

OUTRAS DIMENSÕES DE 1968: O AI-5 ENQUANTO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÔMICA

OTHER DIMENSIONS OF 1968: THE AI-5 AS AN INSTRUMENT OF ECONOMIC POLICY

PEDRO HENRIQUE PEDREIRA CAMPOS*

Resumo: Dentre os vários fenômenos que ocorreram em 1968, uma das medidas que mais marcaram foi o Ato Institucional nº 5, que ampliou o caráter autocrático da Ditadura brasileira. Essa decisão é costumeiramente lida por seu viés autoritário e pelo escancaramento que ela produziu do regime de exceção no país, com intensificação da repressão política desde então. No entanto, o AI-5 também serviu como mecanismo para reorientação da política econômica, ao permitir, com o Congresso fechado, decisões, na forma de decretos-lei, em medidas que antes deveriam ser aprovadas pelo parlamento. Com as ações tomadas em matéria econômica após o ato institucional, houve um rearranjo do equilíbrio social no país, com redefinição do conflito distributivo, havendo satisfação das demandas empresariais e perdas para os trabalhadores.

Palavras-chave: Ditadura civil-militar brasileira (1964-1988); política econômica; AI-5

Abstract: Among the various phenomena that occurred in 1968, one of the measures that more marked that year was Institutional Act Number 5, which expanded the autocratic character of the Brazilian dictatorship. This decision is usually read by its authoritarian bias and by the gap it has made with the exception regime in the country, with intensification of political repression ever since. However, the AI-5 also served as a mechanism for reorienting economic policy by allowing, with the Congress closed, decisions in the form of legislative decrees in measures that were previously to be approved by parliament. With the actions taken in economic matters after the institutional act, there was a rearrangement of the social balance in the country, with redefinition of the distributive conflict, with satisfaction of business demands and losses for workers.

Keywords: Brazilian civil-military dictatorship (1964-1988); economic policy; AI-5

Artigo recebido em 23 de setembro de 2018 e aprovado para publicação em 31 de outubro de 2018.

* Professor do Departamento de História e Relações Internacionais da UFRRJ. Doutor em História pela UFF. (phpcampos@yahoo.com.br).

O ano de 1968 constituiu uma experiência ímpar no século XX, ao congregar em um curto período de tempo diversas manifestações sociais em diferentes partes do mundo. Algumas contradições típicas da Guerra Fria e outras de novo tipo ficaram expressas em grandes mobilizações como no maio francês, na Revolução cultural chinesa, na Guerra do Vietnã, nos protestos na Europa Oriental, dentre várias outras manifestações sentidas em diversas regiões do planeta. Zuenir Ventura o chamou de “o ano que não terminou”² e 1968 foi objeto de documentários, livros de fotografias e diversas obras que revisam o seu significado e sentido. No Brasil, ocorreram amplas manifestações estudantis, greves operárias, intensa atividade cultural, embates no parlamento e o acirramento da feição ditatorial do regime político instalado quatro anos antes, através do Ato Institucional nº 5.

A respeito especificamente desse último episódio, ele já foi analisado sob diferentes feições por parte da historiografia. No entanto, prevalecem as interpretações que enfatizam a escalada do Estado de exceção e o perfil autoritário do regime que a medida representou. Dessa forma, alguns já entenderam que o AI-5 representou um “golpe dentro do golpe” ou a tomada do poder pela “linha dura” do oficialato militar em detrimento da ala “moderada”³. Sem entrar nas discussões acerca desses termos, mas endossando a elevação do tom autocrático do regime com o ato, entendemos que o dispositivo guarda também o caráter de instrumento de política econômica. O AI-5 permitiu que o governo tivesse maior flexibilidade e liberdade de ação em termos de decisão em matéria econômica, o que levou a um novo rearranjo da distribuição de renda e nova correlação de forças no conflito distributivo entre as classes sociais. Sendo assim, com o uso de dados, informações, fontes primárias e análises de autores consolidados na historiografia, pretendemos abordar no presente texto como o AI-5 correspondeu também a um mecanismo para exercício de uma política econômica de caráter mais regressivo e pró-empresarial.

Nossa linha de análise se inspira em estudos que vêm sendo desenvolvidos em outros países e que exploram a relação entre empresariado, trabalhadores e regimes autoritários. Pesquisadores que analisam ditaduras, em particular na Argentina⁴, têm chamado a atenção

² VENTURA, Zuenir. *1968: o ano que não terminou; a aventura de uma geração*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

³ Nessa linha, ver SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. “A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização 1964/1984”. In: LINHARES, Maria Yedda Leite (org.). *História geral do Brasil*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1990], pp.351-84.

⁴ Ver VERBITSKY, Horacio; BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. *Cuentas pendientes: los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

para a ação dos seus “cúmplices” econômicos e para os segmentos sociais que ganharam e perderam com as políticas então aplicadas. Sendo assim, tentamos observar esse mesmo manancial de questões para o Brasil, problematizando o caso particular do ato institucional imposto no final de 1968.

Outras dimensões do AI-5:

Elio Gaspari alcunhou a sessão de 13 de dezembro do Conselho de Segurança Nacional de “missa negra”. Naquela reunião, seria definida a outorga do Ato Institucional nº 5, que fechava o Congresso Nacional por tempo indeterminado, dava poderes de demissão, cassação de mandatos e direitos políticos ao Presidente da República, suspendia a liberdade de expressão e de reunião, permitia o confisco de bens e limitava direitos individuais, como a prerrogativa do *habeas corpus*.⁵

Octavio Ianni entendeu o processo de construção da Ditadura e toda escalada do arbítrio como uma hipertrofia do poder Executivo.⁶ De fato, com as decisões tomadas entre 1964 e 1968, o frágil equilíbrio entre os poderes existentes anteriormente foi perdido e se estabeleceu uma hierarquia com prevalência do Executivo. De qualquer forma, não se trata apenas de um arranjo político-institucional. Na própria sessão do CSN, o Ministro da Fazenda Antonio Delfim Netto sugeriu a ampliação do alcance da medida:

Estou plenamente de acordo com a proposição que está sendo analisada no Conselho. E se Vossa Excelência me permitisse, direi mesmo que creio que ela não é suficiente. Eu acredito que deveríamos atentar e deveríamos dar a Vossa Excelência a possibilidade de realizar certas mudanças constitucionais que são absolutamente necessárias para que esse país possa realizar o seu desenvolvimento com maior rapidez.⁷

Delfim era um economista formado na USP e que tinha construído uma carreira política meteórica após se associar a grupos empresariais e organizações como a Fiesp (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), Associação Comercial de São Paulo (ACSP), Confederação Nacional da Indústria (CNI), entre outras. Ele chegou a admitir que seu nome fora sugerido ao general Costa e Silva para o Ministério da Fazenda pelo presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro (ACRJ), após sua passagem na Secretaria de

⁵ GASPARI, Elio. “A missa negra”. In: *A Ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, pp.333-43.

⁶ IANNI, Octavio. “O aparelho de poder” In: *A Ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981, p. 145-55.

⁷ DELFIM Netto, Antonio. “Fala na Ata da Quadragésima Terceira Reunião do Conselho de Segurança Nacional” *apud* GASPARI, Elio. *Op. cit.*, p.336.

Fazenda do Estado de São Paulo durante o governo de Laudo Natel.⁸ Anteriormente, Delfim tinha colaborado com o Ipes (Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais), órgão que teve ação relevante no Golpe de 1964.⁹

A proposição do ministro foi bem recebida pelo presidente da sessão, o ditador Artur da Costa e Silva, que elogiou a sugestão e, depois, utilizou a recomendação provida do ministro. Assim, logo após o Ato Institucional, abateu-se uma enorme repressão em todo o país, com perseguição a estudantes, políticos, sindicalistas, trabalhadores e artistas. Porém, o ato também serviu para decisões diretas do poder Executivo em matéria econômica no início do ano de 1969. Por indicação direta do ministro da Fazenda, foi baixado um decreto que reduzia o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de 20 para 10% das receitas da União. O motivo alegado para esse corte era a necessidade de redução dos déficits orçamentários federais. A medida prejudicou as unidades federativas mais pobres do país, que dependiam mais dos recursos da União. Na época, o poderoso ministro do Interior, Afonso Augusto de Albuquerque Lima, demitiu-se após essa decisão, alegando que a mesma punia os estados do Norte e do Nordeste.¹⁰ O historiador Mário Maestri definiu a medida como uma “expropriação-centralização federal das rendas dos estados e municípios”¹¹.

No entanto, as implicações do AI-5 para a política econômica não se esgotaram aí. O governo federal cortou 10% de gastos com pessoal e elevou as tarifas de importação em alguns produtos, assegurando o mercado doméstico para a indústria instalada no país. Houve unificação da escrita do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e combate ao contrabando¹². São medidas que ajudavam a indústria e os empresários brasileiros, que demandavam medidas nesse sentido.

No segmento específico da indústria da construção, o decreto 64.345, de 10 de abril de 1969, impunha a reserva de mercado no segmento de obras públicas e serviços de engenharia contratados por órgãos governamentais, obrigando que as agências estatais contratassem exclusivamente empresas brasileiras, com capital nacional e instaladas no país. O que pode

⁸ Sobre a trajetória de Delfim Netto, ver, dentre outros, CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. “Delfim Netto e a burguesia industrial paulista”. In: *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: EdUff, 2014, pp.305-8.

⁹ DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.

¹⁰ GASPARI, Elio. *A Ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, pp.257-75.

¹¹ MAESTRI, Mário. “Submissão e autonomia: apontamentos sobre a gênese, formação e crise do Estado nacional no Brasil”. In: MENDONÇA, Sonia Regina de. *Estado e historiografia no Brasil*. Niterói: EdUff/Faperj, 2006, p.112.

¹² GASPARI, Elio. *Op. cit.*, pp.257-75.

parecer um gesto nacionalista do governo Costa e Silva corresponde, em boa medida, a um pleito dos empresários do setor, que se estruturavam de forma cartelizada no mercado e não queriam competir com as empresas estrangeiras em seu nicho de atividade. Esses mesmos empresários haviam se organizado e manifestado contra o governo Castello Branco (1964-1967) e sua política de priorizar empresas estrangeiras para a realização de projetos de engenharia e obras públicas no país naquele período.¹³

Com essas medidas, permitidas pelo poder outorgado ao Executivo com o Ato Institucional nº 5, houve concentração de poder e recursos no âmbito federal, com majoração das verbas dispostas para investimento e elevação da arrecadação. Assim, em 1969, o governo bateu recorde de gastos, com dispêndios correspondentes a 23,4% do PIB. Delfim estimou que em 1970 deveria possuir o dobro dos recursos que dispunha em 1967. Conforme ele próprio externou em entrevista: “Com o AI-5, eu aproveitei para fazer tudo o que precisava fazer”¹⁴.

Dessa forma, o AI-5 permitiu um reforço da estratégia econômica adotada desde 1967. Em oposição à linha mais contencionista e voltada para a obtenção da estabilidade monetária aplicada no período Castello (1964-1967), a administração de Delfim à frente do Ministério da Fazenda se pautou pela busca do “desenvolvimento”. Atendendo ao pleito dos empresários descontentes com o PAEG (Plano de Ação Econômico do Governo) de Octavio de Gouveia Bulhões e Roberto Campos, Delfim clivou suas ações em matéria de política econômica com vistas à ampliação das margens de crescimento, disponibilização de crédito a juros baixos para o empresariado, sobretudo o industrial, e elevação das taxas de lucro. O AI-5 permitiu que ele tomasse um atalho nesse sentido, garantindo-o instrumentos de política estatal de que antes não dispunha.¹⁵ José Luís Fevereiro chama a atenção para o fato de não ter havido, ao longo da Ditadura, políticas do mesmo tipo, apenas a variação entre a ortodoxia e a heterodoxia econômica.¹⁶

O AI-5, os beneficiados econômicos

¹³ PRESIDÊNCIA da República. Decreto Nº 64-345, de 10 de abril de 1969. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D64345.htm (Acesso em 23 de setembro de 2018).

¹⁴ GASPARI, Elio. *A Ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, pp. 225-41.

¹⁵ VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A administração do “Milagre”*: o Conselho Monetário Nacional, 1964-1974. Petrópolis: Vozes, 1987, pp.89-147.

¹⁶ FEVEIREIRO, José Luís. “1968: o ano I do ‘milagre econômico’ da ditadura”. In: BENJAMIN, Cid; DEMIER, Felipe (Orgs.). *Meio século de 1968: barricadas, história e política*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2018, pp.153-63.

Como resultado dessas políticas, houve desde 1968 o chamado “milagre” econômico, um período de seis anos consecutivos de elevadíssimas margens de crescimento do Produto Interno Bruto, com inflação relativamente baixa e controlada. Foram índices de mais de dois dígitos de crescimento, chegando ao ápice de 14% de expansão econômica só no ano de 1973. Esse crescimento era baseado no financiamento externo, via empréstimos a juros baixos – como praticado no mercado internacional naquele período – e investimento direto de empresas no Brasil. Além disso, as inversões se centravam no chamado Departamento III, o ramo da indústria responsável pela fabricação dos bens de consumo duráveis, como automóveis e eletrodomésticos, segmento econômico controlado pelas empresas multinacionais estrangeiras. Esse modelo não era exatamente original, sendo em boa medida inspirado na estratégia de desenvolvimento mantida ao longo da administração Kubitschek (1956-1961).¹⁷

Acerca do modelo de crescimento do “milagre”, impulsionado com as medidas econômicas tomadas após o AI-5, é importante chamar a atenção para a elevada fatia de investimentos, principalmente com recursos públicos. Assim, com a retenção das verbas de custeio, foram ampliadas as inversões em empreendimentos estatais, em particular em projetos de infraestrutura. A construção anual de rodovias havia chegado à marca de 1.915 quilômetros em 1968, e foi crescendo paulatinamente ao longo do período do chamado “milagre”, atingindo o índice de 5.493 quilômetros implantados no ano de 1973, um recorde histórico.¹⁸ A construção de estradas de rodagem se dava em prejuízo do transporte ferroviário. No período, foi ampliada a fatia sob incumbência do modal rodoviário no Brasil, chegando este, na década de 1970, a realizar 80% de todo o transporte de mercadorias e 90% da condução de passageiros no país.¹⁹

A ampliação das rodovias, com a realização de grandes projetos como a Transamazônica, a Cuiabá-Santarém, a Rio-Santos, a ponte Rio-Niterói, dentre outras, ia ao encontro dos interesses das empresas automobilísticas estrangeiras que possuíam fábricas no país. A indústria de automóveis foi um dos setores que mais cresceu no período do chamado “milagre”, impulsionado pela construção de estradas e pelo desmantelamento das ferrovias existentes. A produção nacional de automóveis pulou de 148 mil unidades em 1964 para 500

¹⁷ OLIVEIRA, Francisco de. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

¹⁸ ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; DAIN, Sulamis; ZONINSEIN, Jonas. *Indústria de construção e política econômica brasileira do pós-Guerra: relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1982, pp.146-206.

¹⁹ MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 [1980].

mil em 1971.²⁰ Alguns índices chegam a contabilizar que a maior montadora da economia brasileira, a Volkswagen – que, por sua vez, era a maior empresa privada no Brasil na década de 1970 –, tinha suas atividades correspondentes a 1% do PIB nacional.²¹

Ao lado dele, outro setor que esteve na liderança da expansão produtiva foi a indústria de construção, impulsionada com os financiamentos do Banco Nacional de Habitação (BNH) e com os dispêndios do fundo público nas obras de infraestrutura. O BNH havia sido criado logo após o golpe de 1964 e teve suas dotações orçamentárias altamente elevadas com a criação e uso do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e da caderneta de poupança.²² Assim, no período do chamado “milagre”, o banco foi responsável pelo empréstimo não só à construção de casas populares – função que havia justificado a sua criação –, mas também a imóveis para estratos de renda mais elevados e também para empreendimentos de infraestrutura. As construtoras cresciam vigorosamente no período e só uma delas, a Mendes Júnior, teve média anual de expansão de 26% entre 1964 e 1973.²³

A ampliação da fatia disponível para investimentos também permitiu que a Ditadura levasse a cabo grandes projetos de obras, não só na forma das estradas de rodagem. Assim, além de iniciativas como a Transamazônica e a ponte Rio-Niterói, grandes projetos extremamente audaciosos foram montados e levados a cabo no período do “milagre”, após o AI-5. Este é o caso, por exemplo, da Usina Hidrelétrica de Itaipu e outros grandes projetos de geração e transmissão de energia. A usina de Itaipu seria a maior do mundo quando pronta e foi iniciada a partir do estabelecimento do tratado binacional de 1973. Em outra frente, também durante a gestão Médici (1969-1973), foi iniciada a obra da primeira usina nuclear do país, em Angra dos Reis. Eram projetos de vulto, que demandavam muitos recursos para serem implementados e muitas encomendas junto à indústria da construção e a diversas empresas fornecedoras.²⁴

Toda essa política de grandes obras, orçamento dilatado e projetos vultosos convergia com a diretriz da Ditadura de apoio ao grande capital e à concentração de recursos em grandes grupos econômicos. O regime desenvolveu uma política deliberada de incentivo à

²⁰ FEVEREIRO, José Luís. *Op. cit.*, pp.153-63.

²¹ SILVA, Marcelo Almeida de Carvalho. *As práticas de normalização da violência utilizadas pela Volkswagen do Brasil durante a Ditadura Militar brasileira*. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2018.

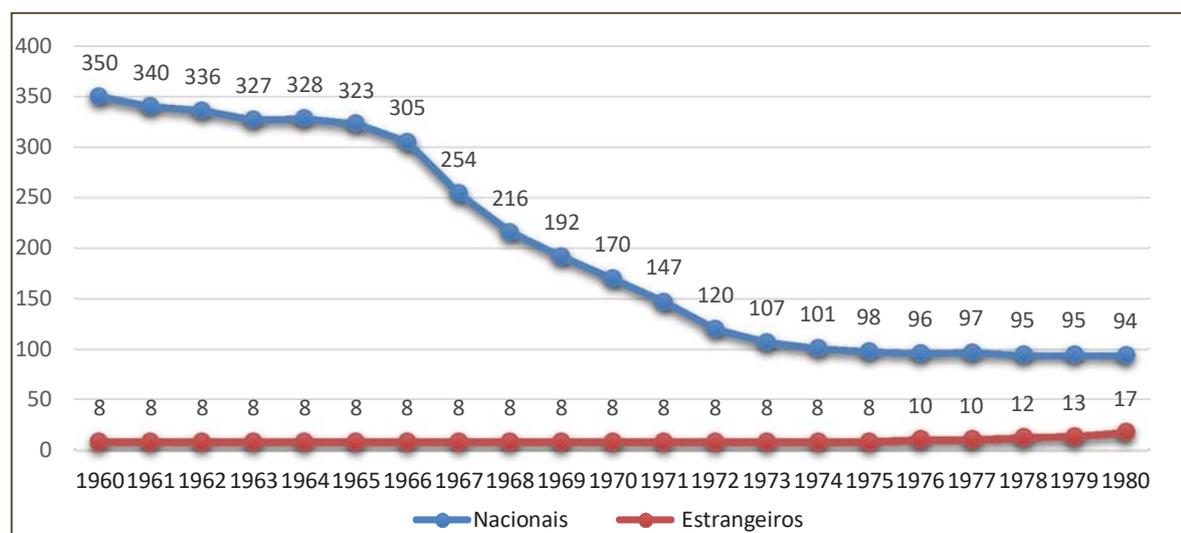
²² FONTES, Virgínia. *Rupturas e continuidades na política habitacional brasileira, 1920-79*. Dissertação (Mestrado em História). Niterói: UFF, 1986.

²³ REVISTA O Empreiteiro. Edição de abril de 1974, nº 75.

²⁴ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: EdUFF, 2014.

centralização de capital, com auxílio a grandes grupos, inclusive nas suas fusões e aquisições. Particularmente sob o ‘delfinato’ essa política prosperou, o que pode ser percebido no mercado bancário, por exemplo. Em 1967, havia no país 313 bancos comerciais, estando apenas 195 na mesma condição três anos depois.²⁵ A concentração bancária foi analisada também por Ary Minella, que desenvolveu o gráfico abaixo:

Gráfico I – Número de bancos comerciais no Brasil, 1960-1980



Fonte: MINELLA, Ary. Bancos e banqueiros durante os “anos de chumbo”. In: MARTINS, Mônica de Souza Nunes; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (Orgs.). *Política econômica nos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018, p.120.

Percebe-se no gráfico a intensa concentração de capital bancário ao longo dos anos 1960 e 70, particularmente no período em que Delfim cumpriu a função de ministro da Fazenda.

Maria Conceição Tavares e José Carlos Assis analisaram da seguinte forma o processo de concentração de capital, centralização de poderes durante a Ditadura e relevância do AI-5 para esse processo:

O centro decisório da política econômica consolidou-se na Fazenda. Munido dos poderes discricionários conferidos ao Executivo pelo AI-5, pouco depois reforçados pela Emenda 1 da Junta Militar, e portanto sem os embaraços do controle da fiscalização legislativa, Delfim expandiu em sua extensão máxima as velas da economia de acordo com sua visão pragmática do desenvolvimento. Todo o aparato

²⁵ PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. “O ‘milagre’ brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973)”. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (Orgs.). *O Brasil republicano*. Vol. 4 – O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp.209-41.

institucional previamente montado no sentido de ordenar, de acordo com um modelo supostamente coerente de financiamento da economia, o avanço atilado do capitalismo brasileiro, sucumbiu diante da força avassaladora das ações tóxicas, dos subsídios e dos incentivos manipulados pelo ministro da Fazenda na boca do caixa do Tesouro, sob a pressão da conjuntura e dos objetivos de curto prazo – quando não dos interesses de apaniguados.

Como fiscal de linha dos grandes fluxos de recursos que através do sistema de financiamento controlado ou supervisionado pelo Estado, fazem mover a roda da economia, o superministro promoveu conglomerados, estimulou fusões, favoreceu a concentração do capital e dos investimentos em regiões e setores eleitos discricionariamente para os ‘incentivos’. Para muitas dessas ações, já havia os instrumentos herdados da administração anterior; para outras, era necessário inventar instrumentos novos ou reorientar antigos. Mas, isso, sob a égide do AI-5, estava ao alcance de uma portaria!²⁶

Vê-se assim que, conforme a interpretação dos autores, a concentração de poder no ‘superministro’ Delfim Netto após o ato institucional permitiu que ele conduzisse com poderes inéditos a política econômica no país. E ele usou os poderes altamente centralizados em suas mãos para promover uma forte concentração de recursos em alguns poucos grupos econômicos, consolidando empresas altamente poderosas no país. O próprio ministro admitiu em entrevista que o AI-5 facilitava suas ações em matéria econômica, o que não ocorreria em um regime democrático.²⁷

Dessa forma, o AI-5 permitiu a reorientação da política econômica, com concentração de recursos e direcionamento do fundo público para grandes grupos empresariais. O ato institucional – ao mesmo tempo em que ampliava a repressão política, a censura e o caráter flagrantemente ditatorial do regime – permitiu a ampliação do próprio caráter empresarial do regime político inaugurado com o Golpe de 1964, e que contou com o apoio explícito desse segmento social. O endurecimento da Ditadura representou um bom negócio para significativa fatia do empresariado, já que proporcionou mais formas de acesso ao fundo público e ampliação do cenário de crescimento econômico do país. No entanto, essas formas de favorecimento da classe dominante não se expressaram apenas na forma de dispêndios estatais, incentivos, isenções e financiamentos por parte de agências públicas. Também as políticas direcionadas aos trabalhadores incorreram em benefício aos empresários e, ao mesmo tempo, revelavam os onerados com o AI-5.

O AI-5, as vítimas econômicas:

²⁶ TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985, pp.28-9.

²⁷ REVISTA Istoé Dinheiro. “Os arquivos de Delfim”. Edição de 19 de novembro de 2003.

Se para boa parcela do empresariado o AI-5 representou uma verdadeira vitória, com diversas possibilidades forjadas a partir da edição do ato, o dispositivo representou uma dura derrota para a classe trabalhadora. O endurecimento do regime gerou uma perseguição intensificada aos sindicatos e trabalhadores, levando a uma piora das condições de vida de operários e outros integrantes das classes subalternas, além de uma dificuldade maior de negociação com o empresariado, fortalecido com o endurecimento do regime.

O Golpe de 1964 já havia representado uma grave perda para os trabalhadores. Logo após a derrubada do regime democrático, fora aprovada uma lei que proibia as greves na maior parte dos casos. Quatro das seis confederações de trabalhadores sofreram intervenção e 563 diretorias de sindicatos foram destituídas. Interventores foram postos nas organizações dos trabalhadores e a capacidade de negociação de salários e condições de trabalho se tornou bastante desfavorável com a repressão sindical e as novidades institucionais, como o fim da estabilidade na empresa privada após 10 anos de serviço, o que ocorreu por conta da instituição do FGTS. As empresas aplicavam também a prática de estabelecer e circular as “listas negras” com nomes de operários engajados e envolvidos em movimentos partidários e sindicais, que eram preteridos na hora da contratação.

Por outro lado, a Ditadura liberou os preços dos produtos com valor tabelado, o que levou à escalada das cifras cobradas em produtos e serviços essenciais, como alimentos e aluguel. Segundo Singer, a medida levou à elevação em 80% do custo de vida somente no ano de 1964.²⁸ Antes mesmo do AI-5, a política desenvolvida em relação à classe trabalhadora era opressiva. Não à toa, Fernando Mattos e outros autores caracterizam os efeitos do PAEG no conflito distributivo e particularmente sobre os trabalhadores como um “padrão de acumulação socialmente excludente”²⁹.

A repressão política aos trabalhadores sofreu uma escalada ainda mais significativa após o AI-5. A medida fez reforçar a intervenção em sindicatos e nas relações de trabalho entre empregadores e empregados. A sindicalização dos trabalhadores no ramo industrial sofreu recuo entre 1965 e 1972, indo de 45 para 39%.³⁰ A Volkswagen fazia relatórios e

²⁸ SINGER, Paul Israel. *A crise do “Milagre”*: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

²⁹ MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BARONE, Ricardo Strazzacappa. “O ‘debate pioneiro’ sobre distribuição de renda no Brasil: como o padrão de acumulação gestado no regime militar de 1964 afetou o perfil distributivo da economia brasileira”. In: MARTINS, Mônica de Souza Nunes; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (Orgs.). *Política econômica nos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018, pp.23-53.

³⁰ MENDONÇA, Sônia Regina de; FONTES, Virgínia Maria Gomes de Mattos. *História do Brasil recente: 1964-1992*. 4ª ed. São Paulo: Ática, 1996.

fichas da atuação política e sindical de seus operários e enviava para o Departamento de Ordem Política e Social (Dops). Segundo relato de operários, alguns chegaram a ser detidos e torturados no recinto da fábrica.³¹ Em 1978, duas viaturas do exército entraram no pátio da fábrica da Telefunken e a imprensa não pôde cobrir o caso. No mesmo ano, a direção da Caterpillar informou a seus funcionários: “O Ministério do Trabalho já veio aqui, o Dops já se colocou à disposição e os seus nomes já estão prontos para serem mandados ao SNI. É bom vocês ficarem quietos e trabalhem, senão as coisas vão engrossar.”³²

Vê-se, no caso, que a suposta “luta contra a subversão e o comunismo” servia como mecanismo para coibir os pleitos dos operários por melhores condições de trabalho e salário. Assim, o perfil contrarrevolucionário e anticomunista do regime funcionava como caldo ideológico que favorecia as atividades e os ganhos dos empresários em detrimento dos trabalhadores. Dessa forma, percebe-se a repressão enquanto um mecanismo de política econômica que gerava ganhadores e perdedores.

A política salarial que vinha sendo implementada desde 1964, com compressão dos vencimentos dos trabalhadores e aumentos limitados do salário mínimo, inferiores à inflação, tiveram continuidade e aprofundamento após o AI-5. Mesmo após ter sofrido uma queda acentuada no período entre 1964 e 1968, acumulando perdas de 23,9%, em um ambiente predominantemente recessivo, o valor real do salário mínimo continuou a decair nos anos seguintes, mesmo em meio a um processo de intenso crescimento econômico. Entre 1968 e 1974, o índice acumulou nova queda, dessa vez, de 22,7%.³³ Com taxas intensamente elevadas de expansão econômica, essa contínua contração dos salários representou um ganho para os empresários, que conseguiram reforçar e incrementar suas taxas de lucro com base na intensificação da exploração da força de trabalho.

O salário mínimo era usado como índice para definição dos proventos da maior parte dos trabalhadores, principalmente os com menor instrução. Nesse sentido, Francisco de Oliveira indica que, durante o período do “milagre”, 33% dos trabalhadores urbanos recebiam

³¹ Sobre isso, ver o filme *Cúmplices: a Volkswagen e a ditadura militar no Brasil* (2017). Direção de Stefanie Dodt e Thomas Aders. Alemanha.

³² Jornal Movimento. Edição nº 181, de 18 a 24 de dezembro de 1974 *apud* IANNI, Octavio. *A Ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981, p.85.

³³ Dados do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). Disponível em <https://www.dieese.org.br/> (Acesso em 23 de setembro de 2018).

vencimento equivalente ao valor de um salário mínimo, e 75% recebiam proventos que iam até a cifra de dois salários mínimos.³⁴

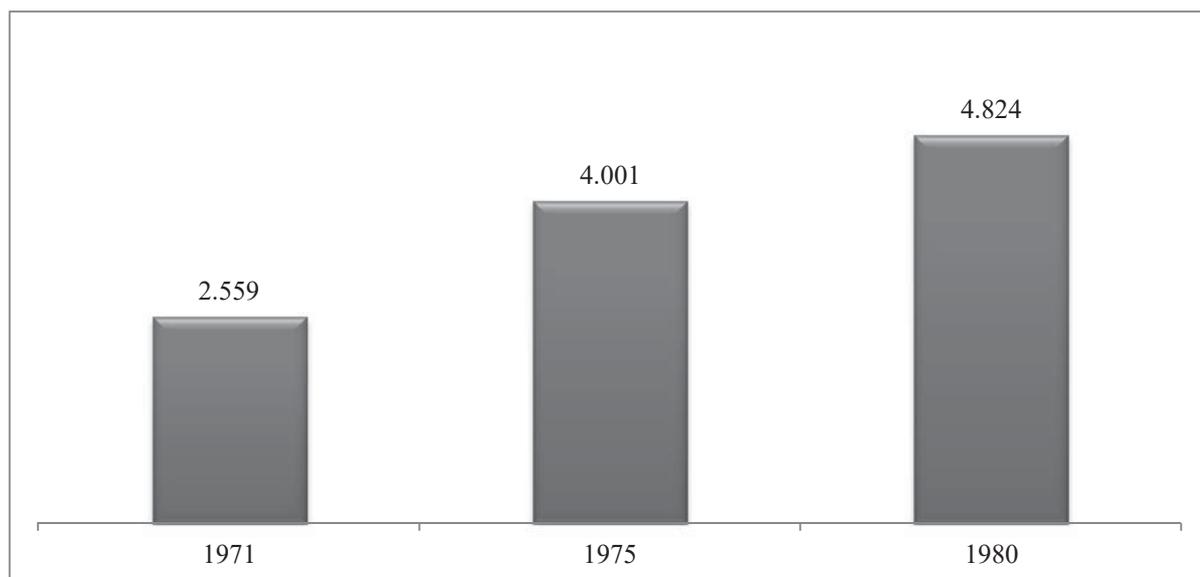
O “arrocho” salarial levou as famílias de trabalhadores a criarem mecanismos para ampliar a sua renda. Assim, a partir de incentivos e facilidades concedidas pelo governo, houve a ampliação do uso das “horas extras” e do trabalho além da carga horária diária do trabalhador. Além disso, houve ampliação dos índices de trabalho infantil no Brasil nesse período, já que vários filhos de trabalhadores lançavam mão da mão de obra de suas crianças para a composição de uma renda familiar mínima. Esse foi um momento de intensificação da produtividade dos trabalhadores. Por conta da elevação da carga de trabalho e da perda de direitos dos operários, as empresas auferiram ganhos diretos com seus trabalhadores, que produziam mais em suas jornadas.³⁵

Uma consequência dramática da perda de mecanismos de combatividade por parte dos trabalhadores e da repressão às suas formas organizativas se deu nas condições de trabalho. Como os sindicatos não tinham como realizar greves e ou fazer manifestações exigindo segurança no ambiente de trabalho, os empresários – buscando reduzir custos e ampliar ganhos – passaram a não disponibilizar mais aos trabalhadores os itens básicos para prevenção de acidentes. Isso levou a uma elevação paulatina das estatísticas de acidentes de trabalho no Brasil após 1964, sobretudo depois do AI-5. O país se tornou recordista internacional nesses índices e vários deles eram letais, como se pode depreender do gráfico abaixo:

Gráfico II – Quantidade de óbitos em acidentes de trabalho no Brasil

³⁴ OLIVEIRA, Francisco de. “A crítica da razão dualista”. In: *A crítica da razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003 [1972]. pp.71-92.

³⁵ MENDONÇA, Sônia Regina de; FONTES, Virgínia Maria Gomes de Mattos. *História do Brasil recente: 1964-1992*. 4ª ed. São Paulo: Ática, 1996.



Fonte: KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O peão e o acidente de trabalho na construção civil no Rio de Janeiro: elementos para uma avaliação do papel da educação nas classes trabalhadoras*. Dissertação (Mestrado em Educação). Rio de Janeiro: FGV, 1988.

Percebe-se a tendência crescente da quantidade de mortes em acidentes de trabalho no Brasil naquele período. Apesar dos dados bastante significativos, outras fontes possuíam números ainda mais elevados. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil teve 8.892 mortes por acidente de trabalho no ano de 1980. Isso é quase o dobro do que Klausmeyer aferiu em seus estudos, que usou dados divulgados no jornal Folha de S. Paulo. Os Estados Unidos, que possuíam mais do que o dobro da população economicamente ativa brasileira, tiveram a metade da quantidade de mortos em ambiente de trabalho que teve o Brasil no mesmo ano – mais exatamente 4.400. De acordo também com a OIT, de cada 100 mil trabalhadores brasileiros em 1980, 20 morreram em acidentes. Na França, esse índice era, para o mesmo ano, de seis para cada 100 mil, e, nos Estados Unidos, de quatro para 100 mil.³⁶

Outra dimensão das consequências econômicas do AI-5 se deu no campo do orçamento e da política fiscal. Se o PAEG, ao reformular o sistema tributário brasileiro, ensejou a criação de uma estrutura de impostos altamente desigual e que incidia mais sobre o consumo do que sobre a renda e herança, beneficiando os estratos mais abastados da população e as empresas, em prejuízo dos trabalhadores e segmentos mais pobres da sociedade, na outra ponta das contas estatais, o caráter regressivo do regime também ficava expresso.

³⁶ ROCCA, Miriam Cantelli. *Uma das faces do capitalismo selvagem no Brasil: a (in)segurança do trabalho na construção civil*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). São Paulo: PUC-SP, 1991.

Assim, a Ditadura pôs fim ao dispositivo que constava na Constituição de 1946 e que determinava gastos mínimos nas áreas de Saúde e Educação. Com a população e os movimentos sociais amordaçados, os gastos previstos para o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e Ministério da Saúde (MS) foram se reduzindo ano a ano após o AI-5. Os dispêndios federais em Educação, que eram de 10,6% dos gastos totais da União em 1965, foram a 4,3% em 1975.³⁷ Já na Saúde, o tombo foi ainda superior, saindo de 4,29% dos gastos gerais federais em 1966 e indo para 0,99% em 1974.³⁸

Em sentido oposto, iam se acumulando e reforçando os orçamentos de ministérios como o dos Transportes, o de Minas e Energia e os militares. Em 1974, enquanto o MEC dispunha de 4,95% do orçamento e o Ministério da Saúde, 0,99%, a pasta dos Transportes possuía 9,35% do contingente total do orçamento federal. Esse recurso era destinado a atividades como a construção de rodovias, melhoramentos de estradas, obras em portos, etc, com recursos que eram orientados para serviços de atuação direta das empreiteiras e outros grupos econômicos.³⁹

Por fim, o AI-5 – e a reformulação da política econômica que ele permitiu – reforçou ainda mais uma tendência que já vinha sendo aplicada desde o Golpe de 1964: a concentração de renda forjada pela Ditadura desde o seu início. Com o corte de recursos aos estados e municípios, corte no custeio, reformulação tributária, ampliação dos investimentos e repressão aos sindicatos e trabalhadores, a sociedade brasileira foi se tornando cada vez mais desigual e segregada. O regime autoritário causou a pauperização das classes subalternas e ampliou o abismo social que caracteriza a formação econômico-social brasileira.

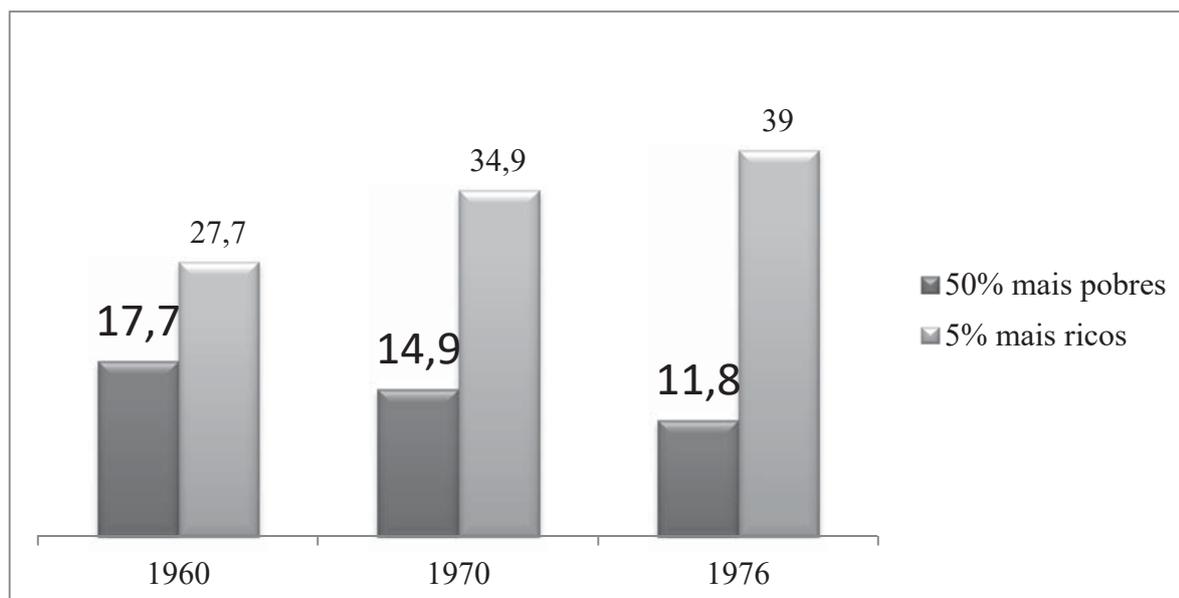
Durante o “milagre”, isso foi denunciado a partir de pesquisas e estatísticas e o próprio governo tentou se justificar, indicando que, tendencialmente, a desigualdade iria retroceder. Porém, não foi o que ocorreu. Pelo contrário, o processo de segregação social no país foi ampliado ao longo do regime, o que se intensificou ainda mais após o AI-5, como indica o gráfico abaixo:

Gráfico III – Participação de parcelas da população brasileira na renda nacional produzida

³⁷ FONSECA, Selva Guimarães. *Caminhos da História ensinada*. Campinas: Papirus, 1993, pp.17-48.

³⁸ JORGE, Wilson Edson. *A Política Nacional de Saneamento Pós-64*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: USP, 1987, pp.112-208.

³⁹ CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas Catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: EdUff, 2014.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) *apud* SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Op. cit.*, pp. 351-84.

Vários outros dados acerca da elevação da desigualdade naquele período poderiam ser mencionados, mas entendemos que, com tudo o que foi mencionado, parece claro quem perdeu e quem ganhou com o AI-5 no que tange aos aspectos econômicos.

Conclusão

Verificamos ao longo deste artigo como o AI-5 correspondeu à elevação da escala de repressão, violência e arbitrariedade da Ditadura brasileira. Desde então, foram cassados, presos e perseguidos vários integrantes da academia, da intelectualidade, da categoria artística, tendo sido implementada, ainda, a censura prévia e outros mecanismos de agressão política aos indivíduos e grupos sociais.

No entanto, conforme vimos, essa repressão correspondia também a uma política econômica, visto que desequilibrava o conflito social entre capital e trabalho, fortalecendo o poder de pressão do empresariado para explorar mais os trabalhadores e auferir maiores taxas de lucro. O Brasil seria buscado por várias empresas multinacionais para a instalação de suas bases justamente por dispor de uma classe trabalhadora altamente amordaçada, barata e vigiada pela repressão estatal. Além disso, o regime fechava os olhos para o trabalho infantil, a falta de condições de segurança no ambiente de trabalho e outras arbitrariedades cometidas pelas empresas.

O AI-5 proporcionou também poderes ainda mais intensos para o comando civil – empresarial – da Ditadura, ao centralizar, na figura do ministro da Fazenda, a força para legislar em matéria econômica, atendendo aos grupos mais poderosos e organizados da burguesia brasileira e internacional. O ator fundamental do capitalismo brasileiro – o Estado – passou a ser anabolizado em poder e flexibilidade, não tendo que atender a pleitos sociais ou dar respostas à população.

Um dos motores principais do “milagre” residiu justamente nas inversões estatais, direcionadas para atividades com alto poder multiplicador, como a indústria da construção. Nesse sentido, podemos ler o Ato também como um mecanismo de política econômica, que acabou escolhendo um lado e beneficiando flagrantemente o empresariado e os estratos mais ricos da sociedade em detrimento dos trabalhadores e das classes subalternas. O AI-5, enquanto instrumento de política estatal, ajudou a intensificar a acumulação de capital, reforçar a inserção subalterna e dependente da economia do país na divisão internacional do trabalho, e tornar a sociedade brasileira uma das mais desiguais e injustas do mundo.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes de; DAIN, Sulamis; ZONINSEIN, Jonas. *Indústria de construção e política econômica brasileira do pós-Guerra: relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, 1982.

FEVEREIRO, José Luís. “1968: o ano I do ‘milagre econômico’ da ditadura”. In: BENJAMIN, Cid; DEMIER, Felipe (org.). *Meio século de 1968: barricadas, história e política*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2018, pp.153-63.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. *Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988*. Niterói: EdUFF, 2014.

Cúmplices: a Volkswagen e a ditadura militar no Brasil (2017). Direção de Stefanie Dodt e Thomas Aders. Alemanha.

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos). Disponível em <https://www.dieese.org.br/> (Acesso em 23 de setembro de 2018).

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981.

FONSECA, Selva Guimarães. *Caminhos da História ensinada*. Campinas: Papirus, 1993.

FONTES, Virgínia. *Rupturas e continuidades na política habitacional brasileira, 1920-79*. Mestrado (Dissertação em História). Niterói: UFF, 1986.

GASPARI, Elio. *A Ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

_____. *A Ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

_____. *A Ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

IANNI, Octavio. *A Ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

JORGE, Wilson Edson. *A Política Nacional de Saneamento Pós-64*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). São Paulo: USP, 1987.

KLAUSMEYER, Maria Luiza Cristofaro. *O peão e o acidente de trabalho na construção civil no Rio de Janeiro: elementos para uma avaliação do papel da educação nas classes trabalhadoras*. Dissertação (Mestrado em Educação). Rio de Janeiro: FGV, 1988.

MAESTRI, Mário. “Submissão e autonomia: apontamentos sobre a gênese, formação e crise do Estado nacional no Brasil“. *In: MENDONÇA, Sonia Regina de. Estado e historiografia no Brasil*. Niterói: EdUff/Faperj, 2006, pp.99-134.

MANTEGA, Guido; MORAES, Maria. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991 [1980].

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; BASTOS, Pedro Paulo Zahluth; BARONE, Ricardo Strazzacappa. “O ‘debate pioneiro’ sobre distribuição de renda no Brasil: como o padrão de acumulação gestado no regime militar de 1964 afetou o perfil distributivo da economia brasileira“. *In: MARTINS, Mônica de Souza Nunes; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (Orgs.). Política econômica nos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018, pp.23-53.

MINELLA, Ary. Bancos e banqueiros durante os “anos de chumbo“. *In: MARTINS, Mônica de Souza Nunes; CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira; BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta (Orgs.). Política econômica nos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018, pp.103-31.

PRADO, Luiz Carlos Delorme; EARP, Fábio Sá. “O ‘milagre’ brasileiro: crescimento acelerado, integração internacional e concentração de renda (1967-1973)“. *In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida (Orgs.). O Brasil Republicano*. Vol. 4 – O tempo da ditadura: regime militar e movimentos sociais em fins do século XX. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, pp.209-41.

PRESIDÊNCIA da República. Decreto Nº 64-345, de 10 de abril de 1969. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D64345.htm (Acesso em 23 de setembro de 2018).

REVISTA O Empreiteiro. Edição de abril de 1974, nº 75.

REVISTA Istoé Dinheiro. “Os arquivos de Delfim“. Edição de 19 de novembro de 2003.

OLIVEIRA, Francisco de. “A crítica da razão dualista“. *In: A crítica da razão dualista*. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003 [1972].

_____. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1977.

ROCCA, Miriam Cantelli. *Uma das faces do capitalismo selvagem no Brasil: a (in)segurança do trabalho na construção civil*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). São Paulo: PUC-SP, 1991.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. “A modernização autoritária: do golpe militar à redemocratização 1964/1984” *In: LINHARES, Maria Yedda Leite (Org.). História geral do Brasil*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1990], pp.351-84.

SILVA, Marcelo Almeida de Carvalho. *As práticas de normalização da violência utilizadas Pela Volkswagen do Brasil durante a Ditadura militar brasileira*. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Rio de Janeiro: PUC-RJ, 2018.

SINGER, Paul Israel. *A crise do “Milagre”*: interpretação crítica da economia brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

TAVARES, Maria da Conceição; ASSIS, José Carlos. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

VERBITSKY, Horacio; BOHOSLAVSKY, Juan Pablo. *Cuentas pendientes: los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A administração do “milagre”*: o Conselho Monetário Nacional, 1964-1974. Petrópolis: Vozes, 1987.