

O AVANÇO DOS DIREITOS SOCIAIS NA DITADURA MILITAR BRASILEIRA: UMA APARENTE CONTRADIÇÃO (1964-1974)¹

Monique Cittadino²

INTRODUÇÃO

A ditadura militar estabelecida no Brasil a partir de golpe de 1964 e vigente até 1984 caracterizou-se, indiscutivelmente, pela subversão do estado de direito, imposição de um “estado de exceção” e pelas violações sistemáticas aos direitos civis e políticos dos cidadãos. O suporte ideológico a fundamentar as ações do Estado Autoritário então implantado seria encontrado na Ideologia de Segurança Nacional e Desenvolvimento (ISND), elaborada no interior da Escola Superior de Guerra, e que tinha como pressuposto o binômio Segurança e Desenvolvimento. A partir destas premissas, estabeleceu-se no país um modelo político-econômico baseado na repressão às mais diversas formas de manifestações política e social e no desenvolvimento capitalista associado ao capital internacional e dele dependente. Assim, paralelamente ao retrocesso dos direitos civis e políticos, verificou-se um quadro de aprofundamento da concentração de renda, ampliação das desigualdades sociais e regionais e acentuação dos índices de exclusão social existentes no país.

Entretanto, em uma aparente contradição, o período em que os militares estiveram à frente do poder caracterizou-se pela adoção de diversos programas sociais, implementados em diversas áreas e setores, permitindo um importante avanço no estabelecimento de direitos sociais, avanço este visto apenas durante a ditadura varguista do Estado Novo. É evidente que as políticas públicas adotadas pelos militares, e que permitiram o referido incremento dos direitos sociais, exerciam um determinado papel no jogo político então em curso, assim como apresentavam inúmeras limitações e distorções que suscitam uma série de críticas e questionamentos. É à esta dinâmica envolvendo a questão dos direitos humanos no regime militar que pretendemos nos prender neste texto.

¹ Trabalho apresentado no Simpósio Temático “História Local Para Além das Fronteiras: Fontes de Pesquisa e Metodologia Aplicada”, durante o XII Encontro Estadual de História da ANPUH-PB, realizado no Campus da Universidade Federal de Campina Grande, em Cajazeiras (PB), entre 23 e 28 de julho de 2006.

² Professora Adjunta do Departamento de História e dos Cursos de Pós-Graduação em História e em Direitos Humanos da Universidade Federal da Paraíba. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Paraíba e Doutora em História Econômica pela Universidade de São Paulo.

O RETROCESSO NOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS³

De acordo com a Ideologia de Segurança Nacional, era mister ao Estado a busca da segurança interna ameaçada pela infiltração comunista. Os agentes subversivos então infiltrados no país estariam prontos para promover uma “guerra interna revolucionária”, responsável pela implantação do comunismo, cabendo aos novos dirigentes o combate e a erradicação de tal ameaça. Dentro da elaboração teórica da ISND, a criação da figura do “inimigo interno” tornou-se fundamental: na perspectiva dos novos ideólogos, o “inimigo interno” poderia ser qualquer membro da população, transformando, assim, qualquer cidadão em um potencial inimigo a ser perseguido. Em consequência da necessidade sistemática de combate a estes supostos agentes da subversão, estruturou-se progressivamente no interior do Estado um hipertrofiado aparato de informações e de repressão responsável pela identificação e perseguição do “inimigo interno”.

Assim, imediatamente após o golpe, iniciaram-se as “operações limpeza”, voltadas para a busca e apreensão dos agentes inimigos. As prisões sucederam-se em larga escala, promovidas, sobretudo, pelas operações “arrastão” e “pente fino”, atingindo não só os militantes de esquerda, bem como qualquer indivíduo suspeito de “atividades subversivas”. A prática da tortura aos presos políticos foi estabelecida e as garantias individuais foram abolidas, em um primeiro momento de uma escalada de desrespeito aos direitos civis da população.

Inquéritos policial-militares (IPMs), instaurados nas instituições públicas a partir do final de abril de 1964 e chefiados por coronéis das Forças Armadas, pelo fato de não estarem submetidos a estrutura jurídica legal, foram fundamentais no processo de implantação e fortalecimento do aparato de informação e repressão. Através de tais inquéritos, que atingiram não apenas civis como militares, investigavam-se os funcionários públicos, que poderiam, assim, ser acusados de atividades subversivas e, conseqüentemente, perseguidos e expurgados de seus cargos.

Na perspectiva dos novos detentores do poder, a figura do “inimigo interno” estava indissociavelmente ligada às lideranças políticas e sociais vinculadas não apenas ao governo deposto de João Goulart, como também à experiência populista em curso entre os anos 1945-1964. Sob a acusação de tentarem implantar uma “República Comuno-Sindical” no país, lideranças vinculadas às propostas nacionalistas e de esquerda, que exerceram importante papel no período que antecedeu o golpe, tiveram seus mandatos cassados (só

³ A redação deste tópico baseou-se nas seguintes fontes: ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1989; CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001; DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002; GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. A construção da cidadania dos brasileiros. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2001; GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. (1964-1985). São Paulo: Cortez, 1993; LUCA, Tânia Regina de. “Direitos Sociais no Brasil”. In Jaime Pinsky et Carla Bassanezi Pinsky. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003, pp. 469-493.

no ano de 1964, 50 parlamentares perderam seus mandatos) ou tiveram seus direitos políticos suspensos por 10 anos). Ao mesmo tempo, iniciou-se a perseguição aos setores organizados ligados às esquerdas, em uma busca da desmobilização da sociedade civil. Desta forma, sindicatos sofreram intervenção; instituições como a União Nacional dos Estudantes e o Comando Geral dos Trabalhadores foram extintos; universidades foram invadidas, professores e alunos, perseguidos; as Ligas Camponesas foram desmanteladas vítimas de uma feroz perseguição no campo.

As medidas persecutórias então implementadas tiveram respaldo jurídico não na Constituição de 1946, que inicialmente foi mantida, e sim, no Ato Institucional N.º. 1 (AI-1), editado em 9 de abril de 1964. Os Atos Institucionais foram os instrumentos através dos quais o governo federal prescindia da participação do Poder Legislativo (muito embora o Congresso Nacional tenha sido mantido) e passava ele próprio a legislar, editando normas que ultrapassavam os preceitos constitucionais, em uma franca demonstração de autoritarismo e violação das bases de um Estado de Direito. Através de tais Atos, estabelecia-se o novo ordenamento jurídico-político do país.

De acordo com o AI-1, além da prerrogativa de legislar, introduzindo, inclusive, emendas constitucionais, ficava facultada ao Executivo a possibilidade de decretar estado de sítio e cassar mandatos de representantes governamentais, bem como de membros do Legislativo, assim como suspender direitos políticos de qualquer cidadão por 10 anos. As garantias de vitaliciedade e estabilidade no emprego foram suspensas por 6 meses, o que permitiu os expurgos de funcionários públicos. Finalmente, o Ato instituiu a eleição indireta para Presidente da República através de consulta ao Colégio Eleitoral.

A violação dos pilares de um Estado de Direito continuou com a edição, em 25 de outubro de 1965, do AI-2. Em decorrência da vitória da oposição, ocorrida nas eleições de 02 de outubro daquele ano em 11 estados da federação, o governo decretou um novo Ato que, além de facultar ao executivo a prerrogativa de fechar o Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais e de permitir a continuidade das cassações e perseguições estabelecidas pelo AI-1, determinava a extinção dos partidos políticos.⁴ Em seguida, em fevereiro de 1966, foi decretado o AI-3 que estabelecia eleições indiretas para governador de estado e nomeação, pelos governadores, dos prefeitos de capitais e de municípios considerados de segurança nacional.

No segundo semestre de 1966, em decorrência da elaboração, por parte do governo, de uma nova constituição destinada a substituir o texto liberal de 1945, eclodiu um conflito envolvendo o Executivo e o Congresso Nacional que culminou no fechamento daquela Casa por um mês, período que coincidiu com a ocorrência de eleições parlamentares. Ao final do

⁴ As regras para a criação dos novos partidos políticos foram estabelecidas através do Ato Complementar No. 4, de 20/11/1965, tendo sido criados o MDB – Movimento Democrático Brasileiro e ARENA – Aliança Revolucionária Nacional.

período, o Congresso, com parte substancial dos seus parlamentares renovada, foi reaberto com a incumbência de discutir o novo texto constitucional. Em janeiro de 1967, a nova Constituição foi aprovada, ficando, a partir de então, incorporados de forma permanente ao corpo constitucional os instrumentos coercitivos estabelecidos pelos Atos Institucionais e Complementares editados anteriormente. Ainda, o conceito de Segurança Nacional, que na Constituição de 1946 se referia à defesa contra ameaças externas, incorporou as idéias presentes na Ideologia de Segurança Nacional, passando a significar a defesa contra o “inimigo interno”. Apesar de tudo, alguns espaços mínimos de liberdade e algumas garantias individuais foram preservados, a exemplo da manutenção do *habeas-corpus*.

Os escassos traços democráticos preservados na Constituição de 1967 teriam vida curta: em dezembro de 1968, após um período de reorganização e rearticulação de setores combativos da sociedade, registrou-se um novo conflito envolvendo os poderes Executivo e Legislativo, que culminou com novo fechamento do Congresso e com a edição do AI-5, através do qual os setores da linha dura assumiram, de forma praticamente absoluta, seu domínio sobre o aparelho de Estado. O AI-5 que, dentre outras determinações, impunha modificações na Constituição de 1967, eliminando os resquícios liberais ainda existentes, e que, ao contrário dos Atos anteriores, não tinha um período limitado de existência, representou a completa liquidação das garantias e direitos individuais e coletivos, assim como significou a conquista por parte do Estado de uma ampla e inquestionável autonomia. A suspensão do *habeas corpus* possibilitou ao aparato repressor o aprofundamento da sua atuação, fazendo com que a tortura, a partir daí, fosse institucionalizada como política de Estado. Simultaneamente, a censura prévia aos meios de comunicação e às atividades artísticas e culturais tornou-se sistemática e permanente, violando o direito de livre expressão.

Após a edição do AI-5 o Congresso ainda permaneceu fechado até outubro de 1969; nova onda de cassações de mandatos parlamentares e de suspensão de direitos políticos se verificou, consolidando-se o expurgo de indesejáveis membros da oposição. A reação encetada por alguns setores que partiram para a luta armada resultou na edição de mais dois Atos Institucionais (N^{os}. 13 e 14) que estabeleciam a pena de morte, prisão perpétua ou o banimento aos acusados de crimes políticos. Tortura, morte e desaparecimento de militantes da oposição passaram a ser a regra do período, muito embora a divulgação de tais ocorrências fosse impedida pela censura. O medo e o silêncio tornaram-se os elementos que caracterizaram o comportamento da sociedade brasileira da época.

POLÍTICA ECONÔMICA: CRESCIMENTO, DESIGUALDADES E EXCLUSÃO SOCIAL

O desenvolvimento econômico do país constituía-se no segundo pilar da ISND, ao lado da segurança interna. Na perspectiva dos ideólogos do regime, havia uma relação dialética entre os dois termos, de forma que a segurança interna e a estabilidade política eram tidas como fundamentais para a atração do investidor estrangeiro e, portanto, para a garantia de um pleno desenvolvimento econômico, assim como tal desenvolvimento era necessário para a conquista da legitimidade pelo governo e, assim, para a existência de um clima interno de paz social.

Após os anos iniciais da ditadura militar, marcados pela adoção de uma política econômica recessiva, voltada para o controle inflacionário, redução do déficit público, controle do crédito e ajuste financeiro, iniciou-se, a partir de 1968, um ciclo de crescimento econômico denominado “milagre brasileiro”. A política econômica adotada no período do “milagre brasileiro” tinha como objetivo fundamental a ampliação da acumulação de capital e, portanto, a inserção do Brasil no sistema capitalista plenamente desenvolvido, estando baseada no aumento da participação do capital estrangeiro e dos investimentos estatais. Assim, o desenvolvimento econômico do país deveria estar assentado num tripé constituído pelo Estado, capital estrangeiro (através das empresas multinacionais) e grande capital nacional associado.

O Estado, na ótica dos gestores econômicos, deveria aprofundar a sua participação não só nas tarefas de planejamento e regulamentação da economia, mas, sobretudo, na sua atuação empresarial. Com relação ao primeiro item (planejamento econômico), o Estado beneficiou-se da reforma tributária de 1966, que ampliou os recursos financeiros disponíveis para investimentos e centralizou a arrecadação nas mãos da União, impondo aos estados e municípios uma situação de dependência frente ao Executivo Federal. Beneficiou-se, ainda, dos mecanismos implantados a partir de 1964 e voltados para a criação de uma poupança interna à disposição dos investimentos estatais. Neste aspecto, foram relevantes a instituição da correção monetária através das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) e a criação das cadernetas de poupança; a utilização de recursos oriundos das Loterias Esportiva e Federal e a criação de fundos sociais como o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Programa de Integração Social – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP). Ainda, o Estado ampliou o controle exercido sobre a força de trabalho, tarefa que lhe foi facilitada pelos mecanismos coercitivos e repressivos de que dispunha. Em decorrência, adotou-se uma política de arrocho salarial, sobretudo para os setores mais modestos e menos qualificados, garantindo, por um lado, a ampliação da acumulação de capital e, por outro, o empobrecimento da população

assalariada que não via incorporados os seus ganhos de produtividade e nem tinha seus salários corrigidos pelo índice da inflação.

Com relação à atuação empresarial, o Estado voltou-se para a indústria de base e para infra-estrutura, setores considerados prioritários ao desenvolvimento econômico. Assim, as empresas estatais (entre 1968 e 1974 foram criadas 231 novas empresas públicas) passaram a controlar a geração de energia elétrica, a produção siderúrgica, a exploração e exportação do minério de ferro, a exploração do petróleo e a indústria petroquímica, o setor das telecomunicações, de forma que o Estado se tornou o principal empregador do país.

Ao capital estrangeiro estava reservado um duplo papel: de um lado, em decorrência da incapacidade do país em bancar um crescimento auto-sustentado, o governo teve de recorrer ao endividamento externo para financiar os investimentos estatais; assim, coube ao capital externo a função de financiar o desenvolvimento interno do país, de forma que os investimentos estrangeiros passaram de US\$ 11,4 milhões para mais de 4,5 bilhões entre 1968 e 1973. Em conseqüência, a dívida externa expandiu-se de US\$ 3,9 bilhões em 1968 para mais de US\$ 12,5 bilhões em 1973.⁵ Por outro lado, o capital estrangeiro exerceu o papel de investidor direto no setor da indústria de bens de consumo duráveis, setor prioritário no modelo econômico de desenvolvimento adotado pelos militares. Com isto, o nicho representado pelo mercado consumidor de alto poder aquisitivo que se desenvolvia em decorrência do processo de concentração de renda então em curso ficou nas mãos do capital externo. Por fim, nesta divisão de tarefas existente no tripé que sustentava a economia brasileira, o capital nacional que conseguiu não sucumbir à entrada dos investimentos estrangeiros limitou-se a se associar, de forma dependente, ao capital internacional ingresso no país, ou a manter-se no setor de bens intermediários ou de bens de consumo não-duráveis.

O levantamento de alguns dados mostra o sucesso alcançado pelo “milagre econômico” em diversas das metas estabelecidas. Com relação ao crescimento econômico, entre 1968 e 1975, o PNB registrou um crescimento médio de 9% ao ano, chegando ao índice de 11,4% em 1974; A indústria foi a principal responsável por estes números, crescendo anualmente a uma média de 12,6%; no setor industrial, o desempenho de ponta coube ao setor da indústria automobilística. Os resultados obtidos no setor de infra-estrutura e indústria de base também foram extremamente positivos: a produção de energia elétrica e a produção de aço quase que dobraram. No comércio externo registrou-se um crescimento das exportações da ordem de US\$ 1,9 bilhões em 1968 para US\$ 8,7 bilhões em 1975. O controle da inflação também foi satisfatório, ficando a taxa de inflação anual na casa dos 17-20%.⁶

⁵ ALVES, Maria Helena Moreira. Op. Cit., pp. 146 e 148.

⁶ Cf. REZENDE, Cyro. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Contexto, 1992, p. 138.

Apesar dos índices alcançados, significativos do sucesso obtido em diversas áreas pela política econômica adotada durante os anos 1968-1973, o “milagre econômico” fez-se acompanhar por um quadro marcado pelo agravamento das condições sociais do país, sobretudo no que se refere ao aumento da concentração de renda e da exclusão social.

Como já foi afirmado anteriormente, o padrão de desenvolvimento econômico adotado, pautado em larga medida no ingresso do capital externo a ser investido na indústria de bens de consumo duráveis, exigia uma ampliação do mercado interno consumidor de alta renda, o que só poderia ser conseguido mediante o aprofundamento da concentração de renda. Em outras palavras, a política econômica adotada estava voltada sobremaneira para atender aos interesses do capital externo em detrimento das necessidades da população local. Vários são os dados indicativos do aprofundamento da concentração de renda, mas tomando-se como base o percentual da renda total do país apropriada pela proporção da população, verificamos que, em 1960, os 10% mais ricos apropriavam-se de 39,6% da renda total, enquanto os 60% mais pobres faziam jus a 24,9% da mesma renda. Em 1970/72, o percentual da renda total apropriado pelos 10% mais ricos da população subiu para 52,6%, enquanto que este percentual caiu para 16,8%, quando se refere ao montante apropriado pelos 60% mais pobres.⁷

A exploração do trabalhador foi um dos elementos fundamentais para o aumento da concentração de renda, percebendo-se, ao longo do período, um empobrecimento progressivo da massa assalariada. Analisando-se a participação da massa salarial na composição da renda industrial, percebe-se uma queda significativa deste indicador: em 1961, os salários perfaziam 29% da renda industrial, enquanto que, em 1973, este índice cai para 23%. Por outro lado, verificou-se uma queda do salário mínimo real acompanhada de uma diminuição do poder aquisitivo do salário mínimo: segundo o DIEESE, em 1960, o salário mínimo real valia CR\$ 1.204,03, enquanto que, em 1973, cai para CR\$ 681,37, um pouco mais da metade⁸; quanto ao poder aquisitivo do salário mínimo, em 1960 eram necessárias 81:30 horas de trabalho para se adquirir uma quantidade mínima de alimentos diária⁹, ao passo que, em 1973, o trabalhador precisava de 147:04 horas de trabalho para conseguir a mesma quantidade de alimentos. A exploração do trabalhador também pode ser verificada pelo aumento imposto da jornada de trabalho: segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), entre 1968 e 1972 a percentagem dos que trabalhavam mais de 49 horas semanais aumentou de 24,2% para 28,2% em São Paulo e de 23,2% para 31,8% no Rio de Janeiro e Guanabara.¹⁰

⁷ Idem, p. 140.

⁸ DIEESE. *Divulgação* No. 1/76, 19 de abril de 1976, p. 10. Apud ALVES, Maria Helena Moreira. Op. Cit., p. 114.

⁹ Definida pelo Decreto Lei 399 de 30 de abril de 1938. In DIEESE. *Separata da Revista do DIEESE*, abril de 1979. Apud ALVES, Maria Helena Moreira. Op. Cit., p. 153.

¹⁰ Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (1968 e 1972). Apud SINGER, Paul. **A crise do “milagre”**. Interpretação crítica da economia brasileira. 8 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989, p. 81.

O aumento da exploração do trabalhador era acompanhado da queda na qualidade de vida e do aumento da exclusão social. O número de acidentes de trabalho, verificados pela fadiga decorrente do aumento do ritmo e da jornada de trabalho, atingiu um dos maiores índices do mundo; pesquisa realizada pelo DIEESE mostrou queda do nível de nutrição do assalariado paulistano; os dados relativos à mortalidade infantil, importante indicador do padrão de vida, demonstraram aumento progressivo na maioria das capitais levantadas.¹¹ Ao mesmo tempo, elevou-se o número de crianças abandonadas ou carentes, vivendo numa situação de pobreza absoluta, assim como ampliou-se a exploração do trabalho infantil. A população carente e marginalizada, excluída do acesso à moradia digna, viu-se obrigada a recorrer às favelas que registraram substancial incremento nas principais capitais do país ao longo da década de 70. O êxodo rural, fruto da deterioração das condições de vida dos trabalhadores do campo e da ampliação das desigualdades regionais também acentuadas pela política econômica do “milagre brasileiro”, contribuiu substancialmente para o aumento da população favelada.

LIMITES E DISTORÇÕES DOS DIREITOS SOCIAIS

Do que foi apresentado até este momento, é indiscutível a percepção de que o regime militar caracterizou-se, seja no tocante às medidas políticas impostas, seja no que se refere à condução da política econômica, pela associação entre a imposição de regras antidemocráticas e coercitivas frente à sociedade e adoção de um modelo econômico responsável pelo aprofundamento das relações capitalistas, pelo estabelecimento de um perfil modernizante ao país e pelo profundo grau de exclusão e distorções sociais imposto à população. É certo, portanto, que a preocupação central do Estado estava voltada para a promoção do processo de acumulação e crescimento e não para as questões de caráter social. Contudo, constitui-se em um severo equívoco a afirmação da inexistência de políticas públicas ou de programas sociais ao longo do regime militar. Ao contrário, conforme análise de Sônia Draibe, “...foi sob o regime militar que se consolidou e expandiu o sistema brasileiro de proteção social”.¹² Tal perspectiva é compartilhada por José Murilo de Carvalho, ao afirmar que “...ao mesmo tempo em que cerceavam os direitos políticos e civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais”.¹³ Assim, a organização de um sistema de proteção social iniciada no Brasil a partir dos anos 30 é completada com o regime militar de 1964, e, ao final da década de 70, tal sistema entra numa fase de esgotamento e crise. Na avaliação de Sonia Draibe, é neste período que

¹¹ Cf. SINGER, Paul. Op. Cit., pp. 82-3.

¹² DRAIBE, Sonia, “As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84”. In Gláucio Soares e Maria Celina D’Araújo (Orgs.) **21 anos de regime militar**. Balanços e Perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994, p. 272.

¹³ CARVALHO, José Murilo de. Op. Cit., p. 170.

Define-se o núcleo duro da intervenção social do Estado, arma-se o aparelho centralizador que suporta tal intervenção, são identificados os fundos e recursos que apoiarão financeiramente os esquemas de políticas sociais, definem-se os princípios e mecanismos da operação e, finalmente, as regras de inclusão/exclusão social que marcam definitivamente o sistema.¹⁴

Torna-se importante, portanto, o levantamento e entendimento das principais políticas públicas adotadas no regime militar e a discussão do caráter, das limitações e das distorções inerentes a elas. Neste processo, deve-se ter em mente que a política social resulta dos desequilíbrios gestados a partir da desigual distribuição dos recursos em uma sociedade, sobretudo em fases de acumulação, nas quais as necessidades populacionais são relegadas a segundo plano, e tem como finalidade compensar os custos e contribuir para corrigir os efeitos deletérios da concentração de capital. Os grupos sociais que são colocados em uma posição de fragilidade sócio-econômica e que se vêem em uma situação de dependência frente às ações do Estado constituem-se nos alvos por excelência das políticas públicas de proteção.¹⁵

Política Educacional – Tomando-se por base os valores destinados à educação no orçamento nacional entre os anos 1965 e 1974, que caem de 11,07% do total do orçamento para 4,95% ao final do período, pode-se depreender o pequeno significado deste setor nos investimentos governamentais.¹⁶ Entretanto, apesar destes dados financeiros, verificou-se uma importante expansão do ensino superior, marcada pela participação crescente das universidades privadas, mas também pelo reforço das universidades públicas federais. As matrículas no ensino superior, que em 1964 são de apenas 100 mil, atingem 1,3 milhão em 1981.¹⁷

O governo adotou uma série de medidas relativas ao ensino de 3º. grau que modificaram completamente o seu perfil e que exigem análises acuradas. Em 1968, foi implementada a reforma universitária voltada para a modernização da estrutura anterior e para a formação de quadros destinados às novas exigências do mercado capitalista em expansão. Tal reforma gerou inúmeras críticas e protestos, sobretudo pelo seu caráter político, ao atingir e contribuir para a desestruturação do movimento estudantil. Ao mesmo tempo, o governo militar foi o responsável pela implantação daquelas que talvez tenham sido as mais importantes medidas visando ao fortalecimento do ensino superior, quais sejam, a criação do sistema CNPq-CAPES, voltado para a formação do sistema nacional de pós-graduação, e o desenvolvimento do sistema de financiamento da pesquisa, através do Finep/CNPq.

Em relação à educação primária e secundária, se por um lado o governo ampliou a educação básica de 4 para 8 anos, atingindo a faixa etária de 7 aos 14 anos, além de

¹⁴ DRAIBE, Sonia. Op. Cit., p. 276.

¹⁵ A este respeito, cf. ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os despossuídos**. Crescimento e pobreza no país do Milagre. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986, pp. 49-52.

¹⁶ ALVES, Maria Helena Moreira. Op. Cit. p. 155.

¹⁷ DRAIBE, Sonia. Op. Cit., p. 292.

reafirmar a sua obrigatoriedade e gratuidade, por outro, transferiu a responsabilidade do ensino primário para os estados, despreparados para a tarefa e onerados financeiramente pela perda de arrecadação decorrente da reforma tributária de 1966, o que terminou por provocar uma desorganização e um retrocesso do setor. Em decorrência, o país continuou a registrar elevados índices de analfabetismo, evasão escolar e existência de crianças em idade escolar fora das escolas. Mesmo assim, a taxa de escolarização naquela faixa etária, que era de 67% em 1970, passa para 83,7% em 1984.¹⁸

Previdência Social – Em 1966, foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), unificando o sistema de previdência ao extinguir os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) então existentes e organizados por categorias profissionais. Ao unificar o sistema, o INPS garantia a correção de importante distorção presente no sistema previdenciário anterior, qual seja, a de que os benefícios oferecidos pelos IAPs aos seus segurados variavam em função da categoria profissional a que estes segurados pertencessem. Em outras palavras, os institutos ligados a trabalhadores que recebiam maiores salários, e, portanto, que tinham maior capacidade de contribuição, acumulavam maiores recursos e, assim, conseguiam prestar melhor atendimento aos seus segurados. Com o INPS, os benefícios foram homogeneizados e a histórica fragmentação do sistema previdenciário brasileiro foi suprimida.¹⁹

Os benefícios da previdência ampliaram-se ainda mais ao longo do regime militar: em 1972 foram incorporados ao INPS os empregados domésticos e, em 1973, os empregados autônomos, excluídos, até este momento, da proteção previdenciária. Segundo dados do INPS coletados por Wanderley Guilherme dos Santos, o total de trabalhadores segurados pela previdência, em 1968, era de cerca de 3,6 milhões, passando, em 1980, para 23,7 milhões.²⁰

Se os benefícios da previdência destinados ao trabalhador urbano estabeleceram-se no Brasil a partir dos anos 30, e foram ampliados na década de 60, os trabalhadores rurais, até 1971, continuavam excluídos de qualquer proteção previdenciária. Nesta data, foi criado o FUNRURAL, através do qual o governo estendeu os benefícios da previdência a esta categoria de trabalhadores. O FUNRURAL distingue-se do sistema previdenciário urbano por ser um programa eminentemente redistributivo, ou seja, pelo fato de proporcionar benefícios independentemente da contribuição por parte dos beneficiários. Na medida em que não podia contar com o financiamento oriundo das contribuições, o FUNRURAL foi projetado para ser financiado em parte por imposto auferidos da renda proveniente da comercialização dos produtos rurais e em parte pela contribuição fiscal das empresas

¹⁸ Cf. DRAIBE, Sonia. Op. Cit. p. 292 e ALVES, Maria Helena Moreira, Op. Cit., pp. 155-6.

¹⁹ Permaneceram com regimes previdenciários próprios os funcionários públicos civis e militares, assim como subsistiram algumas modalidades de aposentadorias especiais.

²⁰ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. A política social na ordem brasileira. 2ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987, p. 35.

urbanas. O caráter da equidade e o perfil redistributivo no sentido urbano-rural e entre regiões, inerentes ao FUNRURAL, são salientados por Wanderley Guilherme dos Santos:

Do ponto de vista da equidade, é inegável tratar-se de um programa redistributivo que transfere renda das áreas urbanas para as áreas rurais, visto que a tributação que dá origem aos recursos para o programa termina sendo incorporada ao preço dos produtos, consumidos majoritariamente nas áreas urbanas. Mas também se trata de um programa redistributivo entre regiões. Os gastos do programa, por estado, são consistentemente superiores à arrecadação em todos, com exceção de São Paulo, Paraná, da ex-Guanabara, do Rio Grande do Sul e do Distrito Federal.²¹

Ainda, na medida em que o benefício proporcionado pelo FUNRURAL origina-se não de uma contribuição financeira pretérita do trabalhador e sim, do fato dele ter contribuído, através do seu trabalho e esforço, para a sociedade, o FUNRURAL constitui-se no exemplo mais bem acabado da promoção de direitos e proteção social em decorrência de um direito social ao qual faz jus o trabalhador.²²

Saúde e Assistência Social – Em 1974, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, gerido pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), ministério constituído por 7 unidades, dentre as quais o INAMPS. A partir daí, estabelece-se um sistema dual e não integrado envolvendo a estrutura de saúde pública do país, cabendo ao Ministério da Saúde a execução das políticas relativas à medicina preventiva e ao sistema MPAS/INAMPS o atendimento específico referente à assistência médica-hospitalar. Em outras palavras, a responsabilidade e o custeio da assistência médica ficaram a cargo do sistema previdenciário e de suas contribuições, sobretudo em função da atuação do INAMPS, que passou a centralizar as políticas de saúde no país e a administrar os recursos financeiros do sistema.

Algumas conseqüências importantes advém desta dicotomia. Inicialmente, verifica-se a opção pela predominância da assistência médica em detrimento da medicina preventiva. Ao mesmo tempo, a assistência médica é transferida para a iniciativa privada, que se torna responsável pelas admissões hospitalares e pela expansão na oferta de leitos e serviços. Configura-se, assim, a plena privatização do atendimento à saúde no país, com a conseqüente ampliação dos seus custos operacionais.

Essa modalidade de privatização tende a alimentar uma série de distorções e deformações na assistência médica, reduzindo sua eficácia social e aumentando desproporcionalmente os seus custos. De um lado, [...] impede a efetiva regulação da produção e distribuição dos serviços. De outro, estimula o uso excessivo de altas e caras tecnologias; eleva os gastos com medicamentos; incentiva a utilização desnecessária de exames complementares.²³

²¹ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Op. Cit., p. 84.

²² Idem, p. 85.

²³ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Op. Cit., p. 74.

Em contrapartida, a criação do INAMPS representou significativa expansão dos direitos sociais no Brasil, na medida em que o órgão ampliou a cobertura fornecida e universalizou o acesso à saúde no país. Tal processo de expansão dos direitos sociais foi aprofundado com a legislação específica da qual se fez acompanhar: em novembro de 1974 foi aprovada a lei que implantava o salário maternidade; em dezembro daquele ano foi instituído o amparo previdenciário, pensões e assistência médica aos maiores de 70 anos, inválidos, que tenham contribuído com pelo menos 12 meses para a previdência; e também em dezembro, o seguro de acidentes de trabalho foi estendido para a área rural.²⁴

Política Habitacional – A existência de uma política habitacional sistemática no Brasil deu-se, a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação, este voltado em seus pressupostos teóricos para a construção e financiamento da casa própria para a população de baixa renda e, ainda, para saneamento básico. A administração financeira e decisória esteve nas mãos do BNH, que impôs uma política centralizadora, enquanto que a execução das moradias foi transferida para o setor privado. A base de financiamento do sistema, tanto no que se refere aos investimentos das empresas construtoras, como nos empréstimos destinados ao comprador do imóvel, ficou a cargo dos recursos oriundos do FGTS e dos depósitos de cadernetas de poupança; entretanto, o sistema tinha como fundamento o autofinanciamento, ou seja, o retorno do capital investido através do pagamento, pelos mutuários, de prestações mensais corrigidas pelos índices inflacionários. Na avaliação de Sonia Draibe, ficou afastada

...qualquer outra forma que supusesse subsídios aos extratos de menor capacidade de pagamento. Essa estrutura e essa lógica fizeram com que o sistema se afastasse dos programas destinados às camadas populares, reforçando aqueles para a classe média, com maiores garantias de retorno.²⁵

Desta forma, o perfil da política habitacional de atendimento às necessidades sociais ficou sacrificado em função da sua submissão à lógica financeira do mercado. Sérgio Abranches apresenta alguns números indicativos da distorção do sistema, que privilegiou o financiamento de unidades habitacionais para população de renda média e alta: das 440 mil unidades financiadas entre 1964 e 1969, 40% estava voltado para o setor popular, enquanto 60% destinou-se às camadas mais altas. O quadro acentuou-se entre 1970 e 1974, período em que apenas 12% das moradias financiadas eram casas populares.²⁶ Os percalços enfrentados e a mudança de rota imposta à política habitacional naquele período são sintetizados na análise de Abranches:

²⁴ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Op. Cit., p. 34.

²⁵ DRAIBE, Sonia. Op. Cit. p. 288.

²⁶ ABRANCHES, Sérgio Henrique. Op. Cit., p. 76.

Diante dos sérios problemas de inadimplência enfrentados pelo sistema, optou-se por abandonar aqueles que seriam, na origem, seus clientes preferências. Além disso, grupos com melhores rendimentos, pressionados pela elevação dos preços dos imóveis e das prestações da casa própria, foram forçados a buscar o mercado popular, elevando-se, também, a recompra de unidades até então de propriedade das famílias de mais baixa renda. O mercado mudou seu perfil, passando a constituir-se por assalariados do setor de serviços mais especializados e operários qualificados.²⁷

A despeito dos números indicativos da ampliação dos direitos sociais verificada ao longo do regime militar, percebe-se tanto no plano quantitativo como no qualitativo, os limites, distorções e problemas envolvendo o sistema de proteção social então implantado no país. Ao cabo do período, ainda verificavam-se altas taxas de analfabetismo, evasão escolar e repetência entre crianças em idade escolar. O percentual de alunos que haviam atingido 8 anos de escolaridade era bastante minoritário. No que se refere à habitação, o país iniciou os anos 80 apresentando um importante déficit habitacional, associado a uma ocupação desordenada do espaço urbano, com uma explosão no número e extensão das favelas. A previdência social, por mais que tenha ampliado o seu número de segurados, ainda mantinha fora de qualquer proteção a maior parte da população trabalhadora do país, desvinculada do mercado formal de trabalho. Ao mesmo tempo, a assistência médica demonstrava ser incapaz de atender, dentro de condições mínimas, a população sob proteção do sistema público de saúde. Os dados indicativos da qualidade de vida continuavam a demonstrar a exclusão social vigente na sociedade brasileira: elevado índice de mortalidade infantil, precariedade do saneamento básico e do fornecimento de água tratada.

Estes dados reveladores de uma complexa e desigual estrutura social não podem ser atribuídos ao descaso ou à inexistência de políticas sociais ao longo do período militar. Na verdade, conforme visto anteriormente, o país assistiu à implantação de diversos e numerosos programas destinados à inclusão social que chegaram a apresentar importantes resultados, muito embora, no cômputo final, tenham sido derrotados pela permanência das distorções e problemas acima aludidos. Sendo assim, deve-se buscar nas características específicas de tais políticas a responsabilidade pelos limites por elas apresentadas.

Na verdade, conforme afirma Sérgio Abranches, no regime militar "...não houve o reconhecimento da cobertura social como direito de todos, responsabilidade coletiva e obrigação irrecusável da função pública."²⁸ Os direitos sociais continuaram a ser vistos como privilégios de alguns, e os programas sociais passaram a obedecer a duas lógicas: o uso político e clientelístico dos benefícios e serviços concedidos, que passaram a ser trocados por votos ou apoio político, e o atendimento de interesses privados. Ao serem definidos a partir de critérios autoritários e centralizadores, os programas sociais excluíram da sua

²⁷ Idem, pp. 76-7.

²⁸ Idem, p. 52.

elaboração a participação da sociedade, seja nas tomadas de decisões e definições de prioridades, seja no acompanhamento e fiscalização de suas realizações. Com isto, abriu-se espaço para o processo de privatização das políticas públicas, onerando os gastos, favorecendo a iniciativa privada e excluindo a verdadeira população carente do seu acesso. Assim, ao invés de corrigir situações de exclusão social, a utilização distorcida de tais programas terminou por reforçar as históricas desigualdades da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. **Os despossuídos**. Crescimento e pobreza no país do Milagre. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1986.
- ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 1989.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**. O longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- DRAIBE, Sonia, "As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84". In Gláucio Soares e Maria Celina D'Araújo (Orgs.) **21 anos de regime militar**. Balanços e Perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil**. (1964-1985). São Paulo: Cortez, 1993.
- GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais**. A construção da cidadania dos brasileiros. 2 ed. São Paulo: Loyola, 2001.
- LUCA, Tânia Regina de. "Direitos Sociais no Brasil". In Jaime Pinsky et Carla Bassanezi Pinsky. **História da Cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003, pp. 469-493.
- REZENDE, Cyro. **Economia brasileira contemporânea**. São Paulo: Contexto, 1992.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**. A política social na ordem brasileira. 2ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SINGER, Paul. **A crise do "milagre"**. Interpretação crítica da economia brasileira. 8 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.