

# GUERRA À POBREZA: EUA, 1964\*

Cecília Azevedo

Depto. de História - UFF/RJ

## **Resumo**

Este artigo procura fazer um balanço historiográfico a respeito do programa Guerra à Pobreza lançado pelo Presidente Lyndon Johnson, focalizando em especial os programas de desenvolvimento comunitário. Recuperar-se sua concepção e dinâmica de funcionamento, valorizando-se a participação de atores sociais que procuraram conceder ao programa um sentido político diverso do pretendido originalmente. Conclui-se que a Guerra à Pobreza foi atravessada pelo confronto entre culturas e projetos políticos que marcou a sociedade norte-americana nos anos 60.

## **Palavras-Chave**

Estados Unidos • Grande Sociedade • Guerra à Pobreza • Movimentos sociais • Cultura política

## **Abstract**

This article presents a historiographical review of War on Poverty, proposed by President Lyndon Johnson, focusing mainly on Community Development Programs. Their conception and dynamics are traced, stressing the role of social actors who tried to push the programs to political directions extremely diverse from what was originally planned. The conclusion was that War on Poverty was profoundly affected by the clash of different political cultures and projects that took place during the 60's.

## **Keywords**

United States History • Great Society • War on Poverty • Social movements • Political culture

---

\* Esta é uma versão modificada do trabalho apresentado sob o mesmo título no Simpósio Cultura e Política nas Américas que teve lugar no XXII Simpósio Nacional de História, em João Pessoa, em julho 2003.

## Introdução

Depois de viver a experiência de ser um vice de certo modo rejeitado, Lyndon B. Johnson assumiu a presidência assombrado pelo mito criado em torno de Kennedy, depois de seu dramático assassinato. Johnson não dispunha do carisma transbordante de JFK, mas não lhe faltavam experiência e, especialmente, ambições políticas. LBJ pretendia nada menos do que firmar seu nome como um dos maiores presidentes da história dos Estados Unidos, nivelando-se a seu ídolo político maior, Franklin Roosevelt.

Como não se interessava tanto por política exterior, Johnson idealizou um ousado programa no âmbito doméstico, cujo nome é bastante revelador de suas pretensões: Grande Sociedade<sup>1</sup>.

Num discurso proferido em maio de 1964, em Michigan, onde outrora Kennedy fizera seu famoso discurso lançando os Corpos da Paz<sup>2</sup> num apelo ao ativismo estudantil, Johnson apresentou o objetivo central de seu programa de governo como sendo nada menos do que estender a liberdade e a abundância, de modo a incluir todos os seus compatriotas no sonho americano. O argumento do presidente era o de que, diante da crescente prosperidade econômica que o país vivia, impunha-se à consciência nacional atacar a pobreza e a injustiça racial, obstáculos à igualdade de oportunidades e à melhoria das condições de vida de todos os cidadãos. As áreas da saúde e da educação, com ênfase na educação infantil e na qualificação para o trabalho, foram eleitas como primordiais, ao mesmo tempo em que se contemplava também a necessidade de aprimorar a qualidade de vida. Segundo o presidente, a Grande Sociedade que vislumbrava deveria promover “não só as necessidades do corpo e as demandas do comércio, mas o desejo por beleza e a fome por um sentido comunitário”<sup>3</sup>, aspirações que remetiam não só a uma tradição política de longa

---

<sup>1</sup> Faz parte da tradição política nos EUA, que, na ocasião da acitação da nomeação pelo partido, o candidato lance um slogan sintetizando as bandeiras da campanha.

<sup>2</sup> Agência governamental criada em 1961 com objetivo de enviar voluntários ao então chamado Terceiro Mundo para execução de projetos de assistência comunitária nos campos da educação, saúde e desenvolvimento agrícola. Os Corpos da Paz são uma das instituições mais consagradas pela opinião pública norte-americana, encarnando, numa versão liberal e secular, o fervor moral puritano. Ver. AZEVEDO, Cecília. *Em nome da América: os Corpos da Paz no Brasil*. São Paulo, Edusp (no prelo).

<sup>3</sup> Discurso proferido na University of Michigan, 22/5/64.

data, mas às demandas de toda uma geração insatisfeita com o individualismo e o consumismo que se afiguravam como sinônimo de americanismo.

A Grande Sociedade trilhou, portanto, um duplo caminho: o dos direitos civis e o do combate à pobreza, consubstanciado no programa que foi significativamente batizado de “Guerra à Pobreza”, lançado com toda pompa em janeiro de 1964. Na ocasião o presidente afirmou que seu objetivo era quebrar o ciclo da pobreza que, segundo seus dados, atingia 35 milhões de americanos. Segundo suas palavras, lançava o programa

Porque é justo, porque é sábio, e porque, pela primeira vez em nossa história, é possível vencer a pobreza (...) Infelizmente, muitos Americanos vivem no limite da esperança – alguns por sua pobreza, e outros por sua cor, e muitos mais por causa de ambos. Nossa tarefa é ajudar a substituir o desespero por oportunidade. Essa administração, aqui e agora, declara incondicional guerra à pobreza na América. Eu conclamo este Congresso e todos os Americanos a se unirem a mim neste esforço... Nosso objetivo não é somente aliviar os sintomas da pobreza, mas curá-los e, acima de tudo, preveni-la.<sup>4</sup>

É sabido que no imaginário político norte-americano, guerra relaciona-se à regeneração e redenção, enfim, ao célebre sentido de missão, que acompanha a idéia dos Estados Unidos serem portadores de um destino especial no mundo. Tal visão remonta aos primórdios da colonização pelos peregrinos religiosos, mas o uso abundante da metáfora da guerra no discurso político em tempos recentes, aludindo a crises internas, tem reiterado a mitologia da guerra, ao mesmo tempo em que, em alguns casos, provocou o efeito, talvez imprevisível, de ampliar o repúdio à guerra em termos efetivos, como ocorreu no período da Depressão<sup>5</sup>. Roosevelt, que chegara a pedir ao Congresso “um poder tão gran-

---

<sup>4</sup> JOHNSON, L. B. Annual Message to the Congress on the State of the Union, 1964.

<sup>5</sup> Tratei mais particularmente deste assunto em “O sentido de missão no imaginário político norte-americano”. In: *Revista de História Regional*. Departamento de História da Universidade Estadual de Ponta Grossa, vol. 3, n.2, 1998, p. 77-90 e “A santificação pelas obras: experiências do protestantismo nos EUA”. In: *Revista Tempo*. Universidade Federal Fluminense, Departamento de História, vol. 6, n.11. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2001. Entre as principais referências norte-americanas estão BURNS, Edward McNall. *The American Idea of Mission: Concepts of National Purpose and Destiny*. New Jersey: Rutgers University Press, 1957; ROBERTSON, James Oliver. *American Myth, American Reality*. New York: Hill & Wang, 1994; BELLAH, Robert. *The Broken Covenant: American Civil Religion in time of Trial*. Chicago: The University of Chicago Press, 1984.

de quanto o que lhe seria dado se, de fato, os EUA fossem invadidos por inimigos”<sup>6</sup>, poderes excepcionais que permitissem ao Executivo promover uma guerra contra a Depressão, acabou por enfrentar, até o episódio de *Pearl Harbor*, forte resistência da opinião pública para entrar na guerra contra o Eixo.

No caso de Johnson, para seu desgosto, sua imagem acabou associada, não à NASA, de cuja criação foi mentor quando parlamentar, ou à Legislação dos Direitos Civis (*Civil Rights Act*, de 1964 e o *Voting Act*, de 1965) aprovada em seu governo e, muito menos, à Guerra à Pobreza, ao *Medicare* ou ao *Medicaid*, mas sim à malfadada Guerra do Vietnã. Em suas memórias, o ex-presidente faz um lamento, que pode nos parecer muito familiar:

Eu tentei fazer possível a toda criança, independente da cor, crescer numa boa casa, tomar um café da manhã consistente, frequentar uma escola decente e conseguir um emprego bom e estável. Eu pedi tão pouco em retorno, apenas um pequeno obrigado. Apenas um pequeno reconhecimento. Só isso. Mas veja o que consegui no lugar disso. Revoltas em 175 cidades. Saques. Incêndios. Tiros.... Jovens aos milhares saindo das universidades, marchando pelas ruas, cantando aquela terrível cantiga sobre quantas crianças eu tinha matado naquele dia... (Hey, hey, hey, LBJ, how many kids you killed today?)... Isso arruinou tudo.<sup>7</sup>

A limitada Guerra à Pobreza pretendida pelos liberais se viu confrontada nos anos 60 pelos movimentos levados a cabo e as utopias políticas nutridas por grupos muito diferenciados, raramente afinados na radicalização de suas críticas e demandas. Intelectuais de esquerda, hippies, nacionalistas negros, estudantes, pacifistas, feministas pretenderam liberar-se não só da opressão promovida pelo sistema econômico, como também da violência psíquica que lhe era associada. Declararam guerra ao racismo, mas também ao moralismo conservador, ao “complexo industrial militar”, enfim, ao que identificaram como as bases da própria América. Mas, se ao final o antagonismo com os programas da Guerra à Pobreza foi incontornável, a princípio, pelos menos

---

<sup>6</sup> Franklin Delano Roosevelt, primeiro discurso de posse, Março de 1933.

<sup>7</sup> *Apud* ANDREW III, John A. *Lyndon Johnson and Great Society*. Chicago: Ivan R. Dee, 1998 (The American Ways Series), p. 195.

alguns desses intelectuais e ativistas procuraram ocupar espaços e conceder aos programas da Guerra à Pobreza com que se envolveram um conteúdo político mais consistente.

### **As várias faces da Guerra**

Apesar de sua preocupação em afirmar um caminho próprio, Johnson na verdade procurou levar adiante inúmeros programas concebidos, porém não efetivados por Kennedy, além de contar em sua Guerra à Pobreza com o apoio de vários “*Kennedy boys*”, entre eles Richard Goodwin e Sargent Shriver, o cunhado de Kennedy que depois de montar os Corpos da Paz, reduto do idealismo liberal, foi incumbido de conduzir a criação do *Office of Economic Opportunities*.

Embora o OEO tenha seja aqui particularizado pelo seu caráter experimental e impacto político, é preciso deixar claro que seu orçamento representou apenas entre 10% a 20% do conjunto de investimentos do governo Johnson no combate à pobreza. Mas o OEO se diferenciava pelo fato de focar nos jovens e no princípio de reabilitação e não meramente no alívio da pobreza, conforme anunciava Johnson no discurso citado.

Cinco meses depois do seu discurso em Michigan, Lyndon Johnson assinou o *Economic Opportunity Act*, aprovado pelo Congresso praticamente sem alterações em relação ao projeto enviado. A votação na Câmara, no entanto, revela que os programas não foram aprovados amplamente, muito pelo contrário. Foram 226 votos a favor e 185 contra. Apenas 22, dos 167 Republicanos deram voto favorável. Mesmo assim, ela demonstra a extrema habilidade política do Presidente. Johnson procurou alardear seus intentos o mais amplamente possível de modo a garantir apoio da opinião pública e de organizações voltadas para os direitos civis que pudessem pressionar os congressistas.

Na direção do OEO, Shriver procurou imprimir a mesma marca de ousadia que o distinguiu nos Corpos da Paz. Influenciado pela doutrina social católica e trazendo em sua bagagem projetos educacionais voltados para integração racial, perseguiu uma configuração ampla para a agência, enfatizando a criação de empregos e a ação de base nas comunidades pobres, sustentada nas teorias de desenvolvimento comunitário. O importante para Shriver era evitar ações pontuais e fragmentadas cujo efeito de longo prazo fosse pouco significativo. Conforme muitos críticos acabaram por apontar, Shriver fracassou nesse intento, e a Grande Sociedade, apesar de suas promessas grandiosas, não alcançou os propósitos anunciados em sua elevada retórica, no que também não se

diferenciou da Nova Fronteira<sup>8</sup>, programa de governo de Kennedy, cuja perspectiva voluntarista e cruzadista recuperava o já mencionado sentido de missão nacional.

Mas deve-se reconhecer em Johnson o esforço por cumprir parte da agenda doméstica que Kennedy esboçara, mas que deixara de implementar em parte por conta do bloqueio no Congresso. A ampla gama de programas aprovados no âmbito da Grande Sociedade impressiona. Dos direitos civis ao *Medicaid*, da assistência previdenciária ao treinamento profissional, do planejamento urbano ao controle da poluição, nada parecia escapar ao furor reformista e legislativo de Johnson, que nisso não poderia de fato ser herdeiro mais fiel de Roosevelt, tendo sido ele inclusive, nos anos 30, diretor da NYA, a *National Youth Administration*, agência dedicada a integrar jovens desempregados, ajudando-os a terminar estudos e adquirir treinamento profissional. A ofensiva legislativa de Johnson acabou por se mostrar bastante exitosa – de 200 projetos enviados ao Congresso até 1966, 181 foram aprovados.

Johnson permaneceu fiel ao *New Deal* em termos de sua visão do Estado como ator providencial, fiador de oportunidades econômicas, responsável por restringir excessos das grandes corporações e garantir condições dignas de sobrevivência para os trabalhadores, a partir do uso dos instrumentos jurídicos, fiscais e tributários para estimular a economia<sup>9</sup>. Johnson assumiu ardorosamente a aliança entre liberalismo e ativismo governamental que o *New Deal* cimentara. Mas após o final da segunda guerra, as contradições com o grande capital diminuíram. Como outros jovens liberais reformistas deste período, Johnson acabou por adotar uma versão do keynesianismo em que o consenso, e não o conflito, era enfatizado, tendo em vista um cenário econômico de crescimento constante. Essa perspectiva seria também uma das principais razões,

---

<sup>8</sup> Empenhado em recuperar a ofensiva na luta contra o comunismo, Kennedy procurou envolvê-la na aura heróica da conquista do Oeste. Dessa forma, a ação dos EUA no mundo adquiria sustentação mítica ao ser configurada como um contínuo processo de desbravamento de fronteiras, no qual a auto-preservação e o avanço da civilização estavam em jogo. Tratava-se, pois, de um imperativo moral, de uma missão diante da qual os norte-americanos não deviam recuar.

<sup>9</sup> Sobre a relação entre o governo Roosevelt e os sindicatos ver LIMONCIC, Flávio. Os inventores do New Deal: a construção do sistema norte-americano de relações de trabalho nos anos 1930. In: *Transit Circle – Revista Brasileira de Estudos Americanos*, vol 2, nova série. Rio de Janeiro: UFF, Contra Capa 2003, p. 44-69.

segundo seus críticos, para os resultados tão decepcionantes da Grande Sociedade, que trabalhava com a hipótese equivocada de que o direcionamento do Estado para a redenção dos pobres não seria sentida como sacrifício ou perda pelos demais segmentos da sociedade. Schulman<sup>10</sup> chama atenção para o fato de que a percepção da classe média branca foi a de que a Grande Sociedade beneficiava basicamente os negros que, apesar disso, desenvolviam uma disposição crescentemente violenta expressa nos *riots* que se multiplicavam nas grandes cidades do norte na segunda metade da década de 60.

De fato, a Guerra à Pobreza e o movimento pelos direitos civis estiveram intimamente associados e, em grande parte, os negros foram especialmente beneficiados pelos programas governamentais mais importantes como o *Medicaid* e o *Medicare* que, ao lado de conceder cobertura médica a idosos e deficientes, estendia sua ação a famílias onde as mulheres eram as únicas provedoras; o *Head Start*, voltado para o atendimento pré-escolar de crianças carentes; o *Job Corps*, que dedicava-se ao treinamento de jovens das periferias urbanas com formação escolar incompleta; o programa de requalificação de desempregados; o *Legal Services*, destinado a ampliar o acesso ao sistema jurídico; o *Model Cities*, que concentrava esforços no desenvolvimento urbano de áreas empobrecidas; o *Food Stamps*, programa de distribuição de alimentos e, especialmente, os programas de ação comunitária (CAPs), que tanto desconforto causaram em inúmeras municipalidades, perseguindo seu objetivo de fomentar, no jargão do OEO, “*the maximum feasible participation*”, ou seja, o maior envolvimento, a maior participação possível dos integrantes das comunidades carentes na concepção e gestão dos programas financiados pelo governo federal.

Inspirados no bem-sucedido programa federal de combate à delinqüência juvenil dirigido por David Hackett, os CAPs deveriam perseguir três objetivos: coordenar os programas federais, estaduais e locais de assistência; oferecer novos serviços aos pobres e, finalmente, promover mudanças institucionais em favor dos pobres. David Hackett e seus assessores, convidados por Shriver para integrar a força tarefa responsável pela proposição do *OEO Act*, concederam aos referidos programas um conteúdo mais idealista e radicalizado. Hackett e seu grupo identificavam nas instituições existentes – escolas, polí-

---

<sup>10</sup> SCHULMAN, Buce J. *Lyndon B. Johnson and American Liberalism. A Brief Biography with Documents*. Boston/New York: Bedford Books of St. Martin Press, 1995.

cia, serviços de assistência, organizações de caridade – uma tendência ao paternalismo e mesmo à manipulação e controle inescrupulosos dos desfavorecidos. Na sua visão, tais instituições corresponderiam a burocracias opressoras, desinteressadas em qualquer mudança que pudesse afetar os poderes constituídos. Preocupados com a resistência dessas estruturas de poder local à promoção de reformas efetivas, habilidosamente esse grupo sugeriu a inclusão da recomendação da “*maximum feasible participation*” no artigo 202 do *OEO Act*, que pareceu inocente e não chamou qualquer atenção no Congresso ou em outros setores do Executivo<sup>11</sup>.

Em muitas ocasiões, no entanto, essa disposição legal serviu para o OEO condicionar a concessão de recursos à existência de efetiva representação da comunidade alvo nos programas de municipalidades que tentavam apenas captar recursos federais em prol do engrandecimento político os respectivos prefeitos. Para sintetizar, segundo esses ideólogos mais radicais do OEO, a Guerra à Pobreza só poderia se viabilizar se os pobres efetivamente adquirissem poder. Motivar os pobres a “quebrar o ciclo da pobreza”, em sua concepção, equivalia a mobilizá-los, ativá-los politicamente.

Vejam agora a visão da pobreza e as estratégias para seu combate que constituíram a perspectiva liberal dominante.

### **As várias faces da Pobreza**

No início de 1963 um artigo intitulado *Our Invisible Poor*, assinado por Dwight MacDonald, foi publicado no jornal *The New Yorker*, trazendo um balanço da produção acadêmica recente sobre a pobreza. Desde a década anterior vários estudos vinham questionando o que se assumia ser um mito: a natural tendência à distribuição da renda nos EUA. John Kenneth Galbraith, Robert J. Lampman, Michael Harrington, entre outros, apontavam a existência de sérios desequilíbrios, responsáveis pela existência e crescimento de uma massa de miseráveis no país. Inequívocas também eram as estatísticas que demonstravam, ao contrário do que supunha o senso comum, que o gap que separava os negros

---

<sup>11</sup> Ver LEVITAN, Sar A. *The Great Society's Poor Law: a new approach to poverty*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969, p.312. Agradeço a André Luiz Campos Vieira a gentileza de me brindar com este livro, que resulta de substancial avaliação dos programas conduzidos pela OEO pelo Center Manpower Policy Studies da George Washington University após o final do governo Johnson, mas antes ainda da extinção do OEO em 1974.

dos brancos em termos de renda não vinha diminuindo desde o final da segunda guerra. Um número desproporcional de negros integrava o contingente de mão-de-obra desqualificada, de desempregados, de pobres. O artigo e os principais livros nele citados ganharam repercussão nos círculos oficiais do governo Kennedy, que começou a alimentar, a partir do seu reconhecimento, um programa federal destinado a combater o mal social da pobreza<sup>12</sup>. Até a Depressão e as inéditas medidas do New Deal, especialmente o advento do *Social Security Act*, a assistência aos pobres esteve fundamentalmente a cargo dos governos locais e dos programas filantrópicos privados, mormente ligados a instituições religiosas. Mas pode-se dizer que os programas de assistência e os serviços públicos prestados pelo Estado a partir do New Deal em muitos casos não tinham como objetivo beneficiar particularmente os pobres. A educação pública e os auxílios concedidos a idosos e deficientes, independente da renda, podem servir como exemplo. Os programas iniciados pela Guerra à Pobreza estabelecem, neste sentido, um novo marco.

Emblemático também é o fato da pobreza passar a ser pensada em termos culturais. Discussões dos cientistas sociais sobre uma suposta “cultura da pobreza” invadiram os círculos governamentais, influenciando sobremaneira a ação de inúmeras agências. A concepção predominante era a de que pobres não seriam apenas os desprovidos de recursos, conhecimentos e oportunidades de trabalho, mas aqueles cujo perfil cultural, transmitido através das gerações, distinguia-se pela instabilidade familiar, traduzida nos altos índices de divórcio, gravidez na adolescência, filhos ilegítimos, experiências traumáticas na infância, baixa auto-estima, baixa escolaridade, baixo nível de participação eleitoral ou política, características percebidas como indesejáveis ou desviantes em relação a um padrão “estável”. Dessa forma, considerou-se que o objetivo da Guerra à Pobreza não era atingir apenas indivíduos, mas também as instituições, públicas e privadas, atacando o círculo vicioso da pobreza.

Mesmo admitindo a natureza social da pobreza, as políticas compensatórias então imaginadas pelo governo federal objetivavam tão somente dotar os indivíduos com recursos materiais e intelectuais que os capacitassem a se inserir ou reinserir no mercado. Portanto, não se cogitava em qualquer intervenção sistêmica ou macro-econômica voltada para corrigir processos de acumu-

---

<sup>12</sup> *Op. Cit.* p.13.

lação e distribuição de renda. O sistema enquanto tal não estava em causa. A pobreza corresponderia apenas a uma disfunção, passível de ser corrigida sem provocar qualquer desequilíbrio no sistema. Aliás seu combate serviria para reequilibrá-lo.

Mas é importante sublinhar que a associação da pobreza à falta de dedicação ao trabalho, a esforço individual insuficiente, nuclear no imaginário puritano, era deslocada, deixando-se de culpar o pobre, enquanto indivíduo, por sua pobreza. Para muitos americanos este novo paradigma causou grande impacto, como se pode depreender das palavras de um voluntário do VISTA – *Volunteers in Service To America* – versão doméstica dos Corpos da Paz, que arregimentou jovens de classe média para atuar em programas de ação comunitária. Assim recorda Karen Bolte:

“Ensinarão-me quando criança que se uma pessoa neste país trabalhasse arduamente, conseguiria ir adiante. E aqui estava uma família que tinha trabalhado arduamente durante toda vida e não tinha nada, e realmente não por culpa delas, mas porque este era o modo pelo qual o sistema funcionava.”<sup>13</sup>

Além disso, num contexto de extrema efervescência na luta pelos direitos civis, houve também a possibilidade de articular pobreza à discriminação racial e à falta de poder político dos desfavorecidos, especialmente os negros.

Dessa forma, seria possível pensar a associação da Guerra à Pobreza aos direitos civis, não como uma descaracterização ou um esvaziamento da luta de classes, como pensavam alguns intelectuais de esquerda. Nos anos 60, qualquer movimento ou política pública que desconsiderasse a questão racial deixaria de fazer sentido, da mesma forma que o movimento pelos direitos civis não pôde deixar de se encaminhar para a questão da pobreza, como pretendeu o próprio Martin Luther King nos seus últimos momentos. A articulação entre pobreza e discriminação racial representou uma exigência histórica inescapável que, antes de descaracterizar, foi o que concedeu alguma coerência à Guerra à Pobreza. Vejamos agora o que a historiografia nos diz a respeito desse tema.

---

<sup>13</sup> “America’s War on Poverty”, documentário, 1995. Henry Hampton Collection, Washington University, Special Collections, <http://library.wustl.edu/units/spec/filmandmedia/hampton/awop.html>.

## **Dos juízos da historiografia ao julgamento político: visualizando uma cultura política ativista**

Tal qual Johnson, a Grande Sociedade e a Guerra à Pobreza herdaram as críticas feitas ao New Deal, tanto pela historiografia de esquerda, que assinalou suas insuficiências ou mesmo o propósito conservador da pauta reformista Democrata, quanto de direita, que chegou a denunciar aspectos socializantes no programa.

No primeiro caso, enfatiza-se que a Guerra à Pobreza não pretendeu atacar a perversa distribuição de renda, nem efetivamente enfrentar as estruturas de poder local que impediam que os recursos chegassem efetivamente aos pobres. Portanto, as estruturas sociais e de poder ficaram, ao final, absolutamente intocadas. Partindo deste ponto, com o qual não deixo de concordar, alguns chegam a condenar o sistema de cobertura social como um todo, argumentando por exemplo, que quem se beneficia do *Medicaid* desde sua criação não são os pobres e sim a corporação médica e o cartel de hospitais<sup>14</sup>.

No que tange aos efeitos na sociedade, o caminho se bifurca. Por um lado, há quem defenda que Johnson teria na verdade tentado evitar o debate e a mobilização em torno de seus programas, uma vez que era guiado pelo que se chamou de liberalismo gerencial, que privilegiava a tecnocracia do aparelho de Estado em detrimento dos canais democráticos de participação. Por outro, afirma-se que os programas se anteciparam à ascensão das massas e seu efeito desestabilizador, incentivando, porém mantendo sob controle as manifestações populares. De todo modo, segundo tais críticos, os elevados objetivos da Guerra à Pobreza enunciados pelo governo não seriam factíveis, mesmo que tivessem sido efetivamente pretendidos.

Cabe, nesse panorama geral, singularizar duas análises que chamaram particularmente minha atenção.

A primeira é a de Ira Katznelson, cujo título é a pergunta “Foi a Grande Sociedade uma oportunidade perdida?”<sup>15</sup> O título remete a uma avaliação feita por alguns contemporâneos que participaram da formulação do programa

---

<sup>14</sup> MATUSOW, Allen J. In: JORDAN, Barbara C. and ROSTOW, Espeth D. (eds.). *The Great Society: A Twenty-Year Critique*. Austin: Lyndon Johnson Library, 1986.

<sup>15</sup> In: FRASER, Steve e GERSTLE, Gary. *The rise and fall of the New Deal Order*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1989.

e que no final da década de 60 acabaram decepcionados com seus resultados. Para esses liberais, a administração Johnson perdera uma imensa oportunidade de instituir mudanças sociais de caráter mais profundo, como um sólido programa de ampliação do emprego e medidas de recuperação da renda. Para aprofundar o programa, Johnson teria que aumentar investimento num ritmo muito maior, o que foi impossibilitado pela guerra do Vietnã<sup>16</sup>.

Katznelson acaba por glosar esse diagnóstico para adiantar sua tese de que a oportunidade de alcançar ou aprofundar reformas social-democratas havia sido perdida não nos anos 60, mas duas décadas antes, quando o movimento sindical reorganizou-se, deixou de lado sua combatividade, esterilizando seu potencial de questionamento do sistema. Para o autor, a Grande Sociedade teria tido um duplo efeito: ao mesmo tempo em que, do mesmo modo que o New Deal, alargou a base social do Partido Democrata, incorporando importante contingente de afro-americanos, antes fiéis ao Partido de Lincoln, contraiu a base trabalhista do partido, isolando os pobres sem emprego dos trabalhadores pobres. O resultado final teria sido a fragmentação do Partido Democrata e da própria coalizão política que viabilizara a espetacular vitória legislativa de Johnson. Sua conclusão, um tanto desconcertante e incompreensível, é a de que no momento mesmo em que reformas mostravam-se mais vigorosas, os limites para sua continuação no futuro se fechavam.

Outra obra muito conceituada sobre este processo é a de Allen Matusow<sup>17</sup>. Bastante minuciosa, a análise acaba por concluir que o epitáfio da Guerra à Pobreza deveria ser “Declarada, mas nunca efetivada”.

No entanto, é interessante que Matusow atribua o título “Guerra à Pobreza II: A Estranha História da Ação Comunitária” ao capítulo dedicado a analisar os CAPs e inicie afirmando que Johnson não soube avaliar sua potencial ameaça aos ideais

---

<sup>16</sup> Certamente não se pode responsabilizar apenas o Vietnã pelas dificuldades da Grande Sociedade. Katznelson por exemplo menciona que houve uma considerável mudança em termos da composição do orçamento federal na era Johnson. Mesmo durante a guerra, o orçamento militar declinou em termos relativos, enquanto as despesas com seguro social e programas de assistência duplicaram, passando de US\$ 61 bilhões na segunda metade da década. Entre 65 e 67, descontando a inflação, o crescimento foi espetacular: 15%. A guerra não deixou de ter impacto, porém, este se limitou a reduzir o crescimento dos investimentos na área social para 10%.

<sup>17</sup> MATUSOW, Allen J. *The Unravelling of America: A History of Liberalism in the 1960's*. New York: Harper & Row, 1984.

de harmonia social e consenso que perseguia. Segundo ele, o presidente não teria pressentido a possibilidade de infiltração dos programas por radicais desejosos por instrumentalizá-los para mudança social. Ao final, Matusow conclui que os programas de ação comunitária seriam a exceção que confirmaria a regra em relação ao caráter conservador da Grande Sociedade.

É importante recuperar alguns pontos de sua análise. Ao tratar dos princípios que nortearam os CAPs e os principais casos onde o conflito de perspectiva entre prefeitos e OEO se tornou mais flagrante, Matusow afirma que pelo menos até agosto de 1965 predominou na agência a perspectiva de Hackett, assumida formalmente nos Manuais e outros materiais produzidos e distribuídos pela agência. As diretrizes oficializadas nestes textos seriam: identificar as comunidades com maior concentração de pobres; autorizar os residentes a escolher, preferencialmente através do voto direto, representantes para compor conselhos que deveriam não apenas influenciar, mas participar da gestão dos CAPs. Os manuais chegavam a indicar formas para se alcançar a ativação e fortalecimento político dos pobres, recomendando, por exemplo, a utilização de assistentes sociais treinados no sentido de fomentar a criação de organizações locais autônomas. Matusow menciona que o OEO permitiu inclusive o uso de 15% do orçamento para realização de projetos piloto dessa natureza. Um deles, realizado na *Syracuse University* sob a direção de Saul Alinsky, celebrado por constituir associações de moradores em várias favelas negras, formou ativistas comunitários que passaram a fomentar na cidade o alistamento eleitoral e a constituição de associações de inquilinos, atemorizando o prefeito que pretendia reeleger-se.

Outros casos de enfrentamento entre ativistas e políticos locais em função da participação dos pobres e negros, mencionados por Matusow, podem ilustrar a tentativa de setores mais radicais de interpretar a seu modo e tomar para si as iniciativas na Guerra à Pobreza, num contexto de intenso conflito racial. Em São Francisco, depois da ocorrência de *riots* de grande repercussão nacional, o prefeito capitulou em sua intenção de instrumentalizar o CAP local, entregue aos representantes das áreas a serem beneficiadas. Em um dos distritos, Wilfred Ussery, diretor nacional do CORE – *Congress of Racial Equality* – uma das mais importantes e radicais organizações pelos direitos civis do país – utilizou as verbas recebidas do OEO para organizar associações de moradores independentes, cujo discurso racial causou alvoroço. Cartas denunciando que o OEO estava fomentando a ideologia *black power* com

verbas federais foram enviadas ao FBI e ao próprio Presidente Johnson. O programa foi investigado e dissolvido em 1967.

Em Nova York, o programa *Mobilization for Youth*, dirigido por cientistas e assistentes sociais, foi considerado modelar por Matusow quanto ao objetivo de pressionar por mudanças institucionais no interesse dos pobres. Greves de inquilinos e ocupações de prédios do *Welfare Department* foram algumas das ocorrências que levaram o prefeito e jornais da cidade a denunciar que “subversivos esquerdistas” controlavam o programa.

Por fim, mereceram destaque na avaliação de Matusow os êxitos do *Head Start* e do *Legal Services*. Os programas de educação infantil do *Head Start* que fomentaram a participação dos pais alcançaram conseguiram produzir maior sensibilidade no sentido das necessidades educacionais e médicas especiais das crianças pobres. No segundo caso, o OEO objetivava que os 2.000 advogados trabalhando nas comunidades pobres movessem causas clamando por tratamento igualitário para os pobres nas instituições públicas e privadas. Suas ações efetivamente pressionaram autoridades responsáveis pelas áreas de habitação, saúde, assistência social e segurança. O Estado da Califórnia, por exemplo, foi obrigado a restabelecer a assistência médica a cerca de 1,5 milhão de pessoas qualificadas como pobres ou idosas.

Mas, conforme já mencionado, o balanço de Matusow é negativo. Em sua avaliação, ainda que os programas de ação comunitária tivessem conseguido perdurar, só teriam gerado melhores serviços para os pobres, serviços esses que permitiriam que apenas poucos escapassem da pobreza. Soluções para a pobreza passariam não pela oferta de serviços ou pela ação local. Numa verdadeira guerra à pobreza as ações levadas a efeito nesse âmbito tão restrito seriam pouco significativas.

Em relação às análises de Matusow e Katznelson é importante considerar, em primeiro lugar, que são irrefutáveis seus argumentos de que, ao longo do processo, os conflitos de interesse no interior do Partido Democrata e do OEO, provocaram o recuo de Shriver, que inverteu a conduta da agência em atendimento às exigências que prefeitos e outros atores políticos dirigiram ao Presidente, fazendo com que os defensores da “*maximum feasible participation*” deixassem a agência.

Em relação a Katznelson, no entanto, é impossível concordar com sua sentença de que os movimentos sociais daqueles anos 60 já estavam fadados ao fracasso em função de fatores externos a sua própria dinâmica. Ao conceder ao movimento sindical tal grau de determinação sobre o restante da vida social, Katznelson parece trabalhar com um sentido de classe social já bas-

tante questionado por deixar de lado a luta social que se desenrola fora do mundo do trabalho. Se pensarmos que a classe e a consciência de classe se constituem na própria dinâmica da luta social, é possível entender a ação de negros, mulheres e outros ativistas nos EUA nos anos 60 não como um desvio da luta de classes, mas como uma configuração que a luta de classes assumiu naquele contexto. Diante disso, seria possível inverter a tese de que o radicalismo dos anos 60 teria contribuído para o derrocada definitiva da chamada ordem do *New Deal*. Mais adequado talvez seja perceber a continuidade entre os dois períodos em termos da afirmação e expressão de uma cultura política reformista e ativista.

No caso de Matusow, me parece que se deve dar maior valor às vivências dos atores concretos que se envolveram nos variados programas. Experiências tão marcantes quanto a participação na construção e na direção de programas que integrantes de inúmeras comunidades pobres viveram, recuperadas em seu próprio texto. Se esses programas de fato não propiciaram alterações na estrutura social, promoveram mudanças importantes em termos da autoestima e da afirmação de um novo sentido de cidadania para muitos integrantes de comunidades marginalizados do ponto de vista social, econômico e político. É o que se depreende de declarações como a de Unita Blackwell, que trabalhou num projeto de assistência a crianças pobres no Mississippi, cuja direção foi assumida pelos próprios pais. Suas palavras são significativas: “ (...) se você não tem um mínimo de saúde e educação e participa de algum modo, de forma a sentir que você governa a si mesmo, você continuará na pobreza para sempre”<sup>18</sup>.

No meu entendimento, os pobres e ativistas negros e brancos que ocuparam as trincheiras da Guerra à Pobreza sem dúvida lutaram para atingir seus objetivos, entre eles o de garantir e conquistar novos direitos políticos e sociais. Nesse sentido, a guerra não foi apenas declarada, mas efetivada. Um guerra que assumiu claramente a feição de luta de classes, mesmo que tenha se dado através e por dentro da própria institucionalidade existente, pretendendo uma mudança substancial em sua lógica de funcionamento. Buscava-se assim atribuir novos sentidos a elementos chaves do sistema, no sentido de sua demo-

---

<sup>18</sup> “America’s War on Poverty”, documentário, 1995, Henry Hampton Collection, Washington University, Special Collections, <http://library.wustl.edu/units/spec/filmandmedia/hampton/aworp.html>

cratização e universalização. A criação da *National Welfare Rights Organization* em 1965 pode servir como exemplo. Neste caso o que se pretendeu foi eliminar o estigma associado ao *welfare*, que gradativamente foi sendo assimilado pela sociedade como direito. Parece plausível considerar o sistema de proteção social como constituinte de movimentos coletivos que alguns autores qualificam como “Revolução de Direitos”<sup>19</sup> que se traduziu na ampliação das oportunidades de vocalizar demandas questionadoras da ordem vigente.

No caso em questão, há que se valorizar a penetração no aparelho de Estado de uma cultura política republicana<sup>20</sup> vinculada à idéia de que era necessário transferir poder e não apenas recursos para que os segmentos desfavorecidos pudessem transformar suas comunidades. Abriu-se portanto uma brecha para proposições mais radicais no sentido de inclusão dos pobres pela política, uma brecha ativista que gerou intensos ataques aos Programas de Ação Comunitária no âmbito da Guerra à Pobreza.

Ilustrativo neste sentido foi o manifesto produzido pelo Encontro Nacional de Prefeitos, Republicanos e Democratas, realizado em 1965, que pedia ao presidente que controlasse “os agressivos e radicais agentes comunitários”<sup>21</sup>. Um desses prefeitos chegou a dizer que tais agentes estariam fomentando a luta de classes imaginada por Marx. A partir daí, muitos prefeitos se rebelaram, alterando ou restringindo os programas federais em suas jurisdições<sup>22</sup>. Estavam convenci-

---

<sup>19</sup> VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: Estratégias de bem-estar e políticas públicas*. Rio de Janeiro, Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

<sup>20</sup> V. FLORENZANO, Modesto. República (na segunda metade do século XVIII – história) e Republicanismo (na segunda metade do século XX – historiografia). In: SOIHET, Rachel, BICALHO, Maria Fernanda e GOUVEA, Maria de Fátima (orgs). *Culturas Políticas: Ensaio de história cultural, história política e ensino de história*. Rio de Janeiro: Mauad, 2005, p. 45-66. Florenzano recupera, na historiografia norte-americana, autores como Bernard Baylyn e John Pocock que ressaltavam a participação política como única maneira de garantir a manutenção da irtude e da liberdade dos cidadãos frente à corrupção política. O mesmo se poderia dizer de: ARENDT, Hannah. *Crises da República*: São Paulo, Ed. Perspectiva, 1973.

<sup>21</sup> É bom lembrar que o SDS - *Students for a Democratic Society* - importante organização da New Left, patrocinava naquele momento programas de desenvolvimento comunitário nos guetos dos grandes cidades do norte, além das famosas Brigadas de Verão, constituídas por estudantes brancos, que se dirigiam para o sul de modo a reforçar e dar mais visibilidade à luta pelos direitos civis.

<sup>22</sup> O corte de benefícios a mães solteiras que tivessem novos filhos ou a indivíduos sem trabalho pode ser citado como um exemplo de critério restritivo.

dos de que as ações afirmativas - que focalizavam não a oportunidade, ou seja, o ponto de partida, mas os resultados – representavam uma radicalização inaceitável dos programas da Guerra à Pobreza

Na década de 80 os princípios fundantes do *New Deal* foram declarados esgotados pela *Reaganeconomics*, especialmente a idéia de que o Estado deveria ser o principal agente da prosperidade econômica e da distribuição de renda. Os partidos também aparentemente perderam o poder atrativo que antes exerciam<sup>23</sup>. Os Republicanos, que desde então dedicam-se a atacar o *Welfare*<sup>24</sup>, mencionam sempre a *Great Society* como marco, procurando demonstrar que os investimentos de Johnson para combater a pobreza só criaram mais pobreza, dependência e desesperança. A *Great Society*, associada aos valores da contracultura, teria produzido, segundo eles, um verdadeiro desastre, sendo responsável por virtualmente todos os problemas existentes 30 anos depois: pobreza, regulamentações excessivas, aumento da presença pernicioso do Estado, taxas elevadas. Insistem na necessidade de alterar esse curso, recuperando o que para eles seria o verdadeiro rumo, a tradição da civilização americana: criar alternativas baseadas em trabalho, responsabilidade individual e caridade privada<sup>25</sup>.

Em termos de historiografia, Charles Murray pode ser considerado um expoente desta corrente<sup>26</sup>. Murray usa dados estatísticos para demonstrar que mesmo os programas mais bem avaliados da Grande Sociedade como o *Head Start* e o *Job Corps* beneficiaram apenas os que, em última instância, já chegavam estimulados aos programas, não produzindo qualquer efeito significativo no sentido de reduzir os índices de criminalidade, de desemprego e gravidez na adolescência. Seu efeito teria sido apenas agigantar a burocracia.

---

<sup>23</sup> V. WATTENBERG, Martin P. *The Decline of American Political Parties, 1952-1996*. Cambridge: Massachusetts, Harvard University Press, 1998.

<sup>24</sup> Este foi mote da última campanha de vários candidatos Republicanos, como a do texano Clark Simmons, extremamente truculenta neste sentido.

<sup>25</sup> Ao assumir a presidência, George Bush apresentou um projeto com vistas a habilitar igrejas para receber créditos públicos para financiar seus projetos filantrópicos, o que, para muitos atenta contra o princípio da separação entre Igreja e Estado. Neste segundo mandato, a previdência é seu alvo principal.

<sup>26</sup> V. MURRAY, Charles. *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1960*. Basic Books, 1984; MURRAY, Charles "The Legacy of the 60's". In: *Commentary*, July, 1992, republicado em: MADARAS, Larry & SORELLE, James M. (eds). *Taking Sides Clashing views on Controversial Issues in American History (Vol II)*. Guilford: Connecticut, The Dushkin Publishing Group, 1995, pp 306-315.

Murray chegou a referendar uma retumbante declaração de um membro do governo Bush responsabilizando as reformas dos anos 60 pelos distúrbios raciais ocorridos em Los Angeles em 1992. Para Murray a solução para os problemas dos segmentos mais empobrecidos, deveria ser fundamentalmente o fortalecimento do núcleo familiar.

Não há como não lembrar das denúncias de Michael Moore no seu fantástico *Tiros em Columbine* quando apresenta os resultados dessa mudança de rumos nos programas originalmente concebidos para ajudar combater a pobreza entre grupos especialmente vulneráveis como o de mulheres chefes de família. Seguindo a filosofia Republicana, o sistema, como bem ilustra o caso tratado no filme, acaba por impor subempregos aos pobres. De uma perspectiva compensatória de *Welfare*, voltado para a produção e distribuição de serviços extra-mercado, passou-se para um modelo claramente residual que aponta para a retomada dos canais “naturais” de satisfação de necessidades, quais sejam, o esforço individual e o mercado.

Contrariando os argumentos dos Republicanos, inúmeros estudos indicam uma clara correlação entre investimento governamental e declínio dos índices sociais como desemprego, delinquência, etc. Em 1960 – 22% dos americanos viviam abaixo da linha de pobreza oficial. No final do governo Johnson, em 1969, esse índice caiu para 13%. A mortalidade infantil caiu de 26 por 1000, em 1963, para 10 por 1000, em 1983. Mesmo que a melhoria desses índices possa ser atribuída a outros fatores, muitos autores admitem que a Grande Sociedade representou, apesar de tudo, talvez o último momento em que se realçou a utilização do poder do Estado para mitigar as perversidades criadas pelo mercado, abrindo brechas para o idealismo social em detrimento da auto-proteção, que hoje se traduz em isolamento social, falta de contato entre classes e grupos étnicos.

Quando menos, a Guerra à Pobreza nos deixou questões ainda relevantes, inclusive para a sociedade brasileira. O programa Fome Zero, no governo Lula, como o Comunidade Solidária no governo Fernando Henrique, não conseguiram equacionar os imensos desequilíbrios e a dívida social histórica com os milhões de brasileiros que vivem na pobreza. Questões de fundo técnico e político provavelmente continuarão a nos desafiar por muito tempo. O que seria mais eficaz, políticas compensatórias, ações afirmativas ou políticas universalizantes? Como mobilizar a sociedade, como produzir a energia social necessária para pressionar o governo a não abdicar do equacionamento das questões sociais? Como enfrentar conflitos de interesse e, acima de tudo, respaldar um programa que implica em redistribuição de recursos?

Mas do ponto de vista puramente teórico, que é o mais confortável, podemos concluir que aquilo que emerge do discurso político como ideologia dominante não equivale à expressão de um consenso, mas apenas a um resultado provisório do conflito entre diferentes posicionamentos. Dessa forma, culturas políticas minoritárias, as heterodoxias, os chamados “desvios”, uma vez vencidos, têm sempre a possibilidade de ressurgir. Por causa disso, devemos evitar sentenças simplificadoras e continuar acreditando que o futuro não está predeterminado.

### Referências Bibliográficas

- ANDREW III, John A. *Lyndon Johnson and Great Society*, Ivan R. Dee, Chicago, 1998 (The American Ways Series).
- FRASER, Steve e GERSTLE, Gary. *The rise and fall of the New Deal Order*. Princeton, Princeton Univ. Press, 1989
- JORDAN, Barbara C. and ROSTOW, Espeth D. (eds.). *The Great Society: A Twenty-Year Critique*. Austin: Lyndon Johnson Library, 1986.
- LEVITAN, Sar A. *The Great Society's Poor Law: a new approach to poverty*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969.
- MATUSOW, Allen J. *The Unravelling of América: A History of Liberalism in the 1960's*. New York, Harper & Row, 1984.
- ROBERTSON, James Oliver. *American Myth, American Reality*. Hill & Wang, New York, 1994.
- SCHULMAN, Buce J. *Lyndon B. Johnson and American Liberalism. A Brief Biography with Documents*. Boston/New York: Bedford Books of St. Martin Press, 1995.
- SOIHET, Raquel, BICALHO, Maria Fernanda e GOUVEA, Maria de Fátima (orgs). *Culturas Políticas: Ensaio de história cultural, história política e ensino de história*. Rio de Janeiro, Mauad, 2005.
- Taking Sides Clashing views on Controversial Issues in American History* (Vol II) Larry Madaras & James M. SoRelle (eds). Guilford, Connecticut, The Dushkin Publishing Group, 1995
- WATTENBERG, Martin P. *The Decline of American Political Parties, 1952-1996*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1998