte: BRASIL, Ministério da Educação e Cultura (1957, 1958, 1959 e 1960). *Apud* Pires (1995, p. 268).

Tabela A.27 — Despesas dos municípios com o ensino e a cultura, segundo o destino, em Cr\$ 1.000 (1956 – 1959).

Destino	Ano							
	1956		1957		1958		1959	
<b>Despesas de Manutenção</b>								
Administração Superior	15.372	0,9%	38.729	1,9%	73.012	2,6%	75.523	2,3%
<b>Com estabelecimentos de ensino</b>								
Elementar	699.636	43,3%	994.697	48,2%	1.263.556	45,1%	1.578.807	48,8%
Médio	52.078	3,2%	12.079	0,6%	9.252	0,3%	14.253	0,4%
Superior	2.073	0,1%	2.200	0,1%	6.321	0,2%	6.145	0,2%
Órgãos e instituições culturais	202.641	12,5%	394.856	19,1%	546.153	19,5%	574.489	17,6%
Serviços de inspeção	8.582	0,5%	10.874	0,5%	16.352	0,6%	18.931	0,6%
Serviços técnicos especializados	35.497	2,2%	44.665	2,2%	64.229	2,3%	46.000	1,4%
Outras despesas	313.493	19,4%	343.422	16,7%	521.628	18,6%	588.362	18,1%
<b>Total</b>	<b>1.329.376</b>	<b>82,3%</b>	<b>1.841.522</b>	<b>89,3%</b>	<b>2.500.503</b>	<b>89,3%</b>	<b>2.911.240</b>	<b>89,4%</b>
<b>Subvenções e auxílios</b>								
Outras despesas	286.126	17,7%	221.003	10,7%	300.295	10,7%	344.290	10,6%
<b>Total</b>	<b>286.126</b>	<b>17,7%</b>	<b>221.003</b>	<b>10,7%</b>	<b>300.295</b>	<b>10,7%</b>	<b>344.290</b>	<b>10,6%</b>
<b>Total Geral</b>	<b>1.615.503</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.062.525</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.800.798</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.255.530</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: BRASIL, Ministério da Educação e Cultura (1957, 1958, 1959 e 1960, *apud* Pires, 1995, p. 279).

Tabela A.28 – Evolução das matrículas no sistema escolar (1942/53 – 1963/74).

Período escolar	Ensino Primário (EP)				Ensino Médio Ginásial (EMG)				Ensino Médio Colegial (EMC)			Ensino superior
	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	4 <sup>a</sup>	1 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	
	série EP	série EP	série EP	série EP	série EMG	série EMG	série EMG	série EMG	série EMC	série EMC	série EMC	
<b>1942 /</b>												
<b>1953</b>	1.000	404	274	155	71	54	44	35	34	27	20	10
<b>1943 /</b>												
<b>1954</b>	1.000	417	284	159	80	58	47	39	39	29	22	10
<b>1944 /</b>												
<b>1955</b>	1.000	419	291	170	79	59	49	40	40	39	30	10
<b>1945 /</b>												
<b>1956</b>	1.000	412	292	169	76	60	51	41	41	32	23	10
<b>1946 /</b>												
<b>1957</b>	1.000	414	288	170	81	63	52	42	42	32	23	10
<b>1947 /</b>												
<b>1958</b>	1.000	416	286	171	81	64	53	43	43	32	27	10
<b>1948 /</b>												
<b>1959</b>	1.000	391	273	161	77	62	51	42	42	31	26	10
<b>1949 /</b>												
<b>1960</b>	1.000	397	276	161	84	67	54	44	43	32	27	10
<b>1950 /</b>												
<b>1961</b>	1.000	385	267	160	87	70	55	45	44	32	26	10
<b>1951 /</b>												
<b>1962</b>	1.000	383	268	166	89	75	54	46	44	31	27	10
<b>1952 /</b>												
<b>1963</b>	1.000	385	277	172	93	74	59	48	45	35	30	11
<b>1953 /</b>												
<b>1964</b>	1.000	401	289	180	98	79	62	49	50	37	34	13
<b>1954 /</b>												
<b>1965</b>	1.000	395	282	181	101	80	63	52	51	41	35	16

Período escolar	1ª série EP	2ª série EP	3ª série EP	4ª série EP	1ª série EMG	2ª série EMG	3ª série EMG	4ª série EMG	1ª série EMC	2ª série EMC	3ª série EMC	Ensino superior
1955 / 1966	1.000	396	288	187	101	79	64	55	58	43	-	-
1956 / 1967	1.000	407	302	207	101	84	70	61	60	-	-	-
1957 / 1968	1.000	416	316	207	106	89	75	64	-	-	-	-
1958 / 1969	1.000	429	317	207	113	95	78	-	-	-	-	-
1959 / 1970	1.000	430	317	217	135	100	-	-	-	-	-	-
1960 / 1971	1.000	428	366	232	144	-	-	-	-	-	-	-
1961 / 1972	1.000	446	328	239	-	-	-	-	-	-	-	-
1962 / 1973	1.000	443	351	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1963 / 1974	1.000	449	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

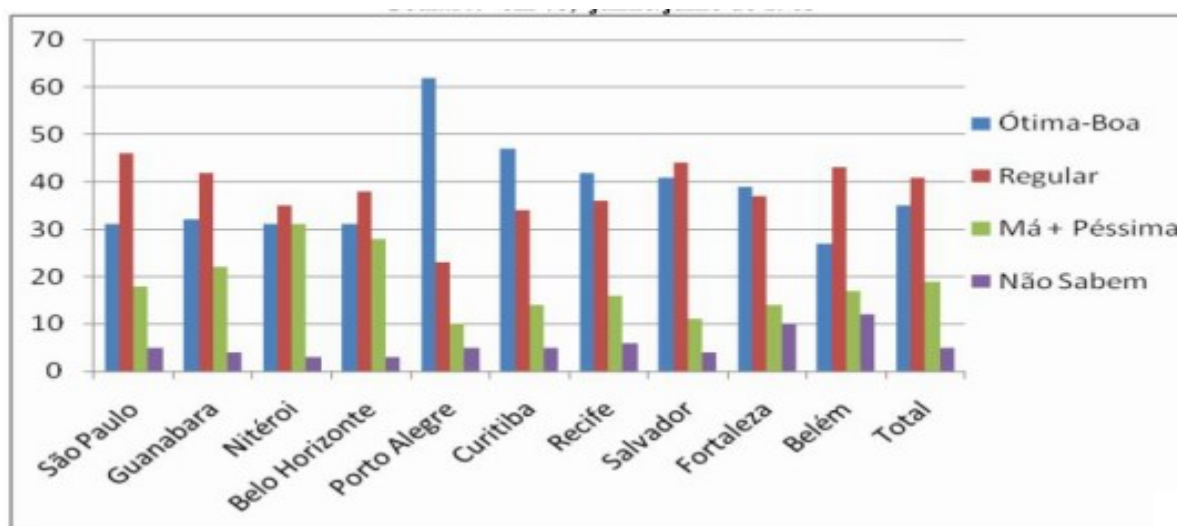
Fonte: Ministério da Educação e Cultura (1972, p. 10 – 12).

Tabela A.29 – Variação percentual real do PIB, Brasil (1930 - 1965).

Ano	Variação (%)	Ano	Variação (%)
1930	-2,1	1948	9,7
1931	-3,3	1949	7,7
1932	4,3	1950	6,8
1933	8,9	1951	4,9
1934	9,2	1952	7,3
1935	3,0	1953	4,7
1936	12,1	1954	7,8
1937	4,6	1955	8,8
1938	4,5	1956	2,9
1939	2,5	1957	7,7
1940	-1,0	1958	10,8
1941	4,9	1959	9,8
1942	-2,7	1960	9,4
1943	8,5	1961	8,6
1944	7,6	1962	6,6
1945	3,2	1963	0,6
1946	11,6	1964	3,4
1947	2,4	1965	2,4

Fonte: Sistema de Contas Nacionais. Tabelas HERRLEIN Jr. B-2-a-b.

**Gráfico A - 1 – Pesquisa IBOPE: “O que você vem achando da atuação do Presidente João Goulart?”**



Fonte: Bandeira (2005) e Laveda (2003).

**Tabela A.30 – Mortalidade Infantil por 100.000 nascidos vivos em algumas capitais (1950 – 1972).**

Ano	Manaus	Recife	J. Pessoa	B. Horizonte	Vitória	São Paulo	Goiânia
1950	171,1	230,4	185,8	103,8	137,2	89,7	117,5
1955	109,6	204,1	201	101,3	118,1	86,5	175,9
1960	100,2	151,7	119	74,2	-	62,9	-
1964	95,2	125,6	179,6	-	103,1	67,7	87
1965	90,9	148,8	145,1	92,3	115,4	69,4	90
1966	70,2	189,4	137,3	87,2	124,3	73,8	84
1967	56	142,4	150,4	98,3	132,8	74,4	92,7
1968	81,3	153,9	-	102,3	107,8	75,1	46,6
1969	60,7	165,3	180,5	107,3	117,3	83,8	123,1
1970	80,4	205,7	156	107,7	121,9	-	98,5
1971	94,6	190	193,7	102,25	115,9	-	122,2
1972	-	178,6	-	105,3	99,5	-	-

Fontes: IBGE, Anuários Estatísticos do Brasil 1965 a 1974. (SINGER, 1977, p. 83)



## APÊNDICE: ALOCAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DA FEDERAÇÃO

### 9.1 Alocação de competências: despesas

Quadro A - 1 – Alocação de competências: despesas conforme nível de governo.

Competência	Forma	Nível de governo		
		Central	Intermediário	Local
Legislativa	a) concorrente			-
	b) por atividade			
	c) competência residual	União 20%	Estados 40%	Municípios 40%
	d) Concorrência legislativa, mas exigir uniformidade	CF Art. 17. A União é vedado decretar tributos que não sejam uniformes em todo o território nacional	CF Art 19 §5 O IVC será uniforme, sem distinção de procedência ou destino	
	d.1 Preponderância de um nível de governo em caso de conflito	?		
	d.2 estrutura legislativa básica			
	d.3 legislação mínima central			
	d.4 negociação de acordos	CF Art 18. Mediante acordo com a União, os Estados poderão encarregar funcionários federais da execução de leis e serviços estaduais ou de atos e decisões de duas autoridades e reciprocamente, a União poderá em matéria de sua competência, cometer a funcionários estaduais encargos análogos, provendo às necessárias despesas.		-
	e) concorrência legislativa com uniformidade apenas regional	-	-	-
	e.1 regiões autônomas	-	-	-
f) interferência do nível intermediário na legislação federal (partilhada)	-	-	-	
Administrativa	a) exclusiva			
	b) exclusiva, com coordenação entre unidades do mesmo nível de governo			
	c) ação cooperativa (ação simultânea, coordenada de vários níveis de governo). Ex Planejamento regional	SUDENE SPVEA	Estados do Nordeste e norte de Minas  Estados da Amazônia Legal	Municípios do Nordeste  Municípios da Amazônia Legal
Orçamentária (financeira)	a) exclusiva			
	b) cooperativa, institucionalizado ou informal. Transferências constitucionais (legais) ou voluntárias (negociadas)	FPE FPM	FPE -	- FPM

## 9.2 Alocação de competências: receitas

**Quadro A - 2 – Alocação de competências: receitas conforme nível de governo.**

Competência	Forma	Nível de governo		
		Central	Intermediário	Local
Legislativa	a) concorrente (paralela)	CF Art 21 A União e os Estados poderão decretar outros tributos , além dos que são atribuídos por essa CF, mas o imposto federal <b>excluirá</b> o estadual idêntico.		-
	b) Exclusiva por tipo de tributo	1 – Imposto sobre importação 2 – Imposto sobre Consumo 3 – Imposto (único) sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos, Minerais e Energia Elétrica 4 – Imposto de Renda 5 – Imposto sobre Transferência de Fundos para o Exterior 6 – Imposto sobre Atos, Negócios e Contratos (4) 7 – Impostos Extraordinários de Guerra 8 – Competência residual (5) 9 – Taxas 10 – Contribuições de melhoria	1 – Imposto sobre Propriedade Rural (2) 2 – Imposto sobre Transmissão de Propriedade Causa Mortis 3 - Imposto sobre Transmissão de Propriedade Inter Vivos (2) 4 – Imposto sobre Vendas e Consignações 5 – Imposto sobre Exportação (3) 6 – Imposto sobre Atos, Negócios e Contratos (4) 7 – Competência residual (5) 8 – Taxas 9 – Contribuições de melhoria	1 – Imposto Predial e Territorial Urbano 2 - Imposto de Licença 3 – Imposto de Indústria e Profissões 4 - Imposto sobre Diversões Públicas 5 – Impostos sobre Atos (4) 6 – Taxas 7 – Contribuições de melhoria
	c) interferência do nível intermediário da legislação federal (partilhada)	CF Art 19 §6º Em casos excepcionais, o Senado Federal poderá autorizar o aumento, do imposto de exportação até o máximo de 10% ad valorem.	Liberação de propriedades com menos de 20 ha. Do ITR Alíquota máxima do imposto de importação 5%	
Administrativa	a) exclusiva		CF Art 17 §2º Aos estados se reservam todos os poderes que não lhe sejam vedados por esta CF	
	b) concorrente (paralela)	Imposto sobre consumo	Imposto sobre Vendas e Consignações	
Orçamentária (financeira)	a) distribuição original (relações intergovernamentais passivas): Imposto direto (residência); Imposto indireto: origem do \$	Federalismo intra-estatal: fundos de participação	Federalismo inter-estatal: guerra fiscal entre os estados	
	b) distribuição derivada, relações intergovernamentais ativas): Transferências: - condicionadas ou livres - com ou sem contrapartida - vertical, com sentido único (centro ou local) ou duplo (de todos para todos) - horizontal (entre mesmo nível de governo	FPE – Imposto único sobre combustíveis, lubrificantes e minerais (União 90%)  FPM – Imposto sobre a Renda (90% União) - Imposto sobre Consumo (União 90%)	FPE – Imposto único sobre combustíveis, lubrificantes e minerais (Estados 10%) - Fundo de compensação (30% do excedente arrecadado no município – exceto capitais)	- FPM – Imposto sobre a Renda (10% Municípios) - Imposto sobre Consumo (Municípios 90%)

**Quadro A - 3 – Evolução da competência tributária pelas diversas Constituições brasileiras.**

Competência tributária	CONSTITUIÇÕES					
	1891	1934	1937	1946	1967	1969
<b>I. Da União</b>						
- Imposto sobre importação	X	X	X	X	X	X
- Imposto sobre exportação	-	-	-	-	X	X
- Direito de entrada, saída e estadia de navios	X	-	-	-	-	-
- Taxas de correios e telégrafos federais	X	-	-	-	-	-
- Taxas telegráficas, postais e de outros serviços de federais, de entrada, saída e estadia de navios e aeronaves	-	X	X	-	-	-
- Imposto de consumo, exceto combustíveis	-	X	-	-	-	-
- Imposto de consumo de quaisquer mercadorias	-	-	X	X	-	-
- Imposto de renda, exceto sobre a renda cedular de imóveis	-	X	-	-	-	-
- Imposto de renda	-	-	X	X	X	X
- Imposto sobre transferência de fundos ao exterior	-	X	X	X	-	-
- Imposto sobre atos emanados de seu governo	-	X	X	X	-	-
- Impostos nos territórios	-	X	X	X	X	X
- Taxas de selo	X	-	-	-	-	-
- Imposto único sobre lubrificantes e combustíveis, minerais e energia elétrica	-	-	-	X	X	X
- Contribuições de melhoria	-	-	-	X	X	X
- Taxas	-	-	-	X	X	X
- Imposto sobre propriedade territorial rural	-	-	-	-	X	X
- Imposto sobre produtos industrializados	-	-	-	-	X	X
- Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro	-	-	-	-	X	X
- Imposto sobre serviços de transportes e comunicações	-	-	-	-	X	X
- Impostos extraordinários (guerra e etc.)	-	-	-	X	X	X
- Empréstimo compulsório	-	-	-	X	X	X
- Outras fontes de receita (residual)	X	X	X	X	X	X

<b>II DOS ESTADOS</b>						
- Imposto sobre exportação						
- Imposto sobre imóveis rurais e urbanos	X	-	-	-	-	-
- Imposto sobre transmissão de propriedade	X	-	-	-	-	-
- Imposto sobre indústria e profissões	X	X	X	-	-	-
- Imposto sobre atos emanados do governo	X	X	X	X	-	-
- Contribuições sobre correios e telégrafos estaduais	X	-	-	-	-	-
- Imposto sobre propriedade territorial, exceto a urbana	-	X	X	X	-	-
- Imposto sobre transmissão de propriedade <b>causa mortis</b>	-	X	X	X	X	X
- Imposto sobre transmissão de propriedade imobiliária <b>inter vivos</b>	-	X	X	X	X	X
- Imposto sobre consumo de motores a explosão	-	X	-	-	-	-
- Imposto sobre vendas e consignações	-	X	X	X	-	-
- Imposto sobre circulação de mercadorias	-	-	-	-	X	X
- Taxas de serviços estaduais	-	X	X	X	X	X
- Contribuição de melhoria	-	-	-	X	X	X
- Outras fontes de receita (residual)	X	X	X	X	X	X
<b>III MUNICÍPIOS</b>						
- Imposto de licença	-	X	X	X	-	-
- Imposto predial e territorial urbano	-	X	X	X	X	X
- Imposto sobre diversões públicas	-	X	X	X	-	-
- Imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais	-	X	-	-	-	-
- Imposto sobre indústria e profissões	-	-	-	X	-	-
- Imposto sobre atos de sua economia	-	-	-	X	-	-
- Imposto sobre serviços de qualquer natureza	-	-	-	-	X	X
- Taxas sobre serviços municipais	-	X	X	X	X	X
- Contribuições de melhoria	-	-	-	X	X	X
- Outras fontes de receita (residual)	-	-	-	X	X	X

**Fonte:** Campanhole e Campanhole (1976, *apud*. Estatísticas históricas do Brasil, p. 559).