

# **Desenvolvimento, industrialização e ordenamento político: uma discussão sobre os Estados em Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek – dois Estados, uma “Ordem”<sup>1</sup>**

Rafael Pacheco Mourão\*

## **RESUMO**

O presente artigo propõe-se à discussão do caráter do Estado nos governos de Getúlio Vargas (1930-1945) e Juscelino Kubitschek (1956-1961), tendo por norteadores analíticos modelo, ideologia e natureza do Estado e articulando essa discussão à análise do trato da “Ordem” como premissa à política nos governos Vargas e Kubitschek, numa constatação de uma convergência na lógica do tratamento da “Ordem” como premissa a governabilidade nos referidos governos.

**Palavras-chave:** Estado; Governabilidade; Modelo político; Ideologia; Desenvolvimento; Ordem.

Tendo como ponto de partida a análise do Estado – instituição que traz consigo todas as medidas e decisões, bem como o aparato institucional físico-ideológico – e suas ações na construção de uma nação soberana, nos deparamos com uma articulação que tem uma portentosa importância para a historiografia: nação-desenvolvimento.

Assim, na observação do modelo de industrialização concebido no Brasil, onde a função do Estado para a implementação do desenvolvimento e, conseqüentemente, o progresso econômico se dá de maneira direta, é também o Estado o realizador (mediador) da aliança com o capital externo e o maior e principal impulsor estrutural do desenvolvimento industrial – destacando que o modelo internacional de associação se constituiu na própria condição da expansão industrial para os países capitalistas periféricos. Vemos, dessa maneira, o Estado e sua configuração na atuação se constituírem numa premissa de análise para compreensão da estrutura político-social do caso brasileiro – “Assim, a concepção de desenvolvimento de uma sociedade não é alheia a sua estrutura social, e tampouco a formulação de uma política de

---

<sup>1</sup> Este artigo é referente a dois capítulos da monografia apresentada para obtenção de título de bacharel em História pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, sob o título de **A construção do Projeto Nacional-desenvolvimentista nos Governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek: Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek – Duas Visões Alternativas da “Ordem”**. Orientada diligentemente pelo Professor Carlos Veriano, o qual não tem qualquer responsabilidade pelos equívocos do presente trabalho.

\* Bacharel licenciado em História pela PUC Minas e pesquisador na área de Pensamento Político e Social Brasileiro.

desenvolvimento e sua implantação são concebíveis sem preparação ideológica.” (FURTADO, 2000, p. 22). E dentro dessa perspectiva da construção estatal do desenvolvimento, sem dúvida, temos como referência, no caso brasileiro, os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.<sup>2</sup>

Referente à configuração de atuação do Estado, observa-se nos projetos nacional-desenvolvimentistas dos Governos Vargas e Kubitschek que há todo um arquétipo ideológico que regeu, ou seja, norteou a política brasileira – cada um a seu modo. Sendo que ambos são permeados pelo “nacionalismo”, que tem uma base ideológica conceitual bem consistente no que se refere à consolidação de uma aparelhagem institucional que assegure o desenvolvimento da nação. O nacionalismo é assim, além de ser um fenômeno fundamentalmente histórico-social, é uma ideologia racionalizadora do comportamento político-social. O plano desenvolvimentista compreende desenvolvimento, portanto faz referência a um conjunto de ações político-ideológicas e que resultariam em transformação e expansão das forças produtivas, ou seja, desenvolvimento econômico industrial. Entretanto, no jogo do fazer político do governar, há toda uma série de medidas e ações que articulam e que assim garantem que um plano de governo seja gerido. Segundo Talcott Parsons (1969), a prática do “poder político” se assenta na aplicação de uma capacidade generalizada, que consiste em obter que os membros da coletividade cumpram obrigações legitimadas em nome de fins coletivos. E na aplicação do poder político, um consenso mínimo deve ser estabelecido. Jürgen Habermas (1997) coloca que o Estado deve manter o “consenso social”, sem o qual o sistema não poderia mais funcionar. O que implica dizer que, dentro da esfera de poder do Estado, temos uma sistemática configuração de alianças que garantem a “governabilidade”.

A “governabilidade” refere-se à dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito às “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses”. (SANTOS, 1997, p. 342). Em outras palavras, governabilidade é o conjunto de condições necessárias ao exercício do poder, na qual compreende a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema partidário e o equilíbrio entre as forças políticas de oposição e situação. Desse

---

<sup>2</sup> Em nível analítico, parto do pressuposto de que já se efetua no governo Vargas (1930-1945) um plano nacional-desenvolvimentista, e que tal plano prossegue como processo em regime de maturação, atingindo seu ápice no governo Kubitschek (1956-1961).

modo, diz respeito às condições estruturais e legais de um determinado governo para que esse promova as transformações necessárias. E é justamente a compreensão dessa estrutura estatal que é intrínseca à governabilidade que nos interessa aqui.

Portanto, dentro da concepção dos mecanismos que compõem a governabilidade, tal artigo se propôs à discussão da natureza do Estado sob presidência de Getúlio Vargas (1930-1945) e Juscelino Kubitschek (1956-1961), frente à construção do desenvolvimento,<sup>3</sup> tendo por bases analíticas: modelo, ideologia e natureza do Estado. E, por conseguinte, articula tal análise a um elemento convergente e primordial à política empreendida por Vargas e Kubitschek, na imanência da governabilidade, a “Ordem”. Logo, demonstrando que esses se pautaram sobre a premissa da concepção prática-ideológica da “Ordem” – ordem como disposição (regra, ordenação, modo) conveniente dos meios para se obterem os fins –, estabelecendo que, apesar de uma distinção notável entre os modelos de governo, há uma convergência (similaridade) no tratamento da “Ordem”, nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek.

### **O caráter do Estado sobre a feição de Vargas e JK: modelo, ideologia e natureza do Estado**

Teceremos então a análise comparativa dos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, levando alguns pontos analíticos em consideração: o modelo, a ideologia, a natureza característica do Estado e seu caráter social.

A reelaboração das relações entre o poder público e o sistema econômico produziu-se a nível prático-ideológico. Ao percebemos a ideia de desenvolvimento nos planos de Vargas e Kubitschek, aparentemente pode-se entender que o governo Kubitschek tomou a problemática do desenvolvimento nos mesmos termos que o governo Vargas, pois ambos concebiam a industrialização como o meio de superar o subdesenvolvimento, ou seja, a ideia de desenvolvimento econômico, ou progresso econômico-social, estava praticamente contido no conceito de industrialização. Outro ponto também converge para tal visão, a questão do planejamento. Tanto Vargas quanto Kubitschek tomam o planejamento como uma premissa,<sup>4</sup> como única solução viável para o progresso econômico-social brasileiro. Assim, a grosso modo, mesmo o

---

<sup>3</sup> Desenvolvimento esse, que, como já destacado, estaria contido, ou melhor, se expressaria e se efetivaria na industrialização, a qual esteve construída sob os planos nacional-desenvolvimentistas dos respectivos governos por nós destacados.

<sup>4</sup> O planejamento era tido como o método cabível (e mais eficiente) para a aceleração e dinamização da industrialização no país, cabendo Estado dirigi-la.

Programa de Metas, no que tange a linguagem, os valores e as proposições, pode ser tomado como uma continuação do planejamento desenvolvimentista empreendido por Vargas e realizado por Kubitschek.

A industrialização é a diretriz correta para o desenvolvimento econômico de um país de população crescente, com um grande mercado potencial e dotado de adequados recursos naturais. Além de representar, em si mesmo, um estágio econômico evoluído, ela permite a substituição de importações e a diversificação dos artigos de exportação. Mais ainda, determina o progresso da agricultura, pela valorização dos mercados de alimentos e matérias-primas, pelo estímulo à introdução de tecnologia agrícola avançada e pela absorção dos excedentes de mão-de-obra que se formam nos campos.

A introdução de técnicas mais aprimoradas de lavoura e de pecuária, a mecanização, a adubagem, a irrigação e os processos científicos de seleção e defesa sanitária das plantas e animais conduzem a melhores safras e tendem a reduzir o volume de mão-de-obra correspondente a uma determinada produção. Cria-se, em conseqüência, um excedente de população, que fica disponível para outras atividades. Só a industrialização poderá absorver esse excedente, proporcionando-lhe trabalho e novas oportunidades para melhoria de seu padrão de vida. O êxodo rural será um sintoma de progresso se tiver como causa real um aumento de produtividade da agricultura, paralelo a uma demanda correspondente de trabalho nas indústrias e serviços urbanos.<sup>5</sup> (KUBITSCHKEK, 1955).

Há, de fato, uma singularidade na concepção da industrialização como construção do desenvolvimento e superação do subdesenvolvimento econômico-social brasileiro para Vargas e Kubitschek, como há também uma grande semelhança na visão do planejamento estatal, explicitamente keynesiano, como fator preponderante ao desenvolvimento econômico. Entretanto, há uma brutal diferença na concepção da problemática do desenvolvimento econômico, ou melhor, na compreensão, na ideia desenvolvimentista de Vargas para Kubitschek. Para Getúlio Vargas, toda problemática do desenvolvimento econômico (a industrialização, em particular) estava ligada à ideia de emancipação econômica nacional. Nota-se, todavia, que o conceito de industrialização, para Juscelino Kubitschek de Oliveira, não compreende a idéia de autonomia, aparecendo, quando posta em questão, em segundo plano. Como observa Octávio Ianni (1979), para Kubitschek industrialização e interdependência econômica nacional seriam duas entidades distintas.

Por esse motivo, nos pronunciamentos de Juscelino Kubitschek de Oliveira surgiram frequentemente, de par em par, o conceito de industrialização e a idéia de capital estrangeiro. Para ele, não se tratava nunca de entidades incompatíveis, ou entre as quais pudessem surgir tensões. Isto é, devido à

---

<sup>5</sup> Juscelino Kubitschek de Oliveira, Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento. Livraria Oscar Nicolai LTDA. Belo Horizonte, 1955.

convicção política que se fundamentava a sua política de desenvolvimento econômico, industrialização e capital estrangeiro eram noções conjugadas. (IANNI, 1979, p. 183)

Essa discussão remete justamente ao debate teórico empreendido nos anos 1950, entre a corrente nacionalista do setor público<sup>6</sup> – na qual se enquadra o pensamento político de Vargas – e a corrente não nacionalista do setor público<sup>7</sup> – na qual se efetiva a política desenvolvimentista de Kubitschek.<sup>8</sup> Sobre as correntes econômicas no Brasil, ver anexo 1.<sup>9</sup> Portanto, o que aconteceu na transição do governo Vargas para o governo Kubitschek, foi uma mudança essencial na ideologia do desenvolvimento. Dessa forma, alteraram-se os modos das estratégias políticas de desenvolvimento, ou seja, passou-se das formulações e decisões que se orientavam no sentido de criar um sistema

---

<sup>6</sup> Essa corrente tem seu cerne na estrutura tecnocrática criada por Vargas, sendo constituída por funcionários de órgãos e instituições estatais. Os desenvolvimentistas nacionalistas defendiam, tal como os demais desenvolvimentistas, a constituição de um capitalismo industrial moderno no país. Como traço principal distintivo, possuíam uma decidida inclinação por ampliar a intervenção do Estado na economia, através de políticas de apoio à industrialização integrada, na medida do possível, num sistema de planejamento abrangente e incluindo investimentos em setores básicos. Os nacionalistas concebiam a industrialização planejada como a solução histórica para o atraso da economia e, conseqüentemente, da sociedade brasileira. Compreendiam que a acumulação de capital nos setores estratégicos não podia aguardar a iniciativa e o arbítrio do capital estrangeiro, tendo a necessidade de controle e comando dos setores primordiais da economia, como transporte, energia elétrica, petróleo e mineração e setores industriais básicos da grande indústria química e siderúrgica. Entretanto, nos demais setores industriais, o capital estrangeiro era bem-vindo como fomentador da economia. Nesse ponto é que aparece o posicionamento da necessidade de controle na questão das remessas de lucros, essa que era considerada uma séria ameaça ao equilíbrio do balanço de pagamentos e, conseqüentemente, da construção da industrialização. Portanto, para os nacionalistas, mesmo os investimentos privados deveriam obedecer à ordenação e regulação de um planejamento econômico. Esses faziam uma sistemática defesa da subordinação da política monetária à política de desenvolvimento econômico. Tal corrente introduziu e difundiu no Brasil o estruturalismo cepalino e, salvo rara exceção, desconsideravam as medidas de curto prazo para o controle inflacionário. Uma característica distintiva da corrente nacionalista é sua inclinação política por medidas econômicas de cunho social, com preocupações com as condições de desemprego, pobreza e atraso cultural da população brasileira, bem como o arcaísmo vigente das instituições da administração estatal.

<sup>7</sup> Situada dentro da corrente desenvolvimentista, os não nacionalistas do setor público foram bastante ativos e influentes na esfera governamental. Essa corrente de pensamento apresenta-se favorável ao apoio estatal à industrialização. Entretanto, os não nacionalistas apresentavam uma marcada aspiração por soluções privadas nos casos de disputas de inversões estatais, julgando que o capital estrangeiro tinha uma ampla contribuição a dar no processo de industrialização do país. Assim, mesmo que não fossem visceralmente contrários aos investimentos Estatais, combatiam a sua multiplicação, argumentando que o Estado não deveria atuar em setores em que a iniciativa privada poderia atuar com maior eficiência – tais como projetos grandes de infraestrutura e mineração, tendo inclinação por políticas de estabilização monetária e controle da inflação.

<sup>8</sup> Claro que sem desconsiderar a conjectura histórico-econômica, bem como a diferença de rigor de linguagem, devido à sedimentação da problemática e ao efeito acumulativo das experiências governamentais.

<sup>9</sup> Segue-se, no Anexo 1, um quadro analítico-explicativo acerca do debate das correntes do pensamento econômico na década de 1950, numa análise dos principais núcleos, economistas, órgãos de divulgação, orientação teórica, projeto econômico básico, interpretação do projeto de crescimento e posição relativa às questões concretas do desenvolvimentismo econômico brasileiro.

econômico de tipo nacional, para as formulações e disposições que se orientavam no sentido de desenvolver um sistema capitalista de tipo associado. Assim, a divergência estava no modo pelo qual deveriam evoluir as relações entre subsistema econômico brasileiro e o sistema capitalista mundial, tendo por norteadores as dependências externas e internas, de modo que as concepções contidas em ambos faziam parte das estratégias políticas de desenvolvimento econômico que configuravam o cenário político-econômico brasileiro – sendo que essas também divergiam.

Getúlio Vargas pretendia superar a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre a política econômica. Em síntese, para ele, a industrialização seria o caminho mais curto para a criação de um capitalismo nacional, procurando, assim, compatibilizar ideologia nacionalista e política econômica de tipo nacionalista. Já Juscelino Kubitschek procurou realizar o desenvolvimento econômico através da reelaboração das condições de dependência, o que corresponde a uma transformação da direção e do sentido da política econômica governamental, ou melhor, à mudança de concepção da ideologia desenvolvimentista. Para ele, a industrialização somente seria possível no contexto da interdependência e associação. Para tanto, Kubitschek executa seu governo jogando, simultaneamente, com a ideologia nacionalista e uma política econômica de tipo internacionalista – sendo que ele o executa de maneira brilhante.

Vargas defendia um capitalismo cujos centros de decisão estivessem livres das influências (determinantes) da dependência estrutural.<sup>10</sup> Observa-se, tal como afirma Ianni, que o problema crucial era emancipar as decisões sobre a política econômica, sem eliminar a participação do capital e da tecnologia estrangeiros na economia do país. O fato é que os dois governos de Vargas e os seus esquemas políticos de sustentação sucumbiram à contradição entre as estruturas de dependência, constituídas historicamente, e o processo de amadurecimento do Estado nacional, além de que o governo de Kubitschek esteve também, sobremaneira, permeado por essa contradição, salvo que o seu compromisso nacionalista era apenas e exclusivamente ideológico e tático – ou seja, notadamente político. Octávio Ianni (1979) analisa bem esta ardilidade política:

---

<sup>10</sup> Numa concepção furtadiana da questão; ver a obra de Furtado (1965), **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**.

Era muito mais uma concessão às forças políticas com as quais Kubitschek teve que jogar (PTB, PCB e PSD), devido às contingências do processo político. Além do mais, o nacionalismo dessas forças políticas era principalmente ideológico, pois que não correspondia a uma visão mais clara das possibilidades reais da economia brasileira. Também para essas forças o nacionalismo era muito mais uma retórica política; não se fundava numa interpretação de tipo científico da realidade nacional. (IANNI, 1979, p. 185)

Assim, Kubitschek consegue conciliar essas duas entidades antagônicas em seu governo, a ideologia nacionalista e a política econômica destinada a acelerar o desenvolvimento com a internacionalização (associação) dos novos setores econômicos. Isso porque, justamente a política econômica ditada pelas estruturas de dependência e as relações de tipo imperialista, estavam produzindo no Brasil um notável surto de desenvolvimento e progresso econômico, bem como os vários setores da burguesia industrial brasileira, além da classe média e também o proletariado, que vinham se beneficiando do crescimento econômico advindo da efetiva execução do Programa de Metas.

Dentro da reconstrução do caráter do Estado em Vargas, destaco, bem como afirma Lucia Lippi Oliveira (1982, p. 9), que a “ideologia desempenha, enquanto código, uma função de integração da sociedade, mas convém não esquecer que ela interpreta e justifica, fundamentalmente, o sistema de autoridade, seja ele, antigo ou novo.” Assim, requer reiterar que houve intelectuais que construíram o Estado Novo de modo ideológico-prático, de maneira a realizar uma mudança estrutural nos vários âmbitos da sociedade brasileira – política, economia, cultura, relações sociais e de trabalho, entre outros. A natureza do Estado em Vargas se efetiva pela convergência do autoritarismo (modelo) e nacionalismo (ideologia), que produz um Estado interventor social, político, econômico e cultural. O Estado Novo caracteriza-se como centralizador, concentrando no nível federal a tomada de decisões antes partilhadas com os estados, sendo autoritário, centralizando no Executivo as atribuições anteriormente divididas com o Legislativo e estabelecendo-se como uma nova entidade orgânica/funcional. Tem-se uma nova teoria política do Estado orgânico, num todo complexo de órgãos, dentro de uma determinada hierarquia. O Estado penetra nos domínios da sociedade civil, assumindo claramente o papel de direção e organização da sociedade – “Assim, se auto-elege o educador mais eficiente junto às classes trabalhadoras, argumentando ser o *bem público* o móvel de sua ação.” (VELLOSO, 1982, p. 72). Entende-se que o desenvolvimento econômico e social do país não é compatível com a experiência da liberdade e da igualdade liberal; realiza-se um novo tipo de cidadania, que não se faz

por representação eleitoral e sim por pertencimento profissional<sup>11</sup> – “O regime autoritário refere-se à forma de governo, ao tipo e à técnica de construção do poder, independente da participação popular.” (OLIVEIRA, 1982, p. 28). Dessa maneira, constrói-se uma sociedade hierarquizada e integrada pelo Estado/nação, tendo um líder político que simbolizava a “pessoa coletiva”, ou seja, que é o povo desta nação. Enfim, “a idéia de um Estado autoritário que se quer democrático, como a expressão ‘natural’ das necessidades do país.” (GOMES, 1982, p. 147). Sua proposição máxima de que só um governo forte torna possível a realização da verdadeira democracia, ressignificou à compreensão do conceito de democracia – “A democracia do Estado Novo não era política, mas social”, (GOMES, 1982, p. 132) sendo que sua ideologia política recupera práticas autoritárias que pertencem à tradição brasileira, assim como incorpora outras, mais modernas, que fazem da propaganda e da educação, instrumentos de adaptação do homem à nova realidade social.

A democracia da justiça social consagrava o bem comum como finalidade do Estado, e o definia como a justa delimitação dos interesses de cada um. Isto significava a retomada da idéia de liberdade individual, agora limitada pelos critérios do interesse social. Significava também a retomada da idéia de igualdade entendida como a igualdade de oportunidades na luta pela vida. A conquista da democracia é definida como a defesa do critério do direito e da justiça social, entendidos como a igualdade de oportunidades para todos e primazia da necessidade sobre a liberdade. Por isso, o sentido mais profundo, o critério último de valor contido no ideal de justiça social é justamente o ideal de respeito ao trabalho e aos frutos do trabalho. (GOMES, 1982, p. 133-134).

Essa ressignificação de democracia está também aliada à construção de uma nova concepção da relação indivíduo/cidadão, na qual a política de valorização do trabalho se efetivou-se como a chave dessa mudança. O governo de Vargas promove o ideal de construção de um “novo homem”, realizando assim a junção do homem (cultura) e cidadão (política), tornando-o componente da obra social. Dessa maneira, o Estado incorpora o indivíduo/cidadão – o “novo homem” –, como co-participante do progresso da nação – “Estado como unidade orgânica, diferente da unidade mecânica: o homem, como indivíduo, é o fragmento, cujo o significado só se revela inteiramente ao integrar-se ao Estado.” (OLIVEIRA, 1982, p. 19).

O novo Estado não pode prescindir de um novo cidadão: o trabalhador. Com ele e para ele tivemos a construção de uma ética do trabalho. [...] é retomada e reinterpretada dentro das remissas de um novo código político, que se auto

---

<sup>11</sup> Acerca do pensamento corporativo do governo Vargas, ver na obra de Oliveira Vianna (1974), vol. II.



define como “democracia social”. “O redescobrimto do Brasil” e “A construção do homem novo: o trabalhador brasileiro” constituem abordagens significativas para a compreensão do projeto ideológico do Estado Novo. (OLIVEIRA, 1982, p. 12)

O trabalho era o ponto que integrava o cidadão ao Estado, bem como era ele que o tornava cidadão – essa era a lógica do “novo homem” do Estado Novo. Como destaca Ângela Maria de Castro Gomes (1982, p. 126-127), “pelo trabalho o homem conquista a prosperidade econômica, a cultura intelectual, o respeito e a proteção do Estado. A ordem política se destina a assegurar a paz, a concórdia, o bem-estar, a felicidade dos que trabalham pelo bem comum.” Essa construção característica do Estado novo, foi pautada, com já referido acima, por um discurso ideológico-prático. Temos uma série de medidas na construção desse Estado que se traduziram em reforço às práticas do Estado Novo. São elas: o papel educacional na formação do “novo homem” em integração a este Estado autoritário;<sup>12</sup> a atuação do Departamento de Informação e Propaganda – DIP; a organização e controle dos sindicatos; o controle social pela polícia; a tecnicidade burocrática da administração estatal;<sup>13</sup> a atuação planejada na economia; entre outros. Para Gomes (1982, p. 133), “O Estado não mais devia restringir-se às suas funções protetoras de polícia, mas atuar como um verdadeiro coordenador na distribuição da riqueza nacional [...]”, dessa forma, “[...] todos os problemas políticos, inclusive o maior de todos eles – o problema da forma do Estado –, ficavam submetidos ao paradigma de uma sociedade ordenada, isto é, hierarquizada e harmônica, que recolocava o significado da democracia e da cidadania.” (1982, p. 136).

Outro ponto característico do Estado Novo é seu aspecto populista, que se traduz, primeiro, numa forma de jogar com a imagem do Estado frente à nação (como maneira de amenizar a ingerência empreendida pelo Estado) e, segundo, como forma de apoio político. No discurso do Estado Novo, a figura de Vargas atinge proporções verdadeiramente carismáticas, como o representante das aspirações e desejos da nação, como o “líder” apto e capaz de trazer progresso e bem-estar a população – “Pela idéia que consubstancia, como pelas qualidades excepcionais de que é dotado, o chefe

---

<sup>12</sup> Lucia Lippi Oliveira (1982, p. 87) observa que se trata de “força espiritual na nação, transmutada em atividade educacional. Formando sua consciência individual e coletiva através da propaganda e da educação. O sindicato e a estrutura corporativa, instrumentos básicos da identificação entre sistema econômico e o Estado, são reintegrados na função educacional, moral do Estado.”

<sup>13</sup> Mônica Pimenta Velloso (1982, p. 87) analisa que “a política adquire o estatuto de cientificidade: é uma ‘opção técnica’, é a forma mais coerente e racional de captar as grandes realidades sociais. A representação, portanto, fica restrita aos elementos que possuam especialização, vocação e experiência.”

sintetiza na pessoa as propriedades do verbo e da ação, da intuição e da racionalidade.”<sup>14</sup> (VELLOSO, 1982, p. 95). Segundo o preceito sociológico da “solidariedade social orgânica”, Vargas teria sido capaz de interpretar as forças históricas emergentes, percebendo a inviabilidade de governar apenas com o apoio das elites. A sua “política de conciliação”, logo, excluía as “místicas de classes” e o choque de mentalidades, porque se baseava na unidade e não na diversidade desagregadora. O Estado Novo consegue combinar uma estrutura de poder altamente elitista com uma base de sustentação “policlassista”. Assim, em relação às forças sociais, o Estado realiza duplo movimento, que procura restringir o núcleo decisório ao mesmo tempo que realiza um esforço para ampliar as suas bases de sustentação, incorporando certas demandas das camadas populares urbanas (num jogo – leia-se barganha – com as camadas populares).

O Estado brasileiro em Vargas se caracteriza como autoritário, tendo como ideologia preponderante o nacionalismo,<sup>15</sup> ou seja, o nacionalismo como estruturador da nação, como motor das ações e construções políticas do Estado – na defesa dos interesses da nação.

O termo nacionalismo designa a ideologia nacional, a ideologia de determinado grupo político, o Estado nacional, que sobrepõe às ideologias dos partidos [...]. O Estado nacional gera o nacionalismo, na medida que suas estruturas de poder, burocráticas e centralizadoras, possibilitam a evolução de um projeto político que visa a fusão de Estado e nação. (BOBBIO, 2002, p. 799).

Neste ponto, há uma convergência entre o modelo autoritário de governo e sua política nacionalista, o que gerou, tal como em outras partes do mundo, repressão, controle civil e político, centralização, entre outros, o que foi devidamente contornado, ou seja, amainado, com a política populista de seu governo (autoimagem e cooptação). Daí o caráter social do governo Vargas, que é pautado no trabalhismo sindical e na “defesa” das massas suburbanas. Mais uma vez vemos um ardiloso “jogo de cintura”, por parte de Vargas, sendo efetuado. Compreende-se assim, o caráter social do discurso

---

<sup>14</sup> Aspecto estatal de caráter interventor e autocrático de exceção, que se aproxima muito do fascismo – “uma leitura do fascismo onde o lugar da política é central, onde o reforço do governo se faz em nome da necessidade de fortalecimento da autoridade e onde a capacidade do chefe é enaltecida.” (OLIVEIRA, 1982, p. 22).

<sup>15</sup> Exaltação do sentimento nacional; preferência marcante por tudo quanto é próprio da nação à qual se pertence; Doutrina baseada nesse sentimento e que subordina toda a política interna de um país ao desenvolvimento do poderio nacional.

do Estado Novo,<sup>16</sup> tendo a defesa do social como a premissa de atuação do Estado, sendo essa a razão da sua função e atuação e, por conseguinte, se constituindo na sua legitimação. Portanto, vemos Vargas trazer essa ideia ao cenário político, às massas e outros setores – como a burguesia industrial brasileira – para a participação da construção da nação (na junção, é claro, de Estado/nação) e a busca do bem-estar social, afirmando que isso era essencial ao próprio desenvolvimento econômico do país e, conseqüentemente, a resolução do problema social. É dentro dessa concepção que o projeto político do Estado é definido e que sua governabilidade se dá: no plano econômico, como articulador das forças nacionais através da industrialização – a industrialização vinha como mais um ponto de evolução social, pois ela traria avanços, realizando um progresso social, ou seja, a industrialização viria para promover a superação nacional do subdesenvolvimento econômico e subdesenvolvimento social; e, no plano social, como a promoção do trabalho pela harmonização e proteção de todas as classes.

Este é o legado do Estado Novo: um projeto democrático que se concebe como autoritário. Ele necessita de um Estado forte e prescinde de participação política. Sua fórmula de resolução da questão social é capaz de integrar o povo à política, afastando a ameaça anarquizante de pressões sociais que podem deixar fora de controle estes novos participantes do desenvolvimento sócio-econômico do país. Assim, é constituído um novo sujeito social, definido como o cidadão de uma nova espécie de democracia: o trabalhador brasileiro é o cidadão da democracia social e o homem da nova comunidade nacional. (GOMES, 1982, p. 143).

O governo JK estabelece um Estado democrático de direito, sobretudo um Estado pautado na legitimação através do voto e da discussão democrática. Apesar de todas as contestações, manifestações e levantes contra o governo JK, esse sempre respeitou a democracia e os direitos constitucionais – inclusive anistiando os revoltosos. Assim, no que concerne o funcionamento da máquina estatal de regime democrático, nos moldes republicanos, há no processo dos tramites políticos, no âmbito da execução do Plano de Metas, para ter maior dinâmica e rapidez de realização, uma hipertrofia do Executivo, que é aliada a “administração paralela”,<sup>17</sup> removendo assim, em grande

---

<sup>16</sup> Ver análises de Lúcia Lippi de Oliveira, Mônica Pimenta Veloso, Ângela Maria de Castro Gomes em **Estado Novo: Ideologia e Poder**.

<sup>17</sup> A denominada “administração paralela” do governo JK foi um artifício utilizado para dinamizar as realizações do Estado e, assim, “driblar” as amarras burocráticas das instituições vigentes, como para evitar conflitos, modificar ou extinguir as instituições então existentes. Dessa maneira, Kubitschek optou pela criação – a cada nova necessidade – de novos órgãos diretamente inclinados às demandas de seus projetos. Esses órgãos são o que Maria Victoria Benevides (1979) chama de “administração paralela”.

parte, a possibilidade de oposição e veto de suas ações. Esse aspecto se remete – pelo menos em parte – à aliança PSD-PTB, que, apesar de formar uma maioria, nem sempre se constituía, de fato (falta de unidade). Seu governo se realiza no favorecimento da burguesia, sobretudo a internacional, e barganha com a classe média, deixando as questões sociais de lado. Portanto, o governo Kubitschek se caracteriza pela utilização da democracia (modelo) e do desenvolvimentismo (ideologia);<sup>18</sup> logo, como destaca Francisco Weffort (1966, p. 147), “o governo Kubitschek encampa o nacionalismo como abertura ideológica do ‘desenvolvimentismo’, sendo, na realidade, uma forma de consagração do Estado, uma transfiguração teórica.” Assim, não se tem um problema sobre a questão da associação, pois o progresso suplantaria qualquer crítica ao suposto “entreguismo”, já que a sua compreensão sobre o nacionalismo está também diretamente subjugada ao desenvolvimento. Miriam Limoeiro Cardoso (1978) define claramente o nacionalismo<sup>19</sup> na política de Kubitschek, para a autora

[...] o nacionalismo se define pelo desenvolvimento. “O nacionalismo que objetivamos é o que se fundamenta em nosso desenvolvimento. O nacionalismo que convém ao Brasil é o que tende a colocá-lo entre os demais países do mundo em condições de falar de igual para igual, sem nenhuma subserviência, sem nenhum receio, sem nenhum sentimento de inferioridade.” É uma caracterização particular do nacionalismo, quase inteiramente destituída dos seus elementos propriamente políticos, em que a Nação, [é] compreendida como expressão de um povo. (CARDOSO, 1978, p. 193).

Outro que define bem o nacionalismo para JK – como fenômeno fundamentalmente racionalizador da ideologia e do comportamento político – é Hélio Jaguaribe (1975, p. 148): “O Nacionalismo consiste, essencialmente, no propósito de instaurar ou consolidar a aparelhagem institucional necessária para assegurar o desenvolvimento de uma comunidade.”

---

Essa “administração paralela” era formada principalmente por Grupos de Trabalho e Grupos Executivos. Os primeiros eram ligados ao Conselho de Desenvolvimento e atuavam na preparação de projetos de leis e decretos, segundo os objetivos do Plano de Metas. Os Grupos Executivos eram compostos de administradores do Estado e representantes das empresas privadas – geralmente técnicos – que aprovavam os projetos elaborados pelos Grupos de Trabalho. Como eram criados por decreto e tinham autonomia orçamentária e para recrutamento de pessoal, os Grupos de Trabalho ficavam fora das injunções políticas, tão comuns em outros órgãos do Estado.

<sup>18</sup> O conceito de desenvolvimentismo, segundo Bielschowsky (2000, p. 431), é “definido como a ideologia de superação do subdesenvolvimento através de uma industrialização capitalista, planejada e apoiada pelo Estado.”

<sup>19</sup> Miriam Limoeiro Cardoso (1978) assinala que o nacionalismo em JK teve como objetivos básicos o desenvolvimentismo (como plena aceitação do capital estrangeiro) e a segurança nacional (como antissubversão). Cardoso analisa que o nacionalismo não se pretendia emocional, mas racional, postulava como modelo a cooperação internacional para o desenvolvimento. Para Cardoso (1978, p. 309), “ter-se-ia aqui um nacionalismo de tipo internacionalista.”

Desse modo, o desenvolvimentismo como ideologia-prática daria a aceitação e legitimação necessária ao governo, sendo complementada estruturalmente, com a sensação de desenvolvimento progressivo (apreendido como de longo prazo), bem como com a mudança de mentalidade realizada por JK frente a sociedade (confiança e otimismo) – em função do dinamismo que é empreendido nas realizações (tornando o Brasil um grande canteiro de obras – empregos e capital) e no cultivo da ideologia do desenvolvimentismo, já há muito habitando a sociedade. Maria Victória Benevides (2002) analisa bem essa problemática, destacando a importância do desenvolvimentismo para a governabilidade de JK:

Creio ainda que, mesmo no plano mais simples da “retórica” e da “imagem” em relação ao nacionalismo da herança varguista, o desenvolvimentismo possuía vantagens que o tornava mais atraente, mais “pragmático”, como recurso dos mais eficientes, tanto para a mobilização quanto para a legitimação. Para a burguesia industrial em expansão, ao contrário do getulismo, o desenvolvimentismo evita a ênfase na intervenção estatal na economia. Para os trabalhadores, o nacionalismo podia ser uma abstração, uma palavra de ordem, uma bandeira, um ideal, e o desenvolvimentismo era concreto, porque dele emanava frutos imediatos, como o já citado atendimento às demandas específicas por empregos e serviços básicos. Já para os militares o desenvolvimentismo representava o que mais tarde seria identificado como a ideologia do “Brasil grande potência”, através da multiplicação de recursos para aparelhamento bélico, comunicação e transporte. Para a esquerda em geral (na qual o debate ideológico se tornou cada vez mais débil entre o nacionalismo, digamos, autêntico, e o nacionalismo com tinturas entreguistas), a questão estava esmaecida pela política conciliadora do Partido Comunista. (BENEVIDES, 2002, p. 31).

Dessa maneira, no governo JK está claro a proposta para o futuro em termos ideológicos da “construção do novo” país, Estado e nação – numa proposta prática de mudança na administração pública. Não possuindo, assim, um caráter social, pois, segundo o seu projeto político e sua ideologia desenvolvimentista, o progresso social se daria com as benesses da industrialização e do progresso econômico.<sup>20</sup>

Ele [JK] acredita que com o advento industrial, com o crescimento da indústria pesada, virá o aumento da riqueza, virá a prosperidade, que não atinja somente os grupos particulares, mas a sociedade inteira [...]. A finalidade do Governo Kubitschek, se em termos gerais pode ser vista por ele próprio como sendo “a valorização do homem”, em termos objetivos – segundo a própria formulação do seu discurso – ela é iminentemente econômica. As propostas específicas deste governo são no sentido do crescimento econômico acelerado, através da industrialização [...]. Claro que o crescimento econômico tem efeitos sociais, com a elevação do nível de vida, mas para Juscelino esta elevação é consequência do progresso

---

<sup>20</sup> Segundo Ronaldo Costa Couto, biógrafo de JK, tais questões sociais, entre elas a agrária, seriam tratadas em um segundo governo de JK, o que se tornou inviável pelo Golpe de 1964 e a instauração da Ditadura Militar. Ver a obra de Ronaldo Costa Couto, **Brasília Kubitschek de Oliveira**.

econômico. Sua atenção, assim, se dirige para os problemas econômicos. Acredita que, resolvidos estes, os demais os acompanham. (CARDOSO, 1978, p. 94-95).

Daí, nota-se em seu discurso estatal que sua preocupação com as políticas sociais estão diretamente atreladas, e, imprescindivelmente, subjugadas à política desenvolvimentista industrializante. Em função disso, no governo JK são deixadas de lado as reformas de base, bem como a questão agrária, dentre outras reformas político-sociais.

### **Poder político, estruturas sociais e o conceito de “Ordem”**

A organização nas sociedades contemporâneas não somente prescinde o Estado, bem como amplia as suas funções. Na expansão econômica capitalista do Cone Sul empreendida a partir dos anos de 1950 – industrialização –, assim como as proporções que a sua nova forma concentrada propicia, a participação do Estado se torna cada vez mais importante e preponderante para os vários âmbitos e setores da sociedade – cultura, política, economia, entre outros.

Dessa forma, compreende-se que o desenvolvimento capitalista se faz assim por meio da produção econômica e, conseqüentemente, como suporte da produção ideológica. Assim, o papel principal nessa construção cabe ao Estado como estrutura de poder. Logo, os aparelhos nos quais constituem o Estado têm sua estrutura montada, tendo seu campo político de dominância também um grande caráter ideológico. Portanto, o Estado como integrante (por ora principal) desse sistema, tem sua ideologia – dominante – essencialmente impregnada, o que é reproduzido nas suas relações e atuação frente à sociedade; realizando, portanto, o Estado na sua expressão ideológica – frente as relações sociais no estabelecimento da relação de domínio –, o domínio ideológico estatal. Essa dominação se dá em dois níveis: o primeiro nível, o abstrato: que consta de ideias articuladas em sistemas, concepções de mundo, com graus variáveis de coerência, unidade e teorização; o segundo nível, o concreto: que se compõe das atualizações desses sistemas de ideias na orientação e na institucionalização ou prática social.

Sobre a perspectiva deste trabalho, e já compreendida a natureza do caráter do Estado em cada um deles, cabe, a partir de então, analisar a premissa política, social, econômica e cultural que se caracterizou como imprescindível, tanto à fundamentação

dos regimes, ou melhor, do caráter do Estado brasileiro em Vargas e Kubitschek, quanto ao desenvolvimento econômico e social do Brasil: a “Ordem”.

Portanto, parto do pressuposto de que o conceito de “Ordem” constrói de modo peculiar a condução política do país, ou melhor, a preocupação com a mesma se faz efetivamente determinante sob a atitude política, sendo notável a defesa da ordem como requisito básico – fundamental, essencial, principal – à construção do desenvolvimento e governabilidade.

Partindo dessa perspectiva, utilizaremos o conceito de “ordem pública” para fundamentar esta análise, por esse (conceito) trazer os elementos fundamentais que integraram os anseios daqueles que participaram e dirigiram os governos e, respectivamente, os planos nacional-desenvolvimentistas em Vargas e Kubitschek, ou seja, suas preocupações sob o âmbito do Estado. Assim: “força de conjunto” (quase orgânico); dinâmica e princípio do “bem comum”; “interesse público”; “convivência ordenada, segura, pacífica e equilibrada” como funcionamento sistêmico social – “tranquilidade social, política e econômica” – ; “disciplina”; “regulamentação e tutela”, “norma”; entre outros; são campos e aspectos sociais permeados pela “Ordem”. Desse modo, a “ordem pública” é assim conceituada por Doral (1967), Bobbio (2002) e pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, respectivamente:

A ordem pública contribui para a realização do bem comum como uma força a mais do conjunto, como recursos e como meio. Essa colaboração é antes de tudo afirmativa. Trata-se de uma colaboração dinâmica com seu princípio operativo, o bem comum, do qual a ordem pública é parte integrante. (DORAL, 1967, p. 38).

A Ordem pública é concebida como “circunstância de fato” como um *fim* do ordenamento político e estatal [...] “sinônimo de convivência ordenada”, segura pacífica e equilibrada, [...] conveniente aos princípios gerais de ordem desejados pelas opções de base que disciplinam a dinâmica de um ordenamento. [...] Ordem pública constitui objeto de regulamentação pública para fins de tutela preventiva, contextual e sucessiva ou repressiva, enquanto que a jurisprudência tende a ampliar o conceito “material” de Ordem pública até fazer incluir nele a execução normal das funções públicas ou o normal funcionamento das instituições como a propriedade; de importância publicitária (“ordem legal constituída”). [...] com a variação da inspiração ideológica dos princípios orientadores (democráticos ou autocráticos, por exemplo), cada ordenamento dará uma disciplina própria (ampla ou restrita) das hipóteses de intervenção normativa e de administração direta tendentes a salvaguardar a Ordem pública. [Ordem pública] [...] objetivo da tranquilidade social, política e econômica ligada a convivência “ordenada”. (BOBBIO, 2002, p. 851).

[...] concebe-se a ordem pública como “as normas não derogáveis pela autonomia privada. Nesse sentido a noção se baseia no princípio de fazer prevalecer a vontade do legislador sobre qualquer outra fonte de direito. Ressalta-se a proteção do interesse geral, incluindo-o no direito público”. Em

sentido estrito, entende-se por ordem pública “o conjunto de princípios considerados essenciais ao bem comum, integrantes de toda a sociedade ou grupo social; em suma, os princípios fundamentais à vida social em seu conjunto”. (FGV, 1986, p. 839).

[Ordem] sistema de valores e normas que governam o comportamento social num grupo ou sociedade; [...] comportamento que obedece a essas normas ou a ordem que nele se pode descobrir, na medida em que tal comportamento ou ordem está em conformidade com o sistema de normas e valores e é, em algum grau, seu reflexo. (FGV, 1986, p. 839).

Tais definições conceituais designam bem qual a concepção de “Ordem” que condicionava as políticas empreendidas em Vargas e Kubitschek. Isso, numa clara condução política amparada sob o conceito de “ordem pública”, sistematizando-a e tornando-a preeminente em seus governos, contudo, cada um à sua maneira e sua característica de Estado. Assim realizaremos a análise separada de cada governo, sob a perspectiva da manutenção da “Ordem”, tendo como primeira análise o Estado autoritário de Getúlio Vargas.

### **O Trato da “Ordem” sob o governo Vargas (1930-1945): a premissa da “Ordem”**

Em Vargas, por seu regime de governo – autoritário –, fica nítida a premissa da “Ordem” como condutora da política de seu governo, estabelecendo-se, a partir dela, “[...] os direitos e garantias individuais são limitados na medida dos interesses de ordem política e social [...]. O princípio de autoridade e de responsabilidade, sem o qual não pode haver governo e a administração da coisa pública.” (MEDEIROS, 1978, p. 29-30). Como bem analisa Lúcia Lippi Oliveira (1982, p. 27), “A preocupação com a ordem, a autoridade e a hierarquia aparece como central dentro do processo de construção de uma unidade orgânica entre Estado e a sociedade.” Assim, nota-se já no discurso adotado, que caracteriza a posse de Vargas, a defesa da ordem, ou melhor, o discurso – que se propõe legitimador – já se dá em defesa da ordem, sendo que a efetivação de seu governo já se realiza desde o princípio atrelado a ela. Logo, a construção do modelo do Estado autoritário em Vargas se condiciona a estabelecer a “Ordem” como sua premissa Mór, tendo, portanto, os acessórios que compõem a ordem – segurança, ordenação, disciplina, normas, valores, hierarquia, racionalidade, lógica etc –, permeando a sua estrutura de governo. De acordo com Medeiros (1978, p. 28), “a constituição de 1937, elaborada por Campos, foi outorgada ao País antecedida pelos seguintes considerados: tendendo às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social profundamente perturbadas por conhecidos fatores de desordem.” Dessa forma:



[...] exigindo remédio de caráter radical e permanente; atendendo a que, sob as instituições anteriores, não dispunha o Estado de meios normais de preservação e defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo [...]. As suas principais linhas de força, segundo entendemos, poderiam assim ser resumidas: a. a premissa da União Federal sobre os estados e municípios; b. a preeminência do Poder Executivo sobre os demais poderes do Estado; c. a preeminência dos interesses do Estado sobre os interesses dos indivíduos e das associações intermediárias. (MEDEIROS, 1978, p. 28).

E nessa construção e efetivação do Estado autoritário, a política de Vargas deu-se pelo viés da força, na edificação de um Estado forte e capaz, no controle efetivo social, econômico, político, para efetivação da “Ordem”.

O Estado Novo seria um Estado forte, intervencionista: para assegurar aos homens o gozo dos novos direitos, o Estado precisa exercer de modo efetivo o controle de todas as atividades sociais – a economia, a política, a educação [...]. Só o Estado forte pode exercer a arbitragem justa [...] Não instituímos um poder despótico, mas um poder institucional forte, como expressão de soberania nacional. (MEDEIROS, 1978, p. 27).

E há toda uma legitimação institucional, de modo que a garantia da ordem ocorra com segurança e que a intervenção estatal não ocorra de maneira “ilegal” – “No regime moderno, as liberdades individuais passaram a ser garantidas pelo Estado e a administração do Estado a ser uma administração legal.” (MEDEIROS, 1978, p. 13). Bem como, é realizada a legitimação da forma autoritária com a construção da imagem do Estado como tendo, por um lado, o seu caráter social e populista, ou seja, um Estado voltado para as massas e as realizações sociais, e, por outro, um Estado pautado na ordem – de paz política e social –, como forte racionalizador e dinamizador do desenvolvimento nacional,<sup>21</sup> culminando nesse processo de legitimação institucional no Estado Novo em 1937, quando se inaugura, de fato, o Estado autoritário brasileiro:

Introduziu a legislação trabalhista e a organização dos trabalhadores. Mas atrelou os sindicatos ao Estado e criou um exército de sindicalistas pelegos, que contava como a base social do imenso e duradouro edifício de paz burguesa, [...] Ao mesmo tempo, instituiu organizações de salvaguarda da solidariedade e prestação de serviços dos trabalhadores submetidas ao controle social e à manipulação econômica e política. Para completar essa obra, ignorou a situação dos miseráveis da terra, enquanto estabelecia laços orgânicos entre oligarquias rurais e plutocracias urbanas. Através do PSD e do PTB, em luta encarniçada contra o Partido Comunista ou com seu apoio tático, engendrou em jogo político que fortaleceu a conciliação de classe e consolidou a condição política da burguesia [...]. (FERNANDES, 1990, p. 26).

---

<sup>21</sup> Tendo como norteador de sua política estatal a concepção organicista do Estado Vargasista.

Portanto, o Estado em Vargas toma pra si o dever e a virtude da defesa da ordem, como maneira de preservação da nação como organismo, do país como unidade federal, como um fator determinante e indispensável ao progresso – pela industrialização e governabilidade.

O Estado é que sustenta e administra a ordem social – sistema de relações entre elementos sociais heterogêneos que partilham uma cultura comum. O nacionalismo ocupa-se em identificar uma coletividade histórica em termos da nação, e são os fatores étnicos, geográficos e culturais que asseguram a solidariedade nacional. Para os nacionalistas, a nação, conjunto de valores morais, constitui um todo orgânico cujo os fins se realizam através do Estado. O Estado é responsável por manter a ordem moral, é o tutor da virtude cívica, da consciência imanente da coletividade. (OLIVEIRA, 1982, p. 26).

Assim, a ordem é tida como fator preeminente na construção da nação<sup>22</sup> realizada por Vargas, essa permeando a sociedade, e haveria, então, a condição – condição na qual os outros governos não tiveram – de tornar o Brasil uma grande potência. “O Estado não compreende, nem permite, antagonismos de classe nem explosões violentas de luta; para esse fim, criou-se órgãos reguladores, que não só coordenam as relações, como dirimem divergências e conflitos entre as diferentes classes sociais.” (VARGAS, 1935, p. 101). Isso reafirma que no cerne da denominada “doutrina da paz social” do Estado Novo, havia uma política de controle e dominação da atividade e organização política do proletariado, que transparece nitidamente nas leis, decretos e dispositivos constitucionais do Estado, principalmente no Estado Novo, o que também reafirma a premissa da preocupação com ordem tal como ideologia do Estado – “a ideologia inspira um estado de espírito que se transforma num meio efetivo para controlar as tensões sociais.” (CARDOSO, 1978, p. 83). Logo, o discurso do Estado encarregava todos aqueles que compunham a nação como cidadãos da preservação, do cultivo e da defesa da ordem.<sup>23</sup>

De tal perspectiva, o homem não fica ao sabor das forças desagregadoras do “individualismo anárquico” liberal. Assim, o interesse público sobrepõe-se ao privado, ou seja, a liberdade individual deve ser sacrificada para um bem maior: o “bem comum” que o Estado pretende defender. O Estado é o verdadeiro sujeito da liberdade: “que cada um de nós contribua para a ordem e para o progresso da nação, a fim de que o Estado possa dar a cada um o que é seu, sem prejuízo de ninguém.” (VELLOSO, 1982, p. 91).

---

<sup>22</sup> Daí a relação ordem/nacionalismo/nação ser tão importante em Vargas: por conceber que a coletividade deveria expressar e refletir a ordem como premissa, para a efetivação de uma nação autônoma e nacional.

<sup>23</sup> Tal encargo se efetiva pela organicidade da forma do Estado, tomada frente ao cidadão como coletividade nacional.

A nova concepção de política, sustentada pelo discurso estado-novista, viabilizaria o ajuste das possibilidades sociais, intelectuais e artísticas do homem, permitindo-lhe agir, pensar e criar, dentro do espírito de colaboração com a “nova ordem”. (VELLOSO, 1982, p. 88).

Defende-se a necessidade de unificar as esferas política e social através do estabelecimento de uma “cultura política”. Dentro de tal perspectiva, em que a política é compreendida como força disciplinadora, coordenadora e organizadora das forças sociais, as manifestações da sociedade só se podem dar sob a “tutela” da ordem política. (VELLOSO, 1982, p. 88).

Esse discurso e essa defesa incondicional da ordem pelo Estado Novo realizam-se, na medida em que, dentro do estabelecimento da cultura política – que claramente se adequa sob a ordem –, não caberia mais ao cidadão qualquer manifestação de contestação; já que esse participa da construção da nação, ou seja, qualquer condição situacional foi também empreendida por ele. Assim, o cidadão é também corresponsável pela manutenção da ordem.<sup>24</sup>

Dentro desse quadro de construção social da ordem como organismo do Estado, a polícia vem como auxiliar da estrutura de controle e manutenção da ordem como premissa, tendo seu quadro de funções e de poderes de atuação ampliados.<sup>25</sup> Concernente ao processo de modernização da polícia, é criado, em 1938, o Departamento Nacional de Segurança Pública, constituindo assim um dos melhores sistemas de investigação (a chamada “polícia científica”) e tendo a seleção do corpo dos funcionários recrutados não mais nas universidades, mas nas escolas de polícia, de forma a construir a montagem de um sistema de vigilância eficiente contra as propagandas e ideologias “antinacionais”.

Dada a organicidade do Estado Novo, a harmonia dos seus poderes, à polícia como seu “cinturão” defensivo” caberia extrapolar as meras funções de vigilância e manutenção da ordem. A polícia deveria preencher os papéis de auxiliar da administração (polícia administrativa), da justiça (polícia judiciária), auxiliar da nova ordem (polícia político-social) e auxiliar da ordem internacional (polícia de espionagem). Nesse sentido, é “normal” que ocorra o choque entre a polícia e a justiça: “o poder de polícia é de caráter administrativo e pouco afeiçoável ao regime das limitações legais. Por isto, ele [poder da polícia] procura sobrepor à lei, para tornar efetivo o que ela [a justiça] não previra para a boa ordem comum. O direito, porém, tende a se realizar tanto quanto possível através da lei, e o conflito entre a polícia e a justiça se opera, porque a polícia precisa do arbítrio e a justiça lança normas. Mas a justiça é lenta e a polícia mobilíssima, daí aquela precisar do auxílio desta.” (VELLOSO, 1982, p. 99).

---

<sup>24</sup> Mônica Pimenta Velloso (1982) destaca que o “mito da outorga” da legislação social esvazia a legitimidade de quaisquer reivindicações surgidas no interior do movimento operário. Se antes a questão social, vista como “caso de polícia”, justificava, de certa forma, as greves e agitações populares, agora tornava-se inviável admitir qualquer tipo de mobilização política nesse sentido.

<sup>25</sup> Outros órgãos institucionais também são encarregados da mesma função, como o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP – e o DIP.

Sob a tutela da ordem, temos também a defesa da modernização como fator de superação do subdesenvolvimento, e, atrelado a ela, temos a defesa da intervenção do Estado como o único capaz de promover e dinamizar a modernização.

Podemos dizer que, no confronto com outras nações, a consciência de nação atrasada fornece justificadas para a defesa do papel predominante do Estado. O aumento da capacidade de ação do Estado sobre a sociedade tornaria possível a separação do *gap* entre o Brasil, país atrasado, e as nações desenvolvidas. Esta modernização, esta aceleração do ritmo histórico deveria ter lugar dentro da ordem. [...] O reforçamento da autoridade do Estado passa certamente por estas duas demandas sociais no processo de transformação da sociedade brasileira. (OLIVEIRA, 1982, p. 28).

O desenvolvimento (aqui se entenda engendrado via industrialização) é tido como ponto preponderante à manutenção da ordem nos âmbitos político, social e econômico, no que se refere às benesses, bem comum (da nação) e bem-estar social. Jarbas Medeiros (1978), na sua obra **Ideologia Autoritária no Brasil de 1930-1945**, analisa que entendia-se a industrialização em termos, sobretudo, de desenvolvimento e de segurança militar. Compreendendo que “nação não é, com efeito, apenas ordem jurídica e moral, função de autoridade e de Governo: é também e hoje, antes de tudo, uma usina e um mercado. Um país pobre é um país necessariamente voltado às desordens internas e o desprestígio externo.” (MEDEIROS, 1978, p. 15).

Justifica-se e valida-se, assim, o desenvolvimento para legitimar a ordem e suplantar o subdesenvolvimento, trazendo progresso e prosperidade a nação. É a partir dessa consideração (deste ponto) que toda a política econômica traduzida no plano nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas se apóia e, conseqüentemente, se caracteriza: o desenvolvimento industrial como via de progresso, riqueza e ganhos sociais, extirpando a pobreza e fazendo do Brasil um país soberano, autônomo e próspero; tudo isso, pela manutenção incondicional da “ordem” – “Fixavam-se, assim, de modo embrionário, ao nível ideológico, a modernização institucional, o nacionalismo e o autoritarismo à matriz do pensamento político brasileiro no período que vai de 1930 a 1945.” (MEDEIROS, 1978, p. 17).

### **Lógica desenvolvimentista e a democracia juscelinista (1956-1961): a defesa da “Ordem”**

Agora nos empreenderemos na análise do governo de Juscelino Kubitschek, tendo-o também sob a perspectiva da manutenção da “ordem”. O ambiente político

intelectual no país muda a partir das discussões empreendidas no Governo Kubitschek. Vemos que há uma reafirmação democrática adotada no período juscelinista, sendo realizada a partir de um reordenamento institucional que reacomoda as “forças sociais populares” – classe operária, Partido Comunista, campesinato (mão de obra agrária), estudantes, Exército, empresariado, elite, entre outros.

Esse novo ordenamento se efetiva sobre várias frentes, na qual o Estado atua como apaziguador, como solucionador, ou seja, como “ordenador social” – no sentido estrito da expressão. Nos conflitos que envolviam os estudantes e trabalhadores, temos a atuação como pacificador e conciliador de interesses desses setores à política do Estado, a preciosa figura do vice-presidente João Goulart. Goulart foi Ministro do Trabalho no governo Vargas (1951-1953), trabalhando numa frente de aliança e conciliação junto aos sindicatos, tendo assim um grande prestígio das lideranças sindicais da época. Além disso, a figura de Goulart trazia consigo o apoio do PTB, ou seja, o partido que representava, justamente, os anseios dos trabalhadores e da massa urbana e que, conseqüentemente, pleiteava politicamente a sua defesa.

Já o PCB, que constituía a esquerda radical e que trazia consigo o apoio do campesinato, tinha naquele momento em específico, um posicionamento ponderado; sendo bem favorável ao Estado juscelinista, pois sua posição ideológica<sup>26</sup> lhe atribuiu um caráter relativamente “passivo” com relação a política do Estado, alinhando-se, portanto, aos também opositores da UDN, ou seja, os situacionistas da aliança PSD-PDT, de Kubitschek/Goulart.<sup>27</sup> Esse fator se constituiu também em outro ponto de estabilidade e segurança política do governo Kubitschek, pois a estabilidade se dá pela democracia e negociação política, em que mesmo os partidos de esquerda tinham a possibilidade de participação no cenário político.

Quanto ao Exército, temos os conflitos sendo resolvidos sob o âmbito da disciplina hierárquica, nas figuras dos generais Henrique Batista Duffles Teixeira Lott e o general Odílio Denys, que possuíam a representatividade e força precisa para o controle da ordem sob a corporação – “As crises militares, igualmente numerosas, foram todas absorvidas no âmbito da disciplina hierárquica.” (BENEVIDES, 1979, p. 23).

---

<sup>26</sup> O PCB, em sua concepção (leitura) do período – que para ele, representava a construção da etapa capitalista do processo rumo à consolidação do socialismo no país –, via o momento como uma etapa no caminho da construção do socialismo.

<sup>27</sup> Os pecebistas consideravam os udenistas como antiprogressistas, antigetulistas e antipopulares, daí a sua oposição ferrenha.

Em reforço a essas frentes de atuação estatal na reacomodação das “forças sociais populares”, temos a ideologia desenvolvimentista – que se caracteriza, tal como analisa Ricardo Bielschowsky, na ideologia do Estado – e a aplicação do plano nacional-desenvolvimentista (leia-se Plano de Metas) numa convergência factual dessas forças em prol do Estado, promovendo, assim, efetivamente, os quais se constituem de maneira muito eficiente, a mobilização e legitimação do Estado, frente à sociedade.<sup>28</sup>

No entanto, creio ainda que, mesmo no plano mais simples da “retórica” e da “imagem” em relação ao nacionalismo da herança varguista, o desenvolvimentismo possuía vantagens que o tornava mais atraente, mais “pragmático”, como recurso dos mais eficiente, tanto para a mobilização quanto para a legitimação. Para a burguesia industrial em expansão, ao contrário do getulismo, o desenvolvimentismo evita a ênfase na intervenção estatal na economia. Para os trabalhadores, o nacionalismo podia ser uma abstração, uma palavra de ordem, uma bandeira, um ideal, e o desenvolvimentismo era concreto, porque dele emanava frutos imediatos, como o já citado atendimento às demandas específicas por empregos e serviços básicos. Já para os militares o desenvolvimentismo representava o que mais tarde seria identificado como a ideologia do “Brasil grande potência”, através da multiplicação de recursos para aparelhamento bélico, comunicação e transporte. Para a esquerda em geral (na qual o debate ideológico se tornou cada vez mais débil entre o nacionalismo, digamos, autêntico, e o nacionalismo com tinturas entreguistas), a questão estava esmaecida pela política conciliadora do Partido Comunista.<sup>29</sup> O PC acreditava na “revolução burguesa” e via a entrada do capital estrangeiro como o mal muito menor do que a oposição no “estilo udenista”, antipopular, antiprogressista e antigetulista. (BENEVIDES, 1979, p. 31).

O governo de Juscelino Kubitschek prega a manutenção estrita da ordem como premissa de atuação do Estado – “A manutenção estrita da ordem era condição *sine qua non* para JK como presidente” (CARDOSO, 1978, p. 119) –, o que significa dizer que

---

<sup>28</sup> Em conjunto com todo esse arquétipo montado, em meados da década de 1950, temos a criação do ISEB – 14 de julho de 1955. O ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiro – foi criado para ser uma instituição com a finalidade de formular uma ideologia do desenvolvimento nacional brasileiro, “com práticas bem precisas: impulsionar, promover, racionalizar o processo de industrialização, o desenvolvimento, a emancipação nacional” (TOLEDO, 1997, p. 196), ou seja, o Iseb parte de uma necessidade do Estado de racionalização do surto de desenvolvimento. Assim, tal como JK coloca, o Iseb deveria formar uma mentalidade, um espírito, uma atmosfera de inteligência para o desenvolvimento. Numa crítica baseada nas análises de Caio Navarro Toledo e Maria Sylvia Carvalho Franco, diria que o Iseb fez mais, apoiou e sustentou a política econômica definida no Plano de Metas do governo JK e, consequentemente, até o racha efetivo dentro da instituição, a produção científica e pesquisa teórica estiveram subordinadas ao projeto de desenvolvimento nacional estatal. Como analisa Benevides (1979, p. 241), “o Iseb foi, portanto, outro recurso habilmente usado pelo Executivo para a propaganda do desenvolvimento e, principalmente, o fortalecimento do Estado.” Logo, o Iseb pode ser compreendido como um aparelho ideológico do Estado, aos termos que participa e elabora da ideologia dominante, assumindo “a orientação da cultura”, a “direção intelectual” e, por que não, moralizadora (se tomarmos boa parte das análises realizadas no Iseb) – da promoção e defesa de valores racionalistas pelo viés ideológico – que caracteriza assim, a função hegemônica discutida por Louis Althusser (1998) em **Aparelhos ideológicos do Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos do Estado.

<sup>29</sup> Acerca da postura do PC, temos uma crítica precisa, realizada em meados da década de 1960 por um de seus partidários mais representativos, e intelectual brasileiro de grande monta, que é Caio Prado Jr., em **A Revolução Brasileira**.

toda ação do Estado é pautada na aplicação e defesa da ordem como instrumento – social, político, econômico e cultural – funcional imprescindível (fundamental) ao Estado e suas relações – ou seja, imprescindível à governabilidade. Tal como analisa Miriam Limoeiro Cardoso (1978), o regime e a preservação da ordem era função chave do pensamento político de JK; assim, “o seu esforço desenvolvimentista parte da ordem para se processar dentro dela em seu nome.” (CARDOSO, 1978, p. 127). JK coloca que havia no país – sociedade – uma exigência (imperiosa) por desenvolvimento e paz. Assim, segundo Kubitschek, citado por Cardoso (1978), a ordem é condição “exigida” pelo país: “as razões da ordem. Diz Juscelino: ‘considero inimigos do País todos os que incitam a desordem. O País quer desenvolver-se, o País quer paz; tudo o que contrarie frontalmente valores sociais tão significativos como estes será visto como contrariando o próprio País.’” (CARDOSO, 1978, p. 156).

De acordo com a ideologia desenvolvimentista do governo JK, temos dois princípios no qual ela se assenta e, conseqüentemente, em sua defesa estrutura-se: o desenvolvimento e a democracia – “podemos definir as características básicas da sociedade que o desenvolvimentismo almeja: desenvolvimento e Democracia.” (CARDOSO, 1978, p. 164). De modo que a ordem é a premissa para esses dois princípios. Logo, a ordem é posta como condição para assegurar a democracia, sendo, assim, a ordem função do desenvolvimento. Daí percebe-se o discurso agregador de Juscelino, de que a manutenção da ordem e a disciplina são funções da coletividade – da coletividade como nação (visando o bem comum e o bem-estar social) em prol do desenvolvimento e do progresso.<sup>30</sup>

Sua atitude política se define nela mesma, apoiando-se na ordem e no futuro promissor que ela garante e identificando a ação racional dentro deste quadro: trabalho coletivo, esforço comum, planejamento. (CARDOSO, 1982, p. 123)

Resumindo, temos que a situação atual de desenvolvimento é passível de ser modificada, ainda mais porque a nação é potencialmente muito rica, quer em seus recursos naturais, quer em seus recursos humanos. O futuro de grandeza, que se constitui no objetivo a se alcançar pelo esforço coletivo, é de progresso em geral, de elevação do nível de vida de todos. Mas só será assim dentro da ordem. (CARDOSO, 1982, p. 125).

---

<sup>30</sup> Miriam Limoeiro Cardoso (1978, p. 161) analisa que “ordem (regime democrático) determina o desenvolvimento e este determina aquela. Trata-se, pois, de uma determinação mútua. [...] é a ordem que aparece como necessária para o desenvolvimento. [...] ‘Na desordem, não há desenvolvimento. Se um pedido tenho a fazer-vos, é esse, ao contrário, o de que me ajudeis a ordenar, a disciplinar a moderar os impulsos, dentro de uma ordem indispensável ao esforço comum’ [...] o desenvolvimento é função da ordem. Por outro lado, Juscelino também assegura que a ordem é função do desenvolvimento, que sem o desenvolvimento a ordem democrática não conseguirá sobreviver.”

A ordem, como premissa da política do governo JK, se dá numa relação de confluência com os pontos que são centrais ao Estado juscelinista. Assim, a ordem efetiva-se como motriz da garantia do Estado como Estado. Os pontos principais nos quais a ordem se realiza como garantia (relação ordem-garantia) são: controle popular (“forças sociais populares”); democracia e soberania; desenvolvimento; investimentos estrangeiros. De modo que todos esses pontos estão intrinsecamente ligados à questão de segurança – seja ela social, política, ideológica ou econômica.

A defesa da ordem tem caráter intrínseco ao governo JK. Se analisarmos a intranquilidade e a instabilidade política social que antecede a posse de JK – suicídio de Getúlio Vargas, a instabilidade política, as tentativas de golpe para impedir a posse à presidência de JK, a condição delicada de sua posse (garantida por um golpe preventivo), entre outros –, temos a ordem como elemento fundamental para a manutenção, administração e condução do seu governo, ou seja, a ordem faz referência direta a sua presidência. Como Cardoso (1978) destaca, a defesa da ordem, da lei, da Constituição, do regime, equivale, para Juscelino, à defesa da sua candidatura, da sua posse, da sua manutenção no governo pelo período previsto. “Ele diz ser a ordem fundamental para o desenvolvimento, sabendo que ela é fundamental para o próprio exercício político.” (CARDOSO, 1978, p. 157).

Na construção sistemática da ordem como condição primária à política do Estado, temos três vieses que se articulam e que são preponderantes à manutenção da ordem: a política, o social e a economia. Esses se desdobram em três ações que se relacionam e caracterizam a governabilidade – em sentido estrito conceitual – do Estado como pautado sob a tutela da ordem (a aliança política PSD-PTB), o “tripé das forças armadas” e o desenvolvimento (entendido como industrialização).

A aliança política PSD-PTB garantia a maioria política no congresso e na câmara, constituindo uma ampla bancada de apoio para as políticas do Estado juscelinista, minimizando, assim, a força de oposição da União Democrática Nacional – UDN. O que assegurava, portanto, a estabilidade necessária à dinâmica política – que foi amplamente favorecida com a hipertrofia do Executivo e a “administração paralela”, garantindo uma enorme agilidade na implementação do projeto de Estado – bem como o aspecto trabalhista, já tratado acima, que o PTB carregava.

Aliado a isso temos o apoio do denominado “tripé das forças armadas”, assegurando não só a manutenção da ordem dentro dos quartéis, mas a segurança política. A política (com estabilidade) no Brasil só se efetiva com o apoio das forças



armadas. Não há como dissociar a relação política-militarismo, sendo as Forças Armadas consideradas o “braço direito” do Estado. Portanto, os militares<sup>31</sup> eram, sem dúvida, essencialmente importantes para a estabilidade do governo sem, contudo, abalar de maneira irreversível os alicerces do poder civil. Tornaram-se corresponsáveis pelo programa de desenvolvimento – e dele muitos se beneficiaram –, mas não de forma isolada, e sim em conjunto com as demais forças políticas que atuam nas democracias<sup>32</sup> – por mais insipientes que fossem –, como as lideranças partidárias, o setores da imprensa e aqueles empresários que participavam dos grupos de trabalho e dos grupos executivos criados especialmente para implementar o Programa de Metas.

Além do que, esse tripé tem a função imperiosa de controle social, através, principalmente, da intervenção política do Estado sob a polícia, que, por ser o posto mais frágil do “tripé da segurança”, tem uma troca constante de diligência do seu cargo máximo. Essa troca situa-se na melhor convergência entre a política do Estado e a sua imagem frente à sociedade.

No governo Kubitschek, no entanto, a manutenção da ordem foi tão importante quanto a defesa das liberdades políticas. Relembro a famosa frase: “Meu governo” – dizia Juscelino – “se assenta num tripé.” Esse tripé era formado pelo Ministro da Guerra, chefiado pelo marechal Lott; pelo comando do I Exército, exercido pelo general Odílio Denys; e pela chefia de Polícia do Distrito Federal. (BENEVIDES, 1979, p. 31).

A eficiência do “tripé de segurança” do governo Kubitschek – formado pelo Ministro da Guerra Gen. Lott, pelo comandante do 1º Exército Gen. Denys e pelo chefe de Polícia do DF – é comprovada durante todo o período. Nesse “tripé” duas peças eram imutáveis: Lott e Denys, enquanto a terceira, a chefia de polícia, podia ser trocada (Gen. Magessi Pereira, Cel. Batista Teixeira e Cel. Amaury Kruehl) sem afetar a segurança nacional. (BENEVIDES, 1979, p. 165).

Ângela de Castro Gomes (2002) sintetiza bem essa dinâmica política nacional:

---

<sup>31</sup> Benevides (1979) coloca que, no que concerne à compreensão da vinculação entre os interesses econômicos do governo e dos militares, como razões práticas para que houvesse o apoio das forças armadas, temos: “o interesse dos militares pelos frutos do desenvolvimento em termos de sua própria ‘renovação técnica’ e, no plano dos valores, o senso histórico da ‘grandeza nacional’ integrada ao mercado mundial como ‘grande potencia’. As forças Armadas estavam diretamente motivadas para uma política econômica agressiva e eficiente em termos de ‘progresso’ e desenvolvimento econômico, correspondendo, assim, aos seus objetivos fundamentais de desenvolvimento e soberania nacional.” (BENEVIDES, 1979, p. 170-171).

<sup>32</sup> Segundo Benevides (1979, p. 21), JK “aliou ao desenvolvimento acelerado uma experiência bem-sucedida de governo democrático. Tão democrático quanto possível nos limites óbvios de uma democracia de elites, com forte tradição oligárquica, militarista e mesmo golpista.”

[...] a dinâmica da política nacional [...] se encontra primordialmente em [...] o próprio presidente e os partidos políticos que garantiram o “equilíbrio instável” do governo: PSD e PTB em aliança, e a UDN em vigilante oposição. Além deles, os militares, cada vez mais participativos e menos arbitrais; [...] a burocracia do Estado, com destaque para a administração paralela [...]; os empresários e os trabalhadores, reunidos numa única estratégia de clientelismo; e também a Igreja, citada por seu deslocamento em defesa das reivindicações populares. (GOMES, 2002, p. 17).

E economicamente, também temos a economia como preponderante à manutenção da ordem. Desde a ideologia do Estado – desenvolvimentista – ao plano nacional desenvolvimentista, o Estado constrói sua política sob a efetivação da ordem. “Qualquer tipo de desordem [...] é elemento perturbador do desenvolvimento, [...] A ordem é, pois, requisito para o desenvolvimento.” (CARDOSO, 1978, p. 157), sendo, pois, a ordem requisito para o desenvolvimento – “Se a ordem é um pré-requisito e se desenvolvimento vem fortalecê-la, ele terá que processar-se dentro dela.” (CARDOSO, 1978, p. 158).

O argumento da premissa da ordem ao desenvolvimento se processa em dois pontos sob a direção do plano nacional-desenvolvimentista: o combate ao subdesenvolvimento – miséria, pobreza –; e a associação do capital.

O combate ao subdesenvolvimento se processa por razão de segurança, pois a luta contra a pobreza é vista como razão de segurança. Já que, a pobreza é vista como fator desagregador e subversivo frente a sociedade. Daí, a preeminência do desenvolvimento. Nesse sentido, a construção e efetivação do Plano de Metas, e dentro dele, a industrialização, se idealizam nessa atitude: conter a desordem (subversão) e construir o progresso nacional.

Assim, a luta contra a miséria (processo de desenvolvimento econômico) é o meio eficaz de conduzir a luta contra a subversão (segurança) e o desenvolvimento se faz em nome da segurança [...] Podemos chegar a conclusão de que para o desenvolvimento juscelinista há uma determinação mútua entre a segurança e o processo de desenvolvimento, ou entre a ordem e o desenvolvimento. (CARDOSO, 1978, p. 160).

E, dentro dessa perspectiva, é realizado o Plano de Metas, se constituindo na forma na qual o Estado processaria, por um lado, a vitória sobre o subdesenvolvimento, trazendo riqueza, progresso, bem-estar, entre outros à sociedade; e por outro, eliminaria qualquer condição para que a subversão ocorresse, promovendo, assim, a manutenção da ordem e, conseqüentemente, da democracia. Entretanto, a ordem serve a economia de uma outra maneira também: a ordem era condição fundamental para estabelecer uma

boa imagem e dar segurança para os investimentos estrangeiros (e também nacionais) e, assim, para que a associação ao capital estrangeiro ocorresse em âmbito nacional, pois o clima de confiança, legalidade, estabilidade, paz social, que o governo Kubitschek transmite – fundamentalmente, pela imperiosa manutenção da ordem, aliada à política de atração do capital estrangeiro –, realiza um movimento que torna propenso e atraente o mercado brasileiro ao capital estrangeiro. Ou seja, a ordem foi condição essencial para que o modelo de desenvolvimento adotado pelo o Estado – desenvolvimento associado – se efetivasse.

Os governantes norte-americanos logo compreenderam que a participação ativa do Estado nas decisões e realizações concernentes à economia era um mal menor, se comparada com o risco de agravamento das tensões sociais e políticas características das economias dependentes em luta pela industrialização. Além disso, as direções das empresas multinacionais e o próprio governo dos Estados Unidos já haviam compreendido que a participação governamental nas decisões e realizações ligadas a política de desenvolvimento era uma garantia política e econômica para as empresas estrangeiras. (IANNI, 1979, p. 149).

Desenvolver um país é função do montante de investimento. A aplicação efetiva do capital disponível em investimento se faz na medida em que exista um clima de confiança capaz de mobilizar investidores. Esta confiança é função da estabilidade, da ordem pública. Assim, a ideologia supõe que ordem pública determina o processo do desenvolvimento, ou que este é função daquela. (CARDOSO, 1978, p. 156).

O elemento cultural nessa transição – 1945/1962 – é definidor de um novo padrão de ordem institucional e também, sobremaneira, importantíssimo à governabilidade em Kubitschek. A música, a poesia, as artes cênicas, as relações sociais, entre outras – sob influência do urbanismo, das novas cidades – e bem como o padrão de industrialização, modificam o status político tradicional/conservador (varguista) e coloca uma alternativa popular para orientar os novos estamentos de poder. Assim, como JK dizia, seu governo através de sua política, suplanta as forças de atraso, ou seja, cria uma rica cultura popular<sup>33</sup> que se associa, ou melhor, que é incorporada pelo poder. Quebra-se, pelo menos em parte, com o elitismo cultural característico do poder. Como prova disso, vemos a associação e, sobretudo, caracterização de JK como “o presidente boss-nova”, como “o presidente peixe-vivo”, dentre outros; sendo lembrado e respeitado no imaginário popular, pelo homem comum e, por vezes, como

---

<sup>33</sup> Numa valorização da cultura brasileira, tida por JK como sendo criada a partir de então (1956), ele afirma que essa cultura tem um futuro promissor, por vezes coloca glorioso – “Nação que se identifica na comunidade cultural e política, mas só se mantém, só se consolida como nação se houver crença no futuro.” (BENEVIDES, 1979, p. 35).

um homem comum (BENEVIDES, 1979), representando, portanto, uma incorporação de elementos culturais populares à imagem (imagem como característica e caracterização) do poder.<sup>34</sup>

Esse trunfo fica, porém muitíssimo mais forte porque está associado a um projeto econômico de modernização do país, conhecido como Plano de Metas capaz, de produzir desenvolvimento: são os “50 anos em 5”. Megalomanias à parte, o Brasil cresceu muito, e a proposta de que o desenvolvimento econômico caminhasse junto como o desenvolvimento político acabou por associar Brasil “moderno” a Brasil “democrático”. Mais ainda, a idéia de que tudo isso não se faz sem cultura ou, dito de maneira mais conforme aos anos 1950, sem que as forças do “atraso” sejam suplantadas, qualificou o tipo de esperança que se mobilizou na época como recurso político. (BENEVIDES, 2002, p. 12).

[...] o lugar de destaque reservado ao presidente civil que conseguiu ser eleito, tomar posse e empossar seu sucessor, atravessando todo seu mandato como um líder que soube e pôde absorver e neutralizar conflitos dentro da legalidade institucional do país. (BENEVIDES, 2002, p. 11).

Desse modo, a “ordem” fica, notoriamente, caracterizada como pré-condição fundamental à condução política do Estado em Kubitschek; daí, o porquê da “ordem” se constituir na premissa máxima do governo de Juscelino Kubitschek.

### **Considerações finais**

Deste modo, verificamos, nas análises do governo de Getúlio Vargas e de Juscelino Kubitschek, que, apesar de constituírem dois Estados distintos, um autoritário e outro democrático, ambos atuaram pautados sob a tutela da “ordem” como fator preponderante à governabilidade, conservando os mesmos pontos de atuação para a sua manutenção estatal nos âmbitos político, social, econômico e cultural. Da mesma maneira, seus projetos nacional-desenvolvimentistas, apesar de antagônicos em suas ideologias e modos de execução, visavam o mesmo objetivo. Bem como, apesar da concepção da “Ordem” de Getúlio e Kubitschek também não serem as mesmas, na qual para Vargas a ordem é tida como “ordem burocrática estamental” e para Juscelino como “ordem pública”, observamos que ela – a “ordem” – atende os mesmos propósitos, estabelecendo-se como condição central da efetivação da dialética de dominação e legitimação do poder estatal.

---

<sup>34</sup> JK, como presidente, construiu várias imagens simpáticas à população. Foi o presidente “bossa-nova”, o presidente “peixe-vivo”, o presidente que gostava de voar e de sonhar, e o presidente que virou nome de automóvel – o “Jk” –, numa síntese perfeita das metas de seu governo.

Assim, Vargas e JK na constituição e direção política de seus governos atuam, utilizando-se da totalidade dos seus poderes e inferindo em todos os setores que compreendem o país, para que a condição “prima” para a efetivação do domínio de poder e, notadamente, o progresso – via seus planos nacional-desenvolvimentistas – tivessem sua manutenção: a “Ordem”. Portanto, a manutenção da “ordem” como premissa da governabilidade se fundamentou na legitimidade, no poder e no progresso do Estado entre 1930 e 1945, e 1956 e 1961.

## **Development, industrialization and political order: a discussion about the States in Vargas and Juscelino Kubitschek - two states, one "Order"**

### **ABSTRACT**

This article aims to discuss the character of the state in the Getúlio Vargas's (1930-1945) administration and in the government of Juscelino Kubitschek (1956-1961), having for analytical guide models, ideology and the nature of the Administration. It is aimed to join to the first discussion the analysis of "Order" as a premise in the government policies during the Vargas's and Kubitschek's administrations - a finding of a convergence in the logic of treating the "Order" as premise the governance in those governments.

**Key words:** State; Governance; Political model; Ideology; Development; Order.

### **REFERÊNCIA**

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos de Estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos de Estado. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

ARAÚJO, Ricardo Benzaquen de. **Totalitarismo e revolução**: o integralismo de Plínio Salgado. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1988.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política: 1956-1961. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

BIELSCHOWSKY, Ricardo A. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento**. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

BIELSCHOWSKY, Ricardo A. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco et al. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: UnB, LGE, 2002. 2 v. p. 799-851.

BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 10 de novembro de 1937. 2. Ed. São Paulo: Acadêmica, 1940. Legislação brasileira.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento, Brasil: JK-JQ**. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CNI/CONFERÊNCIA DAS CLASSES PRODUTORAS DO BRASIL. **Carta Econômica de Teresópolis**, Rio de Janeiro: Maio de 1945, p. 3-4.

COUTO, Ronaldo Costa. **Brasília Kubitschek de Oliveira**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DORAL, J. A. **La Noción de Orden Público em el Derecho Civil Español**. Pamplona: univ. de Navarra, 1967, p. 30-42.

FERNANDES, Florestan. Nem Federação Nem Democracia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 4, n. 1, p. 25-27, jan./mar. 1990.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto de Documentação; SILVA, Benedicto et al. **Dicionário de ciências sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 19. Ed. São Paulo: Nacional, 1984.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7. ed. São Paulo: Nacional, 1979.

GALBRAITH, John Kenneth. **O novo estado industrial**. 3.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

GOMES, Ângela Maria de Castro. **O Brasil de JK**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

- GOMES, Ângela Maria de Castro et al. **Vargas e a crise dos anos 50**. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.
- HABERMAS, Jürgen. **Teoria e práxis: estudos de filosofia social**. 3. ed. Madrid: Editorial tecnos, 1997.
- IANNI, Octávio. **Estado e capitalismo, estrutura social e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- IANNI, Octávio. **Estado e planejamento econômico no Brasil – 1930-1970**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.
- JAGUARIBE, Hélio. **Sociedade, mudança e política**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- KUBITSCHKE, Juscelino. **Diretrizes gerais do plano nacional de desenvolvimento**. Belo Horizonte: Gráfica Santa Maria, 1955.
- LENHARO, Alcir. **Sacralização da política**. 2. ed. Campinas (SP): Papirus, 1986.
- LESSA, Carlos. **Quinze anos de política econômica**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- LESSA, Carlos; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- MEDEIROS, Jarbas. **Ideologia Autoritária no Brasil: 1930-1945**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1978.
- MOTA, Lourenço Dantas (Org.). **Introdução ao Brasil: um banquete no trópico**. 2. ed. São Paulo: SENAC, 1999.
- OLIVEIRA, Lucia Lippi; VELLOSO, Mônica Pimenta; GOMES, Ângela Maria de Castro. **Estado novo: ideologia e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- PARSONS, Talcott. On the concept of political power. In: **Politics and Social Structure**. London: Free Press, 1969.
- PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1975.
- PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Economia brasileira: uma introdução crítica**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- PINTO, Álvaro Vieira. **Ideologia e desenvolvimento nacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.
- PRADO JÚNIOR, Caio. **A revolução brasileira**. 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376. 1997.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil**: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

TOLEDO, Caio Navarro de. **ISEB**: fábrica de ideologias. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982.

VIANNA, Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**: volume 2 – metodologia do direito público (os problemas brasileiros da ciência política). 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1974.

WEFFORT, Francisco. Estado de massas no Brasil. **Revista Civilização Brasileira**, n. 7, p. 136-151, maio. 1966.