



XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

POLÍTICAS PÚBLICAS DURANTE A DITADURA MILITAR NO BRASIL, PERÍODO DO MILAGRE ECONÔMICO (1968-1974)

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, Brasil

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar as políticas públicas implementadas durante o "milagre econômico" brasileiro, partindo da premissa de que o crescimento econômico desse período não se refletiu nas políticas públicas, resultando em disparidade e concentração de renda, apesar do aumento do PIB *per capita*. As políticas analisadas serão a de aumento real do salário mínimo, educação e o emprego. O estudo enfoca como os índices de desigualdade social e pobreza aumentaram mesmo com o crescimento econômico substancial. Além disso, avalia o intuito político e social das ações governamentais e suas implicações. A pesquisa utiliza uma abordagem qualitativa, com pesquisa bibliográfica e documental, analisando dados secundários como PIB e indicadores sociais e de desigualdade para uma análise mais precisa. O trabalho é relevante academicamente e socialmente, oferecendo um referencial sobre concentração de renda e políticas públicas, além de analisar um período histórico que influenciou a economia brasileira. Conclui-se que, apesar do controle da inflação e do aumento do PIB, o milagre econômico não melhorou a distribuição de renda.

Palavras-chave: *milagre econômico; disparidade social; regime militar; renda.*



XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

1 INTRODUÇÃO

Nos idos de 1950, o Brasil enfrentava uma crise econômica com alta taxa de inflação e reduções no PIB. Vale ressaltar que a economia do período era predominantemente agrícola. Frente a este cenário, em 1956 Juscelino Kubitschek assumiu a presidência e lançou o Plano de Metas, que, apesar do seu sucesso em várias áreas, como destaca Lafer (1987), não conseguiu reduzir a inflação.

Uma análise detalhada do governo JK demonstra que os custos da construção de Brasília e a implementação de políticas públicas em grande parte financiadas com recursos externos acabaram por expor as fragilidades econômicas das quais o país se encontrava, como desequilíbrio fiscal, inflação e alto índice de desemprego. Assim, o legado do governo Kubitschek foi marcado por intensa disparidade econômica, se tornando um dos principais problemas para o mandato do seu sucessor Jânio Quadros.

Em 1961, Jânio Quadros foi eleito pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) com cerca de 48% dos votos¹. Porém, governou apenas sete meses e sua renúncia agravou a crise econômica. Seu vice, João Goulart, implementou o Plano Trienal, liderado por Celso Furtado, que incluía desvalorização do Cruzeiro em até 100% para reduzir a inflação.

Em meio às incertezas do novo governo, “manobras políticas” deixaram Goulart em uma situação desconfortável, pois seu envolvimento com o movimento sindical e suas opiniões próximas aos ideais comunistas eram vistas como uma “ameaça” ao país. Embora falsa, essa alusão ganhou forte apelo popular, culminando no golpe civil-militar de 1964. Deste modo, como na ditadura do Estado Novo (1937), os militares utilizaram a “ameaça comunista” como justificativa para ascensão ao poder. (MOTTA, 2021).

O golpe civil-militar de 1964 levou a um período que promoveu crescimento econômico, aumento do PIB e queda da inflação, conhecido como "milagre econômico". Contudo, esse crescimento não beneficiou a todos, resultando em maior concentração de renda e desigualdade social.

¹ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados.



XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

Este estudo analisou as políticas públicas sociais, como o aumento real do salário mínimo, educação e emprego, durante o regime militar entre 1968 e 1974, investigando os seus objetivos e impactos. Com uma abordagem qualitativa, revisão bibliográfica e uso de fonte documental, a pesquisa oferece um referencial acadêmico sobre a concentração de renda e políticas públicas, examinando um período histórico com implicações duradouras para a economia e sociedade brasileira.

2 O papel do estado no desenvolvimento econômico durante o “milagre”

A Ditadura configura-se como um dos momentos mais tortuosos da história recente da democracia brasileira. Seu legado deixou marcas que reverberam nos aspectos sociais, econômicos e culturais até hoje, tendo seu ápice autoritário em 1968, período que ficou conhecido como “Anos de Chumbo”² devido a rigidez das ações governamentais.

Durante o regime, algumas políticas implementadas reforçaram ainda mais a dependência externa brasileira. Foi o que ocorreu na gestão de Castello Branco, o primeiro presidente a assumir o país após o golpe.

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. (ARAÚJO; EVANES; SOUZA, 2018, p.05).

Em 1968, as condições democráticas do país já estavam sobre ameaça quando no então governo Costa e Silva (1967-1969) foi decretado o Ato Institucional nº 5 (AI-5), considerado um dos mais rígidos da história da ditadura.

A fase do AI-5 representou o ápice do projeto autoritário da ditadura militar no Brasil, marcado pela dissolução do Congresso Nacional e intensificação da censura aos meios de

² Nos últimos anos da década de 60 e início dos anos 70, ao mesmo tempo em que vivia seu período de milagre econômico e de ufanismo modernizante, o Brasil, governado por militares, montava o mais cruel sistema repressor que o país já viveu. Foram os chamados "anos de chumbo". Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados.



XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

comunicação. Segundo Motta (2018), neste período, os tecnocratas civis e militares tiveram liberdade para agir, de forma similar aos "técnicos" responsáveis pela repressão.

Durante o "milagre econômico", o PIB brasileiro alcançou um crescimento anual de 11,1%, conforme Araújo, Vilella e Giambiagi (2007), acompanhado por significativa redução na inflação e *superávit* na balança de pagamentos. Antes desse período, a inflação havia chegado a 100%. Segundo alguns autores, o "milagre" foi resultado de ações anteriores, como políticas monetárias expansionistas, incentivos à exportação e reformas tributárias implementadas pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), iniciado em 1964.

As reformas feitas no PAEG alteraram o quadro institucional vigente na economia brasileira, fazendo com que a política de redução da taxa de inflação obtivesse ótimos resultados, o que ajudaria a preparar o país para a retomada do crescimento. (SILVA, 2011, p.97).

A implementação do PAEG obteve caráter promissor ao considerar-se seu objetivo central de estabilização da inflação o que foi possível devido algumas ações mais restritivas do plano.

Um dos principais objetivos do Paeg foi promover um forte ajuste fiscal. As metas do ajuste eram reduzir os déficits fiscais e, com isso, contribuir para o combate à inflação, e criar as condições para uma elevação da poupança do governo, para financiar um aumento dos investimentos públicos e estimular o crescimento econômico. (VELOSO; VILELA; GIAMBIAGI, 2007, p. 13).

Em termos de desenvolvimento, apoiado principalmente no capital privado, o Brasil investiu em novas indústrias e mudanças na sua tipificação produtiva o que também acarretou transformações no espaço urbano brasileiro, ilustrado inclusive pelo fenômeno de êxodo rural.

A industrialização também impulsionou a taxa de urbanização do município que era de 82,91% em 1960, e 92,75% em 1970, registrando um dos mais altos índices de urbanização do estado de São Paulo (23º lugar). Este grau de urbanização era bastante superior à média do interior do estado (70,93%) e também à média do Brasil (55,92%). (RIBEIRO; SOUZA, 2008, p.154).

A taxa média de inflação brasileira também reduziu significativamente de 53,7% no período de 1962-67 para 8,9% no período de 1968-73 no governo de Emílio Garrastazu Médici



XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

e o PIB teve um relevante aumento considerado um dos maiores no período até então.

Tabela 1 - Taxa de crescimento da renda per capita e variáveis selecionadas – médias para o Brasil e para a amostra – 1962-1967 e 1968-1973

Período	Crescimento do PIB <i>per capita</i> (%)	M2/PIB (%)	Gastos do governo/PIB (%)	Ágio do mercado paralelo (%)	Taxa de inflação (%)	Volume de comércio/PIB (%)	Crescimento dos termos de troca (%)
1962-1967 – Brasil	2,1	15,9	31,2	31,3	53,7	7,7	4,5
1968-1973 – Brasil	7,9	16,8	27,4	8,9	19,1	9,5	3,2
1962-1967 – média amostral	3,0	23,6	18,0	68,8	10,7	58,7	0,1
1968-1973 – média amostral	3,4	26,8	18,5	18,4	8,9	60,7	0,5

Fonte: VELOSO; VILELA; GIAMBIAGI, com base em dados extraídos do *Growth Development Network Database*, Penn-World Table 6.2 e Barro e Lee (2000). Nota: A média amostral refere-se à amostra de 62 países.

Considerando os efeitos na economia no mesmo período, o crescimento do PIB *per capita* do país saltou de 2,1% para 7,9%, porém na equivocada “lógica matemática” do regime, poucos tiveram acesso a essa parcela do desenvolvimento.

Esse crescimento econômico não foi nem igualmente distribuído ao longo desse período, nem tampouco beneficiou igualmente todos os segmentos da população, levando, portanto, a um substancial aumento na desigualdade de renda nesse período. Por exemplo, o coeficiente de Gini elevou-se em 0,50 em 1960. (BARROS; MENDONÇA, 1995 p. 329).

A tabela demonstra que os gastos do governo em relação ao PIB diminuíram consideravelmente, indicando uma redução em investimentos no país que ocorreu de forma gradual, dos quais destacam-se os investimentos voltados para políticas de emprego e renda.

Neste contexto, o que se caracterizou como um “milagre” econômico acabou se tornando um retrocesso, tendo em vista que os índices de desigualdade no Brasil aumentaram exponencialmente no período. É em meio a este cenário, que as políticas públicas foram ganhando cada vez mais espaço na pauta política nacional.



XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

3 Por trás do Milagre econômico: Políticas públicas e desigualdade social

As políticas tidas como sociais possuíam finalidades múltiplas, e em muitos casos apresentavam como ferramentas de manutenção e legitimação das ações do regime, o que contribuiu para o aumento de problemas sociais.

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. (ARAÚJO; EVANES; SOUZA, p.05, 2018).

Segundo Ramos e Reis (1991), o censo demográfico brasileiro publicado na década de 1970 demonstrou que, na contramão do milagre econômico, os índices de desigualdade social no Brasil haviam se elevado, principalmente se comparado ao ano de 1960.

Uma constatação fundamental é que o nível de renda das pessoas pobres foi subestimado no passado. Estimativas baseadas na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (Pnad), levantamento das famílias de 1972 com dados apenas para renda monetária, localizam, por exemplo, 62% de todas as famílias abaixo do nível de dois salários mínimos. (PFEFFERMANN; WEBB p.150, 1983).

Os dados censitários de 1970 refletem o perfil governamental em relação às políticas institucionais voltadas para a distribuição de renda e bem-estar social. "No pós-64, ao longo do período de autoritarismo, é consolidado o arcabouço político-institucional das políticas sociais brasileiras" (SOARES, p.209, 2001). Embora fosse necessário "fazer o bolo crescer para depois reparti-lo", a divisão das fatias não ocorreu de forma igualitária, resultando em um aumento na concentração de renda e disparidade social entre as classes.

As interpretações alternativas para a piora na distribuição da renda na década de 60 têm como traço comum a ênfase no impacto causado pelas políticas adotadas no período pós-1964. Em particular, essas interpretações sugerem que o período de estabilização (1964-1967), mais do que o crescimento teria causado o aumento da desigualdade. (RAMOS; REIS, 1991 p.39).



XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

Dentre as políticas adotadas estava a salarial, que visava que o salário mínimo deixasse de ser reajustado de acordo com a inflação da época. Além disso, havia intervenções do governo nos Sindicatos, o que resultou em perdas reais para os trabalhadores. “Como resultado, o salário mínimo real reduziu cerca de 20% entre 1965 a 1967”. (RAMOS; REIS, p.39, 1991).

É nítida também a ampliação da divergência entre salário mínimo e salário médio que caracterizou a ditadura militar. Como o salário mínimo foi definido pela política de rendas imposta pela ditadura, é difícil negar, em uma primeira aproximação, que o aumento da desigualdade resultou de opções políticas e não de restrições econômicas. (BARONE; BASTOS; MATOS, 2015, p.3).

Os investimentos por parte do governo em ações com o intuito de reduzir os custos com a mão-de-obra, principalmente sem considerar a capacidade técnica, também resultaram em prejuízos para a classe trabalhadora. “O pano de fundo dessa redução salarial, porém, seria a concentração da renda provocada por investimentos cada vez mais capital-intensivos, condicionados por uma tecnologia importada dos países desenvolvidos”. (PEREIRA, 1983, p. 138).

Para Azeredo (1995), a pouca oferta empregatícia e a falta de qualidade da mesma estão de certo modo diretamente ligadas ao aumento da exclusão social e elevação dos níveis de pobreza. Além disso, as taxas de investimento, que representavam 25% do PIB em 1970, caíram para 22,5% em 1980 e chegaram a 16,7% em 1989, tendo implicações diretas na oferta de emprego. (DEDECCA e HENRIQUE, 1996). O setor industrial, hora dinâmico e criador de várias frentes de trabalho durante o período desenvolvimentista, também foi afetado com essas reduções, resultando em poucas vagas para o setor.

A educação também foi um dos setores afetados pelo regime, à exemplo, “o ensino médio (segundo ciclo do antigo secundário) com duração de três anos era restrito a uma pequena camada da população no início do regime” (KANG; MENETRIER, 2019, p.4), o que resultou em restrições ao ensino. Em 1967, houve redução nos recursos destinados à educação de 12% do PIB para 7,6%, “assim, liberado da imposição constitucional, o investimento em educação por parte do MEC chegou a aproximadamente um terço do mínimo fixado pela Constituição de

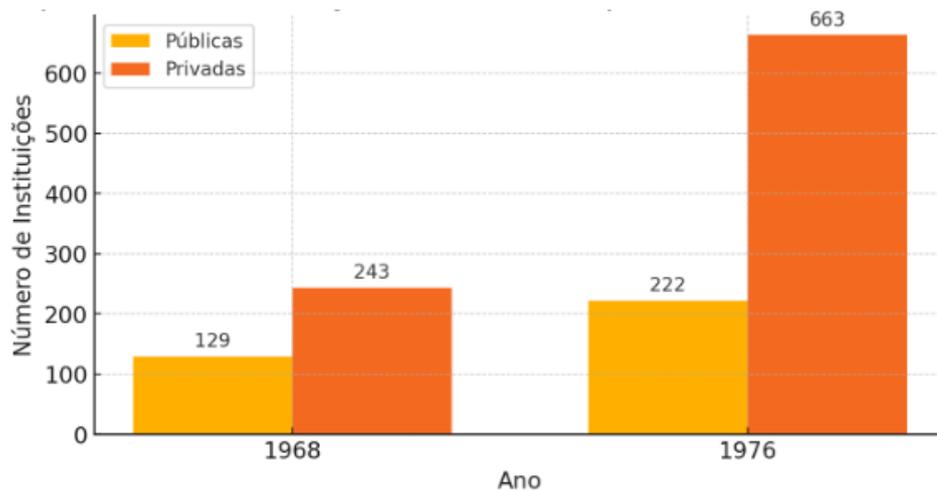


XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

1946 e confirmado pela LDB de 1961”. (SAVIANI, 2008, p. 299). Essa redução reverberou em falta de estrutura, até mesmo para a educação básica.

Para atender a demanda por escolas, o governo optou por fomentar o incentivo ao capital privado. De início esta medida surtiu efeito, tendo em vista a redução da taxa de analfabetismo. Porém, a longo prazo, esta redução foi resultado da expansão do ensino privado em detrimento do acesso à educação gratuita.

Gráfico 1- Expansão das instituições de Ensino Superior no Brasil (1968-1976)



Fonte: Elaboração própria, com base no estudo: O legado educacional do regime militar de Dermal Saviani (2008).

Segundo Saviani (2008), o governo relativizou a gratuidade do ensino, incentivando o investimento privado na educação, de modo que instituições particulares atendiam apenas a população capaz de arcar com os custos de ensino. Esse modelo foi considerado pelo regime como política educacional, embora não ilustre de fato a premissa da política na área, que é o acesso à educação sem custos.

O avanço da iniciativa privada na educação demonstrou um governo clientelista, além de colocar em “xeque” a qualidade do ensino. Com o aumento da demanda por professores, as exigências para lecionar tornaram-se mais brandas. Além disso, não havia professores para todos, o que era uma situação que prejudicava principalmente as escolas rurais: “[...] o número



XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

insuficiente de pessoas habilitadas pelas escolas normais rurais não atendia à demanda, para amenizar a problemática, o Estado contratou pessoas, mesmo sem ter formação na área”. (COSTA, 2016, p.28).

A educação restrita a poucos é um dos muitos reflexos de como políticas sociais adotadas pelo governo durante o “milagre econômico” trouxeram implicações para a população a longo prazo e que reverberaram na disparidade de renda.

4 Considerações finais

Os anos 60 representaram um momento de relevantes mudanças para o cenário econômico brasileiro e que, muito embora o Plano de Metas tenha sido considerado bem sucedido em alguns aspectos, não conseguiu impedir o aumento da inflação, tão pouco o desequilíbrio fiscal. Além disso, acabaram contribuindo para entraves no governo seguinte.

Com base neste estudo considerasse que, embora o milagre econômico tenha representado um capítulo importante na história da economia brasileira, é preciso analisá-lo com cautela, ressaltando as particularidades de seu período histórico, suas acepções e suas implicações sociais. Embora seja marcado por significativas transformações econômicas, seu advento resultou em aumento da desigualdade social no país, além de representar um retrocesso à democracia.

No âmbito das políticas públicas, é evidente que a defasagem da aplicação de recursos em setores como educação e geração de emprego e renda ilustra como as políticas sociais não atingiram o seu objetivo central de promover bem estar. Há de se considerar que a ditadura lançou mão de políticas públicas também como manutenção e legitimação de suas ações.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, de B. Thaynah; EVANES, José; SOUZA, F. Milena; **O crescimento do bolo e das desigualdades**, II SIMPÓSIO Internacional sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas, Piauí, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1764/1/TD/TD_1273.pdf.> Acesso em: 10 mar. 2024.



XLVII ENCONTRO NACIONAL DOS ESTUDANTES DE ECONOMIA

AZEREDO, B. Ramos, C. A. 1995. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **IPEA: planejamento e políticas públicas**, n. 12, jun./dez.

BARONE, S. Ricardo; BASTOS, P. Z. Pedro; MATTOS, A. M. DE Fernando. **A distribuição de renda durante o “milagre econômico” brasileiro: um balanço da controvérsia**, Campinas, n. 251, fev. 2015. Disponível em: <<<https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/3386/TD251.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2024.

BARROS, P. de Ricardo; MENDONÇA, S. P. de Rosane; **A evolução do bem-estar e da desigualdade no Brasil desde 1960**, Rio de Janeiro, v. 49 n 2, abr./jun.1995. Disponível em: <<https://admin,+A+evolucao+do+bem-estar+e+da+desigualdade+no+Brasil.pdf> .> Acesso em: 10 mar. 2024. BBC NEWS BRASIL. 50 anos do AI-5: Os números por trás do “milagre econômico” da ditadura no Brasil. **BBC**, 13 dez. 2018.

COSTA, S. S. (2016). Histórias contadas e vividas: **memórias da Escola Normal Rural Murilo Braga de Itabaiana/Sergipe (1950-1972)** (Tese de Doutorado). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

LAFER, M, Betty. **Planejamento no Brasil**. Paraná: Perspectiva 1991, 5º Edição. 1987.

FUNDAÇÃO BIBLIOTECA NACIONAL **BNDIGITAL I**: Coleção Jornal do Rio. Rio de Janeiro, 15 fev. 1960. Jornal: bibliotecanacional.br. Disponível em: https://memoria.bn.gov.br/DocReader/DocReader.aspx?bib=030015_08&pesq=PAEG&hf=memoria.bn.gov.br&pagfis=4. Acesso em: 02 de maio 2024.

KANG, H. THOMAS; MENETRIER, Isabela. **Insistindo no atraso educacional: a economia política da educação durante o regime militar no Brasil, 1964-1985**, Porto Alegre, 2020. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_I/i3-a67c53aa477223682f844000e7a7c0dd.pdf> Acesso em: 10 abr. 2024.

MOTTA, R. P. S. (2018). **Sobre as origens e motivações do Ato Institucional 5**. Revista Brasileira De História, 38(79), 195–216. <https://doi.org/10.1590/1806-93472018v38n79-10>.

PFEFFERMANN, G.; WEBB, R. Pobreza e distribuição de renda no Brasil: 1960-1980. **Revista Brasileira de Economia**. v. 37, n. 2, p. 147–75, 15 jun. 1983.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Ed. 34, 1996.

RAMOS, R. A. Lauro; REIS, A. G, José. **Distribuição de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra S/A 1991. p.21-46.

SOARES, Laura Tavares Ribeiro. **Ajuste Neoliberal e desajuste Social na América Latina**. Petrópolis, RJ.: Vozes, Cap. II, 2001. p. 42-66.

SAVIANI, Dermalva. O legado educacional do regime militar. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/Kj7QjG4BcwRBsLvF4Yh9mHw/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 10 mar. 2024.

VELOSO, F. A.; VILLELA, A.; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre” econômico brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. **Revista Brasileira de Economia**, v. 62, n. 2, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1764/1/TD/TD_1273.pdf .> Acesso em: 10 abr. 2024.