



O CRESCIMENTO DO BOLO E DAS DESIGUALDADES:
caracterizações das políticas sociais no regime militar brasileiro

THE GROWTH OF CAKE AND INEQUALITIES:
characterization of social policies in the Brazilian military regime

Milena Freitas de Souza

Universidade Federal do Ceará (UFC)

Thaynah Barros de Araújo

Universidade Federal do Ceará (UFC)

José Evanes

Universidade Federal do Ceará (UFC)

RESUMO

Este artigo aborda a caracterização das políticas sociais no regime ditatorial brasileiro, permeado pela exacerbação da desigualdade social. O estudo em tela tem como objetivo expor uma breve análise sobre os traços fundamentais apresentados pela ditadura militar, além de situar o papel das políticas sociais promovidas na época e suas configurações. No seu desenvolvimento, delineamos a condução dos governos militares na expansão dos direitos sociais e as implicações e os desdobramentos econômicos que modificaram profundamente o âmbito social do país. Quanto aos aspectos metodológicos, sinalizamos que esta proposta investigativa é uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental. Como resultados, pontuamos que, durante o período em questão, o Estado brasileiro investiu em políticas sociais, como uma resposta às reivindicações da sociedade civil e dos movimentos sociais, entretanto, estas possuíam um teor compensatório e eram conduzidas de forma conservadora e tecnocrática.

PALAVRAS-CHAVE: Ditadura Militar. Estado. Políticas Sociais. Economia.

ABSTRACT

This article approaches the characterization of social policies in the Brazilian dictatorial regime, permeated by the exacerbation of social inequality. The purpose of this study is to present a brief analysis of the fundamental features of the military dictatorship, as well as the role of the social policies promoted at the time and their configurations. In its development, we outlined the conduct of military governments in the expansion of social rights and the implications and economic developments that profoundly altered the social scope of the country. Regarding the methodological aspects, we indicate that this research proposal is a bibliographical and documentary research. As a result, we pointed out that, during the period in question, the Brazilian State invested in social policies, as a response to the demands of civil society and social movements, however, these had a compensatory content and were conducted in a conservative and technocratic way.

KEYWORDS: Military Dictatorship. State. Social Politic. Economy.



1 INTRODUÇÃO

Durante a madrugada do dia 31 de março de 1964, foi deflagrado no Brasil um golpe militar contra o então governo democraticamente eleito do presidente João Goulart, conhecido pelo seu apelido Jango. Contando com o apoio de amplas camadas da população civil, o golpe se consolida mais precisamente no dia primeiro de abril, e perdura até o ano de 1985.

Politicamente alinhada aos Estados Unidos, a ditadura marcou o início de um período de profundas modificações no país, nas esferas política, econômica e social. Como enfatiza Décio Saes (1985, p. 157), “a militarização do aparelho de Estado brasileiro se define objetivamente como a via pela qual se concretiza a passagem de uma situação de equilíbrio instável no seio do bloco dominante e de ausência de hegemonia à hegemonia política do grande capital monopolista.”

Postas estas premissas, destacamos que quanto ao objetivo do estudo em tela, almejamos expor uma breve análise sobre os traços fundamentais apresentados pela ditadura militar brasileira, além de situar o papel das políticas sociais promovidas na época e suas configurações. No que diz respeito aos aspectos metodológicos, pontuamos que esta proposta investigativa é uma pesquisa de natureza bibliográfica e documental.

No desenvolvimento deste artigo discutiremos inicialmente as principais características do regime militar brasileiro e a concretização do chamado milagre econômico, onde as taxas de crescimento estavam acima de 10% ao ano, fato que só foi possível devido à reorganização do sistema financeiro brasileiro e pela alta liquidez internacional. Paralelamente ao crescimento citado, intensificaram-se as questões sociais, como revelou o declínio de importantes indicadores de bem-estar social. No segundo ponto abordaremos a contraditória ampliação das políticas sociais ocorridas durante o regime militar brasileiro, além de pontuar suas particularidades procuramos problematizar suas atribuições dentro da conjuntura estabelecida a partir de 1964.

2 PRINCIPAIS TRAÇOS DA DITADURA MILITAR BRASILEIRA E A ASCENSÃO DO MILAGRE ECONÔMICO

Iniciamos este tópico apontando que uma das principais causas que levaram ao Golpe Militar de 1964 foi a grave crise pela qual passava a economia brasileira, desde o início da década de 1960, considerada a primeira da fase industrial no Brasil e caracterizada pela queda dos investimentos, pela redução das taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e pelo



aumento da inflação e do déficit público. Existem diferentes interpretações que explicam essa crise, mas conforme Bellingieri (2005), a política econômica adotada pelo Presidente Juscelino Kubitschek, no seu Plano de Metas (1956-1960), foi o elemento conjuntural que colaborou diretamente para o início dela.

Para concretizar o golpe, o governo militar teve o amplo apoio de segmentos da Igreja católica, que se deu fundamentalmente, para combater a ameaça do comunismo e o crescimento dos movimentos de esquerda no país. A mobilização da Igreja foi acompanhada por distintos setores da sociedade brasileira, que se aliaram ao regime ditatorial, por temerem a desordem e a desintegração social. Por meio da propagação de discursos moralistas, os militares atraíram diversas classes e frações de classe no movimento que derrubou o presidente João Goulart (1961-1964), no entanto, escondiam seu verdadeiro sentido, através do:

[...] pretexto de conter a inflação, o novo regime operou a estagnação dos salários pela força, a restrição ao crédito, levando à falência centenas de pequenas e médias indústrias, a concentração da produção e da renda, pela destruição da concorrência e incentivo às fusões. Mas operou também, pelo congelamento de preços das matérias-primas produzidas pela área estatal, o aço como a mais destacada delas. A siderurgia foi levada ao limite máximo, subsidiando violentamente as indústrias estrangeiras a que fornecia (SODRÉ, 1982: p.143).

Ao assumir o controle político, econômico e social de 1964 a 1985, os militares tinham como objetivo criar através do Estado um sistema que concretizasse seu monopólio intelectual sobre a massa populacional, desconsiderando aqueles que detinham pensamentos diferentes. Para as pessoas que se opunham ao regime só restava o caminho exclusivo da violência e da repressão, muito utilizado por sinal (FERRARI; PEREIRA; FERNANDES, 2009).

A finalidade, conforme Netto (2011), era afirmar um padrão de desenvolvimento econômico associado subalternamente aos interesses imperialistas, sendo mais dependente ao sistema capitalista, articular estruturas políticas garantidoras da exclusão de protagonistas comprometidos com projetos nacional-populares e democráticos, além de propagar um discurso oficial (bem como uma prática policial-militar) zologicamente anticomunista.

A Repressão se justificava pela necessidade de se manter a estabilidade política e a segurança no país, frente aos considerados suspeitos que faziam oposição ao regime, os chamados comunistas e seus simpatizantes. A desmobilização da sociedade civil, perseguição, exílio e morte de pessoas que tinham alguma participação política contrária ao governo faz com que os movimentos sociais passem a se reunir e agir clandestinamente. Como afirma Netto (2011), a articulação deste discurso e desta prática se dá através da doutrina de segurança nacional onde:



[...] na frente externa, a militância anticomunista encorpava-se na tese das “fronteiras ideológicas” e no compromisso com o alinhamento automático a Washington; na frente interna, com a síndrome da segurança total e a criminalização do dissenso político (o “inimigo interno”) (NETTO, 2011. p. 17).

Todo o regime militar brasileiro esteve alinhado politicamente aos centros do imperialismo causando profundas modificações na organização política do país, na vida econômica e social. Para João Quartim de Moraes (1971, p. 669), sua história é “principalmente a da transformação monopolista do capitalismo no Brasil, tal qual ela pode objetivamente se verificar na nossa época num país capitalista dependente”. Conforme Netto (2011), os golpes de Estado que ocorriam pelo mundo, eram o:

[...] sintoma de um processo de fundo: movendo-se na moldura de uma substancial alteração na divisão internacional capitalista do trabalho, os centros imperialistas, sob o hegemonismo norte-americano, patrocinaram, especialmente no curso dos anos sessenta, uma *contra-revolução preventiva* em escala planetária (com rebatimentos principais no chamado Terceiro Mundo, onde se desenvolviam, diversamente, amplos movimentos de libertação nacional e social) (NETTO, 2011. p. 16).

No início do governo, Barros (2007) assinala que duas leis abrem caminho para a reformulação do sistema bancário e financeiro brasileiro, e também para o desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil. A lei 4.357/64 institui a correção monetária, por meio da criação da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN) e a reforma bancária fica a cargo da lei 4.595/64. Tais legislações impulsionam a reformulação e o surgimento de novas sociedades corretoras, a reorganização da bolsa de valores e a criação de bancos de investimento.

Os primeiros anos da ditadura representaram, no campo econômico, a afirmação da parceria entre estado e capital monopolista, preparando o terreno para o forte crescimento econômico iniciado no final da década de 1960. Durante o regime militar, houve uma recuperação da economia e as taxas de crescimento do país chegaram a 10% do PIB ao ano, caracterizando o que se chamou de milagre econômico, que teve como base significativa a entrada de capital externo no país. Posto isso, o Brasil entra em um processo de industrialização que, ampliou a concentração de renda no país e elevou a desigualdade social, pois a maior parte da população não desfrutava desse tal “milagre” econômico (GONÇALVES; FERREIRA, 2013).

A questão fundamental para compreender o chamado milagre econômico e suas consequências é entender a maneira pela qual ele foi financiado, por trás do crescimento brasileiro está a estratégia do endividamento externo. A economia mundial estava em grande



expansão e, desde meados dos anos de 1960 havia um excesso de liquidez no mercado internacional de crédito (BELLINGIERI, 2005).

O governo foi advertido sobre o processo de endividamento externo que se iniciava em fins da década de 1960, mas a opção do endividamento seria uma saída fácil e cômoda, ao invés de se desenvolverem formas alternativas de intermediação financeira de longo prazo que sustentariam o processo de acumulação brasileiro. A opção do governo foi a da internacionalização do crédito para o sistema empresarial público e privado. Na visão de Tavares e Assis (1985) *Apud* Bellingieri (2005, p. 06), todo o aparato institucional e tributário previamente montado entre 1964 e 1967 no sentido de ordenar o avanço do capitalismo brasileiro, cedeu diante da força avassaladora das ações tóxicas, subsídios e incentivos manipulados pelo então Ministro da Fazenda Delfim Netto; para os autores o Milagre não passou de um castelo de cartas parcialmente apoiado no sistema de crédito e no endividamento.

Finalizamos esse tópico afirmando que durante o período de ditadura militar no Brasil, mais precisamente exatos 21 anos, a economia passou por transformações profundas, houve crescimento do PIB, diversificação da estrutura produtiva com o aparecimento de indústrias de bens de capital e insumos básicos, a infraestrutura do país melhorou, além da criação de um novo sistema tributário e financeiro, surgindo novas fontes de financiamento para o governo. O preço pago pelo enorme crescimento foi o endividamento externo do Estado brasileiro, o país de fato cresceu, mas sem incorporar ao mercado de trabalho e de consumo grande parte da população brasileira, residentes das periferias das cidades e das áreas rurais. Diante do contexto apresentado, os governos militares instalados no país tiveram sua parcela de crédito no que diz respeito à expansão das políticas sociais. A seguir, abordaremos as características que essas políticas assumiram dentro do quadro estrutural do regime e a que interesses elas serviam.

3 CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA CONJUNTURA DITATORIAL

Ao caracterizar as políticas sociais no período do regime militar, apreendemos que estas tinham como objetivo legitimar o sistema autoritário vigente, e que possuíam caráter fragmentário, setorial e emergencial e serviam principalmente de base para garantir que os governos permanecessem no poder. Uma das estratégias conservadoras é a expansão quantitativa da oferta de bens e serviços na totalidade dos setores, o que reflete o aumento da intervenção do Estado no campo social.



Segundo Vianna (1990, p. 8), “[...] no pós-64, a intervenção social do Estado ganhou dimensões e características bastante nítidas, definindo um perfil específico de política social, regido por princípios ‘simples’ e coerentes com o padrão excludente e conservador de desenvolvimento econômico”. A ditadura militar reconfigurou a questão social, que passa a ser enfrentada através da repressão e assistência, com o objetivo de manter sob controle as forças do trabalho que despontavam (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

A questão social ou exclusão social é, segundo Osterne (2014), uma nomenclatura que surgiu no século XIX a partir das manifestações de miséria e pobreza decorrentes da exploração das sociedades capitalistas com o desenvolvimento da industrialização; ela expressa a contradição capital e trabalho, as lutas de classes e a desigual participação na distribuição da riqueza social. Neste contexto permeado pelo autoritarismo, repressão, ausência de eleições e agravamento da questão social, surge a necessidade de respostas do Estado, assim salienta Soares (2001, p.209):

[...] no pós-64, ao longo do período de autoritarismo, que se consolida o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras. Suas características podem ser expressas nos seguintes princípios: 1. extrema centralização política e financeira no nível federal das ações sociais do governo; 2. fragmentação institucional; 3. Exclusão da participação social e política da população nos processos decisórios; 4. autofinanciamento do investimento social; e 5. privatização.

No ano de 1966, houve a unificação, uniformização e centralização da previdência social com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o que retira definitivamente os trabalhadores da gestão da previdência social, que começa a ser tratada como questão técnica e atuarial. Os acidentes de trabalho em 1967, também passam para a gestão do INPS, apesar das seguradoras privadas serem contrárias. Nesse contexto a previdência foi ampliada para os trabalhadores rurais através do Funrural, política que nesse caso tinha um viés mais redistributivo, já que os trabalhadores não precisavam contribuir. Em 1972, a cobertura previdenciária é ampliada e chega até as empregadas domésticas, além dos jogadores de futebol, em 1973 passa a cobrir os autônomos, e posteriormente os ambulantes em 1978. Em 1974 é criada a Renda Mensal Vitalícia para os idosos pobres, no valor de meio salário mínimo para aqueles que tivessem contribuído pelo menos um ano para a previdência (BEHRING; BOSCHETTI 2008).

Uma ampla reforma administrativa é realizada em 1977 e então criado o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), que compreendia o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da



Previdência Social (Iapas) dentre outras instituições. Essa intensa institucionalização da previdência, da saúde e, da assistência social que era basicamente implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela Legião Brasileira de Assistência, veio acompanhada também no regime militar pela criação de uma política de habitação com a implementação do Banco Nacional de Habitação (BNH) (BEHRING; BOSCHETTI 2008).

De acordo com Behring; Boschetti (2008) no mesmo momento em que se impulsionavam políticas públicas, mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégia de legitimação, a ditadura militar abria espaço para o mercado privado nas áreas da saúde, previdência e educação, estabelecendo um sistema dual de acesso às políticas sociais entre os que podem e os que não podem pagar. Tal condução configura uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social do que do Welfare State europeu.

Uma das principais características do regime militar foi sua extrema permeabilidade aos interesses particulares, empresariais e clientelistas. O governo facilitou o acesso de determinados atores, representantes de interesses empresariais privados às principais arenas de decisão da política social. Essa privatização do espaço público desfigura o caráter redistributivo das políticas sociais, na medida em que captura parcela extraordinária do gasto social (FAGNANI, 1997).

O uso do espaço público e das políticas sociais para fins político-eleitorais eram comuns, as práticas clientelistas se diversificavam, dentre elas: a indicação de profissionais para cargos públicos. Tais atitudes como afirma Reis (2006), contribuía para deslegitimar o caráter de política pública e direito social, tornando as práticas personalizadas e objeto de benesse, aspectos que vieram se perpetuando ao longo dos anos.

Ao institucionalizar sua estratégia conservadora, o governo militar passa a difundir a ideia de que o desenvolvimento social seria decorrente do desenvolvimento econômico, um seria “natural” ao outro. Com esse discurso chamado “teoria do crescimento do bolo”, a ideia era assegurar o aumento da riqueza nacional antes de repartir os benefícios do desenvolvimento. O bolo, contudo, cresceu, ao final da década de 1970, mas não foi dividido como o governo havia enunciado, tal ideologia foi rapidamente contrariada pelos indicadores que revelaram o grande agravamento das condições sociais do país na década do “milagre”, o aumento da concentração de renda é um dos fatos que merece destaque e indica o quanto essa teoria é falha. Nesse período as políticas sociais de maneira antagônica, não representavam os interesses dos segmentos menos favorecidos da sociedade.



O esgotamento do milagre brasileiro já mostrava claramente que nenhum de seus frutos seria redistribuído, e isso fez com que trabalhadores e movimentos sociais avaliassem essa tendência pela crise econômica que se aproximava (BEHRING; BOSCHETTI 2008). As condições gerais de vida da população se agravaram, fazendo ressurgir com uma nova força, os movimentos sociais de reivindicação.

A crise econômica aumenta a inflação, diminui o crescimento econômico e amplia a pobreza do país. Com a redução da censura aparecem vários escândalos de corrupção, o que faz minimizar o apoio da população aos governos da ditadura. A classe média e a Igreja católica passaram a não mais apoiar a intervenção militar no país e o regime passou a ser contestado por um conjunto amplo da sociedade. Diante de tal contexto, o regime se vê acuado pela crise e pela contestação popular, que então estava se organizando.

Concluimos esta explanação ressaltando que os anos seguintes, conforme Behring; Boschetti (2008), terão como marca a distensão e a abertura lenta e gradual do regime, em um processo que trará de volta a democracia e que irá condicionar demasiadamente a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais, que a nível mundial já estão em curso, mostrando o caráter tardio da adesão brasileira ao neoliberalismo. Colocou-se, então, em prática uma transição democrática fortemente controlada pelas elites para evitar que o fortalecimento das reivindicações da sociedade civil frente ao aprofundamento da questão social em face do projeto da ditadura e das mudanças estruturais no país.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir desse estudo, elucidamos que no fim do ciclo ditatorial brasileiro houve um amplo crescimento da pobreza, e principalmente da concentração de renda no país, em que uma pequena parcela da população era privilegiada, enquanto um grande contingente de pessoas enfrentava tempos funestos de miséria que se agravava. As estratégias econômicas implantadas a qualquer custo pelos governos militares não foram suficientes para conter o avanço das desigualdades sociais, e sim o oposto, contribuíram para aprofundar os grandes problemas estruturais e decisivos da sociedade brasileira, deixando-os mais complexos e com novas configurações.

Concordamos com Netto (2007) quando afirma que a caracterização da pobreza e da desigualdade não se reduz a aspectos socioeconômicos, ao contrário, trata-se, nos dois casos, de problemáticas pluridimensionais, relacionadas às mediações complexas; às determinações de natureza político-cultural e, desta forma, há diferentes padrões de desigualdade e de pobreza vigentes nas várias formações econômico-sociais capitalistas.



Apreendemos que o regime militar e sua ideologia do crescimento do bolo (que não foi redistribuído) e por meio deste o alcance do tão sonhado milagre econômico, geraram mazelas sociais irreparáveis no solo brasileiro. Foram agravadas muitas expressões da questão social tais como a miséria, o trabalho infantil, as doenças, além de um significativo aumento da desnutrição e dos óbitos. Ficou evidente pelo exposto que o Estado na ditadura tem como função assegurar a reprodução do grande capital, e para remediar e dar respostas à sociedade, instaura políticas sociais compensatórias conduzidas de formas tecnocráticas e conservadoras, não sendo estabelecidas com a intenção de expandir os direitos sociais, mas como um mecanismo de coerção social.

5 REFERÊNCIAS

BARROS, César Mangolin de. A ditadura militar no Brasil: processo, sentido e desdobramentos. In: _____. **Ensino superior e sociedade brasileira: análise histórica e sociológica da expansão do ensino superior (décadas de 1960/70)**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação e Letras da Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2007.

BELLINGIERI, Júlio Cesar. A economia no período militar (1964-1984): crescimento com endividamento. **Revista Fafibe On Line**, Bebedouro-SP, v.1, 2005.

FERRARI, Julio Cesar; PEREIRA, Rafael Caluz; FERNANDES, Paulo Sérgio. **A IMPOSIÇÃO DA DITADURA MILITAR NA SOCIEDADE BRASILEIRA: Uma breve analogia do comportamento Estado/Oposição**. Lins – SP 2009.

GONÇALVES, Emília de Fátima Miterofe; FERREIRA, Gabrielle Gomes. **As lutas sociais no Brasil: da ditadura ao governo Lula**. Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina “Revoluções nas Américas: passado, presente e futuro”. 2013.

MORAES, João Quartim de. *La nature de classe de l'État bresilien (I)*. In: **Les Temps Modernes**. n° 304, Paris: 1971, p.651-675.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 16ª Edição –São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Pobreza, Desigualdade e Serviço Social. In: **Revista em Pauta: Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**. Número 19. Rio de Janeiro. Editora UERJ. Fevereiro de 2007. Pg. 135 a 170. 2007.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. Atualidades da “Questão Social”, da Justiça Social e da Gestão de Políticas Públicas. In: MACAMBIRA, JÚNIOR; ANDRADE, Francisca Rejane Bezerra. (Org). **Estado e Políticas Sociais: fundamentos e experiências**. Fortaleza: IDT, UECE, 2014. p. 35-55.

II Simpósio Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas

“Estado e Políticas Públicas no Contexto de Contrarreformas”

20, 21 e 22 de junho de 2018

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - UFPI - Teresina - Piauí



REIS, Carlos Nelson dos. Acumulação Capitalista e Políticas Sociais no Brasil: marchas e contramarchas de uma trajetória em curso. **Sociedade em Debate**. Pelotas. 12(1): 9-49. jun./2006

SAES, Décio. **Classe média e sistema político no Brasil**. São Paulo: T.A. Queiroz, 1985.

SODRÉ, Nelson Werneck. **Brasil**: radiografia de um modelo. 5ed. Petrópolis: Vozes, 1982.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. In: **Boletim Informativo Bibliográfico de Ciências Sociais**. – ANPOCS, n.28. Rio de Janeiro: Vértice, 1990. p.3-41.