

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

A Política Educacional do Ensino Superior e o Regime Autoritário -  
A Configuração do Ensino Superior em São Paulo

Leny Leitão

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado defendida por Leny Leitão e aprovada pela Comissão julgadora em 22 de dezembro de 1994.

Data: 22 de dezembro de 1994

Assinatura: Leny Leitão

N.º CHAMADA: UNICAMP  
L535p  
V. \_\_\_\_\_ Ex. \_\_\_\_\_  
TOMBO DC/ 23799  
PROC. 43395  
C  D   
PREÇO R\$ 11,50  
DATA 15/05/95  
N.º OPD \_\_\_\_\_

Am-00066978-2

FICHA CATALOGRAFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA CENTRAL - UNICAMP

Leitao, Leny

A politica educacional do ensino superior e o regime autoritario  
L536p - a configuracao do ensino superior em Sao Paulo / Leny Leitao -  
Campinas, SP : [s.n.], 1994

Orientador: Lucia das Mercês Avelar.

Dissertacao (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas.  
Faculdade de Educacao

1. Estado. 2. Autoritarismo. 3. Politicas publicas.  
4. Educacao - Sao Paulo (Estado). 5. Ensino Superior - Sao Paulo  
(Estado). I. Avelar, Lucia das Mercês. II. Universidade  
Estadual de Campinas. Faculdade de Educacao. III. Titulo.

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE EM EDUCAÇÃO na Área de Concentração: Ciências Sociais Aplicadas à Educação à Comissão julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Profa. Dra. Lucia Avelar.

Comissão Julgadora

Esposito, S. D.

Pirica, A. L.

Imker.

Dedicatória

Para minha mãe  
Para Paula e Karina, minhas gêmeas  
mais queridas  
Para Marcus Paulo, meu sobrinho

## Agradecimentos

À Profa. Lucia Avelar, pela firme orientação, incentivo constante e pelo respeito à minha individualidade de produção.

À Elizabeth Pompeo, com quem tive oportunidade de discutir o trabalho e refletir sobre educação, e de quem recebi valiosas contribuições.

Ao professor e amigo Newton Balzan, orientação segura desde minha graduação no curso de Pedagogia no "Sedes Sapientiae".

Ao professor Esdras Borges Costa, por sua contribuição intelectual e sua disponibilidade.

Aos amigos da FAAP e das Faculdades Capital, que souberam compreender a importância deste trabalho para minha realização pessoal, e que sempre me apoiaram.

Ao Alexandre que, pacientemente, cuidou de todo trabalho de digitação e impressão.

Aos meus familiares, que acabaram por alterar a rotina de suas vidas, especialmente na fase final de elaboração.

"O pensamento político e ideológico (desde que não utilizados na cátedra para doutrinar os alunos) é irrelevante. Quando as ideologias extremistas entram nas Universidades ou nos Institutos de Pesquisa a criatividade sai pela janela."

**Prof. ZEFERINO VAZ.**

## RESUMO

Esta dissertação procura analisar a política educacional do ensino superior gestada durante a década de 60, no período de construção do Estado Burocrático-Autoritário, e os caminhos de sua concretização no Estado de São Paulo.

Inicialmente apresentamos a discussão do Estado e do Regime de Governo, não com o objetivo de se elaborar uma análise de amplo caráter explicativo, mas de deixar claro o referencial a ser utilizado durante o trabalho.

Em seguida, analisamos a construção do Estado Burocrático-Autoritário Brasileiro, em suas diferentes fases, buscando entender os conflitos que emergiram durante os anos do autoritarismo, e as diferentes relações estabelecidas entre Estado e Sociedade.

Discutimos, então, o processo de construção da Reforma Universitária, a partir da leitura e interpretação dos documentos legais produzidos, principalmente, a partir do Golpe de 64.

A parte final da dissertação procura mostrar os rumos da Reforma no Estado de São Paulo, e o modo como a Privatização do Ensino Superior, como uma das Políticas Públicas do Estado Autoritário, acabou se viabilizando em favor, não da educação, mas das Mantenedoras, que souberam responder, adequadamente, às demandas dos diferentes grupos da nossa sociedade.

ÍNDICE .....	IX
INTRODUÇÃO .....	XI
CAPÍTULO 1 - O Estado e o Estado Burocrático-Autoritário	
1. O Problema .....	1
2. O Estado e os Fins de sua Ação .....	10
2.1. O Estado em Maquiavel .....	12
2.2. O Estado em Hobbes .....	14
2.3. O Estado em Weber .....	20
3. O Estado Burocrático-Autoritário .....	25
3.1. O Autoritarismo Político .....	27
3.2. As Questões do Autoritarismo Burocrático .....	35
3.2.1. Relações Estado-Sociedade .....	36
3.2.2. Relações Estado Burocrático-Autoritário e Capita- lismo .....	40
4. Políticas Públicas .....	52
CAPÍTULO 2 - O Estado Burocrático-Autoritário Brasileiro	
1. O Estado Militar em Ação .....	55
1.1. 64 - Os Antecedentes do Movimento .....	58
2. Os Três Períodos do Estado Militar em Ação .....	65
2.1. O Governo Castelo Branco .....	66
2.2. Os Governos Costa e Silva e Médici - O Enrijecimento do Regime .....	73
2.3. Os Governos Geisel e Figueiredo - O Início da Abertura e Transição Democrática .....	85
3. O Poder do Estado Militar - Autoritarismo, Burocracia e Tecno- cracia .....	98
CAPÍTULO 3 - A Política Educacional do Estado Militar em Ação	
1. A Reforma do Ensino Superior .....	110
1.1. A Reforma: O Movimento Estudantil e o Papel do Estado ....	112
2. Instituições de Ensino Superior: A Universidade e as Univer- sidades no Brasil .....	117
3. O Processo de Reforma da Universidade Brasileira .....	121
3.1. O Plano Atcon e o Relatório Meira Mattos .....	125
3.2. O Grupo de Trabalho de Reforma Universitária .....	130
4. A Lei 5.540/68 - A Lei da Reforma Universitária .....	135
CAPÍTULO 4 - A Configuração do Ensino Superior em São Paulo	
1. A Realidade da Reforma Universitária .....	141
1.1. A Pesquisa e a Extensão no Ensino Superior .....	142
2. A Natureza das Instituições de Ensino Superior .....	149
3. Os Distritos Geoeducacionais .....	161
4. Cursos, Mercado de Trabalho e Desenvolvimento .....	168

5. O Conselho Federal de Educação - Sua Função na Configuração do Ensino Superior .....	181
6. A Qualificação do Corpo Docente .....	189
7. A Privatização Como Política do Estado .....	194
CONCLUSÕES .....	200
Bibliografia Geral .....	205

## INTRODUÇÃO

Hoje, o Estado de São Paulo, como de resto todo o Brasil, possui um número de Universidades, muito inferior ao de Estabelecimentos Isolados.

Mas, contrariamente ao que aconteceu no Brasil, São Paulo viu proliferar as Universidades de dependência administrativa particular, enquanto nos outros Estados brasileiros encontramos a preponderância das Universidades Federais ou Estaduais. São Paulo presenciou, também, um grande crescimento dos Estabelecimentos Isolados que, em conjunto com as Universidades e Federações de Escolas, ou Faculdades Integradas, deveriam responder às demandas de uma sociedade em processo de transformação.

Neste trabalho buscamos compreender a caminhada do Ensino Superior em São Paulo, tendo como fio condutor a instauração e a consolidação do Regime Burocrático-Autoritário na sociedade brasileira, a partir de 1964, e a gestação do processo de Reforma Universitária durante a década de 60.

No Capítulo 1.-- O ESTADO E O ESTADO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO --, nossa preocupação inicial foi a de definir o problema da Política Educacional do Ensino Superior em São Paulo, a partir do estudo do Estado, do Regime de Governo e de um conjunto de Políticas Públicas.

A discussão do Estado, a partir das análises de Maquiavel, Hobbes e Weber, teve por objetivo a identificação de seus fins e de suas relações com a sociedade, não de forma abstrata, mas de modo a percebê-los na concretização dos planos de ação dos Presidentes-Generais que se sucederam no poder, ao longo dos 20 anos de vigência do Regime Autoritário, e na Instituição que definiu a ideologia e contribuiu na formação da mentalidade predominante nesse período: a Escola Superior de Guerra.

A partir da análise do Estado, nosso esforço foi direcionado no sentido de descrevermos o Estado Burocrático-Autoritário e as articulações que esse Estado estabeleceu com a sociedade e com a nação.

Fechamos o Capítulo com a discussão do conceito de Políticas Públicas e sua compreensão como o "Estado em Ação", já que, entendemos a Política Educacional, neste trabalho, como uma das Políticas definidas pelo Estado.

A partir da definição desse marco teórico no Capítulo 2. -- O ESTADO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO BRASILEIRO -- procuramos apresentar, de forma sucinta, os principais fatos que antecederam o movimento de 64, os três períodos do Estado Militar, e, suas características mais marcantes: as principais medidas político-econômicas acionadas em cada um dos períodos, seus principais nomes, e a forma como a sociedade respondeu aos projetos de cada um dos governos, seja por meio de um apoio efetivo, seja pela manipulação de grandes setores em vista da propaganda desencadeada pelo Governo, ou seja pela coerção que impedia a livre participação da sociedade.

Definido o cenário político-econômico-social criado a partir de 64, no Capítulo 3 - A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO MILITAR EM AÇÃO -- trabalhamos todo o processo de gestação da Reforma Universitária, enfocando desde os desdobramentos do movimento estudantil, até o modo como o Estado assumiu o projeto de Reforma da Universidade [na medida em que percebeu que essa Reforma, longe de colocar em risco o poder do Executivo e das Forças Armadas, poderia ser plenamente utilizada por estes, já que ao mesmo tempo que a demanda da sociedade por mais vagas no ensino superior era satisfeita, essa mesma satisfação poderia ser dada pelo setor privado, que deveria se encarregar do processo de expansão do ensino superior e, ao mesmo tempo, controlar o processo educacional em troca da autorização de funcionamento de novas Instituições de Ensino Superior].

No Capítulo 4. -- A CONFIGURAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM SÃO PAULO --, procuramos estudar de que modo a Lei 5.540/68, que fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior, assumiu sua verdadeira face no Estado de São Paulo.

Esta face da Reforma Universitária em São Paulo, detectada a partir dos dados oficiais do MEC e da pesquisa junto as Instituições de Ensino Superior, procurou identificar a formação de Rede de Ensino Superior, segundo sua natureza, localização no Estado, o crescimento de seus cursos de Graduação e, suas relações com o mercado de trabalho.

Evidenciamos as distorções dessa mesma Rede de Ensino no que

tange à qualificação dos docentes e à realização das atividades de pesquisa e extensão, dadas como indissociáveis da atividade de ensino, mas que estão concentradas, quase que na sua totalidade nas três universidades estaduais de São Paulo.

Demonstramos ainda, como o próprio Estado [por meio do Conselho Federal de Educação], conseguiu responder, durante o período do Regime Autoritário, tanto aos programas de formação de uma mão-de-obra de nível superior compatível com seus projetos, como, no período de redemocratização da sociedade brasileira, às necessidades dos empresários da educação de conseguir sua autonomia, por meio da transformação de seus Estabelecimentos Isolados e/ou Faculdades Integradas em Universidades.

Em síntese, nosso trabalho procura identificar como as Instituições de Ensino Superior puderam responder às funções que lhe são próprias, quais os rumos tomados por elas no Estado de São Paulo e por que a interrelação da Universidade com a Sociedade se estabelece de forma tão precária.

CAPÍTULO 1  
ESTADO E O

ESTADO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO

1. O PROBLEMA

O objeto desta pesquisa é o de procurar compreender como se configura a Política Educacional do Ensino Superior em São Paulo, tendo por referência o momento histórico vivenciado pela sociedade brasileira, quando da implantação do Estado Burocrático-Autoritário.

Tal contextualização prende-se ao fato de que é durante a vigência do Regime Autoritário que se discute, se formula e é promulgada a Lei 5.540 que fixa as normas da organização e funcionamento do ensino superior.

A fundamentação do problema desta pesquisa partiu de dois conceitos básicos, os conceitos de "Estado" e de "Regime de Governo". Ao estabelecermos as relações existentes entre eles, procuramos mostrar que o problema do Estado como um problema de produção e distribuição do poder acaba sempre se manifestando e funcionando sob a forma de um Regime de Governo.

É devido a essa forma de fundamentação que nosso exame da questão da política educacional não pôde ser realizado de modo segmentado, somente a partir de aspectos específicos da própria educação, e em função de suas próprias necessidades (caráter de financiamento, recursos humanos e técnicos, novos investimentos na rede física, etc.).

A política educacional abrange um grande espectro de variáveis cujo conteúdo não é matéria de consenso entre os educadores. Em artigo sobre educação denominado "Lição de Eficiência" e publicado pela revista VEJA (23/06/93), o atual Ministro da Educação, Murílio Hinguel, o pesquisador e economista do Banco Mundial, Claudio de Moura Castro, o ex-Ministro da Educação, José Goldenberg, e o ex-coordenador de pesquisa da CAPES, o engenheiro Sergio Costa Ribeiro, desenvolvem raciocínios diferentes em relação às questões educacionais, sendo que o único ponto de concordância entre eles é a não-construção de novas escolas, já que para todos o problema não está na rede física, mas na sua má utilização, localização, abandono pós-inauguração, falta de luz elétrica, ou alto grau de repetência (1).

Este presente exame não pôde, igualmente, ser realizado a partir de uma visão predominantemente marxista ou neo-marxista que transforma as relações sociais em relações econômicas. Por tal ótica, as relações econômicas, enquanto relações de produção, por serem determinantes na composição da infra-estrutura da sociedade, acabam por transformar a educação e a escola, especificamente, em um elemento da superestrutura meramente reprodutor das relações econômicas:

**"(...) na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado**

---

(1) As questões relacionadas ao financiamento da educação e ensino pago ou gratuito nas universidades serão melhor trabalhadas no Capítulo 4.

grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem determinadas formas de consciência social.

O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina sua consciência (...) A transformação da base econômica altera, mais ou menos rapidamente, toda a imensa superestrutura." (Marx, 1973: 28-29)

O que pretendemos, portanto, é analisar a educação como parte de um conjunto de políticas públicas, tomando a política educacional como uma das que integram esse conjunto.

Esse tipo de análise assume, conforme a terminologia utilizada por Guillermo O'Donnell, que as políticas públicas se definem como "O Estado em Ação". Esse "Estado em Ação" é assim percebido por Fábio Wanderley Reis:

"Tal perspectiva, (...), importa em que a políticas específicas (ou conjunto de políticas) que venham a ser tomadas para estudo sejam consideradas como indicadores no esforço para se alcançar um diagnóstico do Estado" (REIS, 1976: 177)

Isso nos conduz à questão básica da política e da ciência política, que se define como "o problema constitucional" da busca pelos, agentes políticos, de uma solução para um problema que implica na definição da ação estratégica desenvolvida pelo Estado, que não pode

ser desligada das relações de produção e distribuição de poder na sociedade.

Por essa visão podemos entender por "ação estratégica" uma forma de ação orientada por relações entre meios e fins", uma ação instrumental que, exercida no contexto social, acaba por apresentar-se de forma simultânea como "ação" e "interação". Assim, ela pressupõe

"(...) o conceito de racionalidade, (...) que (...) tem a ver, em última análise com relações entre meios e fins (...) a idéia de racionalidade tem necessariamente um conteúdo operatório, envolvendo sempre a idéia de ação orientada por considerações de eficácia, ou seja, a idéia de um sujeito (ou de sujeitos) que se propõe(m) fins e trata(m) de realizá-los através da "manipulação" das condições de seu ambiente (...) e que (...) o contexto da interação é aquele onde se dá diretamente a presença dos possíveis agentes de dominação e manipulação ideológica, bem como das fontes por excelência de perturbações neuróticas - a saber, os outros."  
(Reis, 1984: 82-83)

É esse o enfoque deste estudo, o da política educacional como uma política pública, que deve ter uma racionalidade e organicidade definidas interna e externamente. A racionalidade interna está ligada à coerência entre suas partes distintas, e a racionalidade externa à consistência entre as proposições das políticas e a visão da realidade em que estão fundamentadas.

Procurar descobrir se a racionalidade e a organicidade estão presentes ou ausentes, é necessário para fazermos uma análise crítica, além do que passa a ser um critério de qualidade na construção de uma proposta alternativa da análise da política educacional.

Explicitamente, ou não, toda política educacional como parte de um todo -- o conjunto das políticas públicas -- possui um objetivo fundamental, que exprime a "fucionalidade social" atribuída ao sistema educativo em um determinado momento histórico. Ao se tornar transparente, esse objetivo faz referências às articulações da educação com as dimensões política, econômica e social do projeto global, do qual a política educacional faz parte.

A "funcionalidade social" necessita ser explicitada a partir da idéia de "funcionamento normal", desenvolvida por O'Donnell, ao estudar a questão do capitalismo dependente e formação do Estado Burocrático-Autoritário; e, no caso específico deste trabalho, da formação e desenvolvimento do Estado Burocrático-Autoritário Brasileiro.

O "normal" é definido pela codificação de padrões comportamentais de funcionamento dos capitalisms centrais e sua inter-relação com o que é particular nas sociedades capitalistas dependentes.

Escreve O'Donnell:

"Que quer dizer a "normalidade" de funcionamento econômico de uma sociedade capitalista? Que a sua expansão ou reprodução dinâmica efetua-se sem grandes saltos na acumulação do capital, especialmente de parte de grandes unidades econômicas que nesse processo vão transformando e - parcialmente - eliminando outros agentes econômicos. Essa normalidade é a crise perpétua - porém não evidente - de um crescimento desigual e desigualizante em benefício de unidades mono ou oligopolistas, cuja acumulação subordina os comportamento econômicos e a distribuição geral de recursos no resto da sociedade." (O'Donnell, 1990: 41-42)

Fica claro, então, que a idéia de normalidade é sempre historicamente situada, pois, dependendo da situação dos dominantes, haverá a avaliação da situação geral.

Portanto, a "funcionalidade social", como objetivo fundamental da política educacional, está determinada pelo julgamento -- satisfatório ou não -- da situação atual e futura, pelos atores de maior peso da economia (2).

O objetivo fundamental da política educacional deve ser operacionalizado, e essa tarefa torna-se possível através da construção dos objetivos gerais, que estão estruturados em três partes.

A primeira parte faz referência à abertura que se pretende alcançar no sistema educativo, em relação aos setores sociais que se incorporam ou permanecem nele, isto é, como o sistema atende à população segundo critérios de caráter quantitativo (matrículas, taxas de escolaridade, evasão, repetência, etc.) e critérios qualitativos (distribuição segundo grupos sociais, gênero, localização geográfica, áreas de educação a serem privilegiadas, etc.).

A segunda parte da estrutura dos objetivos gerais relaciona-se ao tipo de formação, isto é, refere-se ao perfil do profissional que o sistema deve produzir para, ao mesmo tempo, ser absorvido e ser produtivo no mercado.

---

(2) A análise do "funcionamento normal" da economia das sociedades capitalistas dependentes será realizada posteriormente, ao estudarmos o Estado Brasileiro durante o Regime Autoritário.

A terceira parte refere-se ao tipo de controle do Estado no desenvolvimento dos sistemas educacionais. Essa dimensão dos objetivos gerais implica na visão doutrinária e disciplinar do Estado na política educacional, isto é, nas formas como a intervenção do Estado se organiza e se concretiza, identificando o campo de ação do governo a gestão ou administração do sistema e as formas como a sociedade civil deve -- ou pode -- participar do mesmo.

Nosso estudo da política educacional do ensino superior, de modo mais delimitado para Estado de São Paulo, estabelecida no período da construção do Estado Burocrático-Autoritário (que se constitui a partir do golpe de 64, e que se define plenamente pela Reforma Universitária), não tem a pretensão de localizar a Universidade Brasileira, já que a realidade não se configura a partir da Universidade, mas dos Estabelecimentos Isolados que dominam o cenário educacional até hoje. E mesmo hoje, com a expansão das Universidades, a situação não se altera na medida, em que a maioria das I.E.S. (Instituições de Ensino Superior) que passam pelo processo de transformação, continuam atuando como Estabelecimentos Isolados.

Portanto, o "Estado em Ação" no campo da política educacional no Brasil se expressou pelo conjunto dos Estabelecimentos Isolados particulares, predominantemente na década de 70, e configurou um sistema educacional de 3o. grau em plena sintonia com o funcionamento e a realidade do Estado.

O projeto do Estado Burocrático-Autoritário, de caráter mo-

dernizante, com o conjunto de suas políticas, possui uma organicidade e globalidade que se fundamentam na idéia do caráter nacional, e que encontram na educação um importante instrumento para execução de um programa político-econômico (que tem como objetivos a restauração da ordem social, para que se possa assegurar as condições propícias ao crescimento econômico, aprofundar a integração da economia brasileira ao sistema capitalista internacional), colocando o Brasil entre as potências do primeiro mundo.

Assim, a política educacional não só atinge o ensino superior, mas dirige-se a todo o sistema educacional, em todos os graus e modalidades, de forma articulada, como mostra a legislação do período.

O texto do Parecer No. 111/71, do Conselho Federal de Educação, que trata da Formação de Professores para disciplinas no ensino médio, deixa claro essa idéia quando mostra que:

"Abstraindo os fatores econômicos, sociais e culturais que respondem pelas modificações já operadas ou em processo, todas orientadas para a eliminação do dualismo de ensino profissional e ensino acadêmico exclusivos deve ser, a primeira providência formal dirigida nesse pressuposto foi a unificação de nível e de critérios na formação regular do magistério, prescrita no Art. 3o. da Lei 5.540, de 28-11-1968. A segunda foi a reunião, na estrutura do Ministério da Educação e Cultura, das antigas Diretorias de Ensino Agrícola, Industrial e Comercial num só Departamento de Ensino Médio. E a terceira será a próxima reformulação de todo o "Ensino de 1o. e 2o. Graus, em prosseguimento à Reforma Universitária, com o que se concluirá o planejamento e formalização da nova Organização Educacional Brasileira." (DOCUMENTA, 124: 206)

Assim, essa política educacional de "caráter desenvolvimentista", definida nas Leis 5.540-68 (Reforma Universitária) e 5.692-71 (Reforma do Ensino de 1o. e 2o. graus), possui duas metas: a primeira é dar continuidade à ampliação da oferta de ensino fundamental (3); e a segunda é formar uma elite técnico-burocrática qualificada, que sustenta o processo de importação tecnológica e modernização da sociedade.

Na medida em que o Estado expande sua atuação no ensino de 1o. e 2o. graus, buscando atingir a primeira meta da política educacional, acaba por diminuir as chances de lucratividade do empresariado da educação nesta área, mas ao mesmo tempo abre as portas do ensino de 3o. grau para esta categoria, que fica com a responsabilidade de formar a elite burocrática necessária para implantação de seu projeto nacional.

A operacionalização da Lei 5.540/68 e a utilização de inúmeros Decretos-Leis não favorece somente os "empresários da educação", que conseguem obter altas taxas de lucro com a expansão dos Estabelecimentos Isolados, mas acaba por favorecer primordialmente o Estado,

---

(3) Não é objetivo deste trabalho analisar o ensino de 1o. e 2o. graus, e portanto a Lei 5.692-71. Dessa forma, não cabe aqui a discussão sobre o modo como essa lei acaba ampliando a educação fundamental, mas que ao mesmo tempo, proporciona tão-somente uma formação mínima para uma mão-de-obra pouco qualificada, permitindo seu ingresso em um mercado de trabalho pouco exigente, dadas as condições da sociedade, quanto à produtividade e competitividade.

que consegue a adesão desses empresários no processo de manutenção de uma "mentalidade" que objetiva a segurança nacional sob aparência de uma "ideologia desenvolvimentista", e que acaba, fundamentalmente, por disciplinar o comportamento das pessoas (4).

Portanto, buscamos estudar e entender o problema a partir do Estado, dos fins da ação desse Estado, da política como ordenação institucional (segundo recursos de poder, dominação e interesse sociais em disputa), e das Políticas Públicas (traduções técnico-rationais, orientadas por consideração de eficácia no jogo de interesse da Política), e não, a partir de um ponto de vista econômico-modernizante.

## 2. O Estado e os Fins de sua Ação

"Todo Estado se funda na força" (Trotsky)

"O Moderno Estado é uma associação compulsória, que organiza a dominação" (Weber)

A discutirmos o Estado Moderno, a partir de Maquiavel, Hobbes e Weber, não pretendemos apresentar uma análise teórica de alto poder explicativo, mas buscamos uma interpretação que procura identificar a construção e os fins do Estado na sociedade brasileira e, de

---

(4) As diferenças entre mentalidade e ideologia serão trabalhadas mais adiante.

forma mais precisa, entender como se apresenta o Autoritarismo Político e, conseqüentemente, o Estado Burocrático-Autoritário. Em um momento seguinte, procuraremos analisar o Estado Brasileiro no período pós-64, sem esquecermos de que esse não é o único momento histórico em que nossa sociedade apresenta-se com marcantes características de um Regime Autoritário, mas é o momento em que se dá início no Brasil, e na América Latina, ao Autoritarismo Burocrático.

É importante frisar que a interpretação do Estado, seja ela dada por Maquiavel, Hobbes ou Weber, acaba sempre envolvendo um problema de produção de poder, uma relação de dominação/sujeição.

Em *Política como Vocação*, Weber afirma:

"(...) O Estado só pode existir, portanto sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores (...) (e que) toda empresa de dominação que reclame continuidade administrativa exige, de um lado, que a atividade dos súditos se oriente em função da obediência devida aos senhores que pretendem ser os detentores da força legítima e exige, de outro lado e em virtude daquela obediência, controle dos bens materiais que, em dado caso se tornem necessários para aplicação da força física (...) [quer dizer] a dominação organizada necessita, por um lado, de um estado-maior administrativo e, por outro lado, necessita dos meios materiais de gestão." (Weber, 1968: 57 e 59)

## 2.1. O Estado em Maquiavel

A questão do Estado não começa a ser discutido com Maquiavel, mas devemos reconhecer que, no sentido usado modernamente, isto foi feito pela primeira vez em "O Príncipe", que inicia com a seguinte afirmação:

**"Todos os Estados, todos os domínios que tem havido e que há sobre os homens foram e são repúblicas ou principados." (Maquiavel, 1979: 5)**

Segundo Maquiavel, o Estado e os governantes dependem da justiça e das armas, quer dizer, as principais bases do Estado apresentam-se como as boas leis e as boas armas, umas dependentes das outras. Mas como ele próprio afirma ("refirir-me-ei apenas às armas"), estas armas estão ligadas às forças que devem auxiliar o Príncipe a manter o Estado.

Quando o Príncipe utiliza-se das forças mercenárias, além de inúteis, elas passam a ser, também, perigosas, pois não têm outro anseio que não seja o seu pagamento.

Sendo assim, o Príncipe deve contar para a manutenção da soberania política com a existência de um exército próprio, formado por soldados leais e sinceramente convictos de que estão lutando pela sua pátria.

O Príncipe deve, então, ter como preocupação básica, a guerra, seu regulamento e sua disciplina, para estar sempre apto, seja pe-

la ação (prática constante de exercício), seja pelo pensamento (leitura da história de outros países, levando em consideração as ações dos "grandes homens", como se comportaram, como conseguiram suas vitórias e derrotas, para não cometer os mesmos erros e seguir os acertos).

A relação dominação/sujeição é reforçada no capítulo "Da crueldade e da piedade -- se é melhor ser amado ou temido" no qual Maquiavel afirma que

"(...) Os homens hesitam menos em ofender aos que se fazem amar do que aos que se fazem temer, porque o amor é mantido por um vínculo de obrigação o qual, devido a serem os homens pérfidos, é rompido sempre que lhes aprouver, ao passo que o temor que se infunde é alimentado pelo receio de castigo, que é um sentimento que não se abandona nunca. Deve, portanto, o príncipe fazer-se temer de maneira que, se não se fizer amado, pelo menos evite o ódio, pois é fácil ser ao mesmo tempo temido e não odiado (...) bastando que (...) abstenha-se sobretudo, de aproveitar-se dos bens dos outros (...) Concluo, pois, que um príncipe sábio, amando os homens como eles querem e sendo por eles temido como ele quer, deve basear-se sobre o que é seu e não sobre o que é dos outros. Enfim, deve somente procurar evitar ser odiado, como foi dito." (Maquiavel, 1979: 70-71)

O estudo desenvolvido por Maquiavel é a busca do estudo da sociedade, partindo da análise objetiva da realidade dos fatos humanos reais. A definição de seu príncipe ideal é inspirada pela figura de Cesar Borgia que

"(...) era considerado cruel, e, contudo, sua crueldade havia reerguido a Romanha e conseguido uni-la e conduzi-la à paz e a fé. O que, bem con-

siderado, mostrará que ele foi muito mais piedoso do que o povo florentino, o qual, para evitar a pecha de cruel, deixou que Pistóia fosse destruída." (Maquiavel, 1979: 69)

Seu objetivo é a realidade política que só pode ser captada pela atuação concreta dos homens, mas a essência de seu trabalho é o fenômeno do poder concretizado na instituição do Estado, procurando atingir a compreensão da forma como as organizações políticas são criadas, desenvolvem-se, persistem e desaparecem.

## 2.2. O Estado em Hobbes

Já nos trabalhos de Hobbes, mais especificamente no *Leviatã*, ele procura estabelecer uma justificativa racional e universal da existência do Estado, e mostrar as razões pelas quais os seus comandos devem ser obedecidos.

Para ele, os homens são iguais; mas tal afirmação não deve ser entendida como uma defesa da democracia política. Essa igualdade encontra-se no desejo de que todas as pessoas têm de autopreservação, procurando sempre aquilo que for necessário para que possa trazer mais satisfação para sua vida, ficando, assim, estabelecido um direito fundamental do homem, que é o da autoconservação.

Entretanto, se os homens fossem guiados somente por essa lei

natural, eles estariam sempre em guerra com todos os outros, e, desta forma, faz-se necessário a busca da paz para que o objetivo da auto-preservação possa ser realizado, já que é a paz que se define como a dimensão mais apropriada para a realização da autoconservação.

Torna-se necessário, então, que os homens definam contratos, "uma transferência mútua de direitos", e, também, que as partes envolvidas firmem um "pacto", que não é nada além de uma promessa de que o contrato será cumprido.

Mas a simples existência do "pacto social" não é suficiente, e passa a ser imprescindível que os homens submetam sua própria vontade à de um outro homem ou à vontade de uma assembléia.

Essas idéias são encontradas, de forma explícita, na segunda parte do *Leviatã*, que trata do Estado. Ao discutir as causas, a geração e a definição de um Estado, ele se exprime da seguinte maneira:

"O fim último, causa final e desígnio dos homens (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre os outros) ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual os vemos viver nos Estados, é o cuidado com sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita (...) apesar das leis da natureza (que cada um respeita quando tem vontade de respeitá-la e quando pode fazê-lo com segurança), se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará, e poderá legitimamente confiar, apenas em sua própria força e capacidade, como proteção contra todos os outros (...) se fosse lícito supor uma grande multidão capaz de consentir na observância da justiça e das outras leis da natureza, sem um poder comum que mantivesse a todos em respeito, igualmente o seria supor a humanidade inteira capaz do mesmo. Neste caso não haveria, nem seria necessário, qualquer governo civil, ou qualquer

estado, pois haveria paz sem sujeição." (Hobbes, 1979: 103-104)

Como isso não é possível, faz-se necessário o estabelecimento, entre os homens, de acordos artificiais, que

"(...) surgem através do pacto (...) e de um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija suas ações no sentido do benefício comum. A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los (...) é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembléia de homens como representantes de suas pessoas (...): Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas." (Hobbes, 1979: 105)

Ao falar "Dos Direitos dos soberanos por instituição, Hobbes diz que o Estado foi instituído quando a maioria dos homens, pelo voto, atribuem a um outro ou a outros (assembléia) o poder de representá-los.

A Instituição do Estado pressupõe, então, que:

- O pacto realizado por um homem o desobriga de qualquer outro que entre em contradição com o atual;
- O direito de representação é conferido ao soberano por meio desse pacto, que não pode ser quebrado: o homem não pode libertar-se da sujeição;

- O voto de consentimento da maioria implica em que, mesmo os que tenham discordado passaram a consentir;
- Ao ser instituído o soberano, seus atos e decisões passam a representar os dos governados; portanto, ele não pode ser acusado de injustiça, na medida em que está atuando e decidindo como cada um o faria;
- O poder soberano não está sujeito à punição, pois como o fim da instituição é a paz, isto quer dizer que, quem tem direito ao fim, tem ao mesmo tempo direito aos meios, para que a paz e a defesa sejam mantidos;
- Cabe à soberania ser juiz de quais opiniões e doutrinas são propícias ou contrárias à paz; definir então, o que falar às multidões e examinar as doutrinas de todos os livros antes de serem publicados (5);
- Ao soberano, cabe o poder de prescrever as regras que acabem por mostrar ao homem quais os bens de que ele pode

-----  
(5) A utilização das idéias de Hobbes pelo Estado Militar e pela Escola Superior de Guerra ficam evidentes, principalmente, em relação ao aspecto específico da censura. O jornal "O Estado de São Paulo" em sua edição especial de 12 de dezembro de 1993, dedicado ao AI-5 (AI-5 - A resistência 25 anos depois) mostra que no "Estado", ainda na madrugada do dia 13 de dezembro de 1968, pelo menos quinze horas antes do anúncio oficial do AI-5, a página dos editais já passava pela censura, e as impressoras eram desligadas.

O objetivo era o controle do que seria divulgado à população para não incitá-la à desordem social, mantendo-se, portanto, a paz tão necessária ao desenvolvimento social.

O AI-5 - seus antecedentes, objetivos e conseqüências será analisado no 2o. Capítulo "O Estado Militar em Ação".

usufruir e quais ações que pode praticar sem ser molestado;

- A autoridade judicial do soberano dá a ele o poder para controlar os impulsos individuais que favorecem a guerra, que é contrária aos fins da instituição do Estado;
- Somente o soberano possui o direito de fazer a guerra e a paz com outros Estados, pois ele sempre tem em vista o bem comum;
- Compete ao soberano a escolha de seus conselheiros; e
- Compete ao soberano sancionar positiva ou negativamente de acordo com a lei ou, se esta não existir, de acordo com o que for considerado mais capaz de servir o Estado.

Portanto, segundo Hobbes (1979), todos os direitos atribuídos ao Soberano não produzirão qualquer efeito, se houver uma divisão. A grande autoridade é indivisível -- "um reino dividido em si mesmo não pode manter-se" -- ,e, sendo assim, os objetivos do Estado Instituído -- a paz e a segurança -- não poderão realizar-se.

É importante perceber que o homem, ou os homens, escolhido(s) não representa(m) somente quem votou nele(s), mas também a minoria que não o(s) escolheu para assim tomar as decisões necessárias, em nome de todos, preservando os homens, como se cada um estivesse tomando individualmente aquela decisão.

Diferentemente do Estado Instituído, o Estado por Aquisição é "aquele em que o poder do soberano foi adquirido pela força, em vis-

ta do medo da morte ou do cativo, que os homens individualmente têm" (Hobbes, 1979). Assim, estabelece-se a autorização ao soberano ou à assembléia, o poder sobre suas vidas e liberdade.

Este domínio adquirido é aquele, segundo Hobbes, chamado de "despótico", no significado de "déspotes" -- senhor ou amo, o domínio do senhor sobre seu servo:

"O domínio é adquirido pelo vencedor quando o vencido, para evitar o iminente golpe de morte, promete por palavras expressas, ou outros sinais de sua vontade, que enquanto sua vida e a liberdade de seu corpo lhe permitem, o vencedor terá direito a seu uso. Após realizado este pacto o vencido torna-se servo (...) isto é, alguém a quem se permite a liberdade corpórea e que, após prometer não fugir nem praticar violência contra seu senhor, recebe a confiança deste último (...) Não é a vitória que confere o direito de domínio sobre o vencido, mas o pacto celebrado por este" (Hobbes, 1979: 124)

Entretanto, é importante frisar que, independentemente de se estabelecer um "Estado Instituído" ou um "Estado por Aquisição", os direitos e as conseqüências desta soberania, seja de um homem ou de uma assembléia, são os mesmos.

## 2.3 O Estado em Weber

Como em Maquiavel e Hobbes, também em Weber a discussão do Estado envolve uma relação de dominação/sujeição, e tanto o termo "Estado" quanto o termo "força" são, na análise Weberiana, noções praticamente indissolúveis.

A noção de Estado pode ser entendida tanto por uma "via histórica" quanto por uma "via analítica e conceitual".

Pela "via histórica", ele acentua o sentido e a meta principal da instância estatal, além de sua concretização material e ideológica, ao longo do processo de formação histórica -- formação do "Estado Moderno". Pela "via analítica e conceitual", ele reflete e estuda detalhadamente o fenômeno da dinâmica política, seu sentido e seu significado. Isto quer dizer que:

"(...) Por um lado o Estado é tratado como uma realidade (...) de dominação (...), além de veículo de poder (...) é tanto base e ápice quanto continente e conteúdo da dominação (...) Por outro lado, o "Estado" é tratado como realidade datada e localizada, isto é, concreta, histórica, política (...)." (Dreifuss, 1993: 17)

Ou, ainda, em outras palavras:

"(...) a sua [de Weber] definição "clássica" de Estado comporta tanto a constatação do fenômeno histórico, quanto a percepção dos seus componentes "vitais", intrínsecos e contextuais, necessários

para constituir-se e realizar-se como tal, isto é, para ser "Estado." (Dreifuss, 1993: 20)

Assim, o Estado passa a ser explicado por uma realidade que não é composta tão somente de elementos jurídicos e nem de uma personalidade coletiva. Pelo contrário, refere-se a um curso -- real ou construído como possível -- da ação social dos indivíduos.

Mas, ao mesmo tempo, não pode ser tão somente definido pelo conteúdo do curso da ação social dos indivíduos. Já, a princípio, o Estado Moderno precisa ser definido pela utilização de um meio -- o da coação física:

**"El estado, lo mismo que las demás asociaciones políticas que lo han precedido, es una relación de dominio de hombres sobre hombres basada en el miedo de la coacción legítima (es decir: considerada legítima)" (Weber, 1992: 1057) (6).**

Entretanto, a coação física não pode ser entendida como o único meio administrativo ou o meio normal para definição do Estado, mas, sim, como seu meio específico sempre que falham outros instrumentos. A força física legítima deve ser entendida como o fio condutor da ação do sistema político.

Em sua análise histórica, Weber mostra como foi utilizada a coação física por diferentes tipos de associações,

---

(6) As citações da obra de Weber -- **Economia y Sociedad** -- foram conservadas em castelhano, não só por se ter utilizado a edição da Fondo de Cultura Economica, mas também por não se dispor de tradução completa da obra, iniciada pela UNB.

(7). Mas hoje é o Estado que chama para si o monopólio desse meio de forma legítima e, se modernamente associações ou pessoas individualmente utilizam-na, é porque o próprio Estado concedeu-lhes esse direito.

A compreensão do "Estado" deriva da compreensão da "Política" e da sua relação com o poder, e Weber assim a expressa:

"Desde el punto de vista de la consideración sociológica, una asociación "política" y en particular un "Estado" no se pueden definir por el contenido lo que hacen. En efecto, no existe apenas tarea alguna que una asociación política no haya tomado alguna vez en sus manos, ni tampoco puede decirse de ninguna, por otra parte, que la política haya sido siempre exclusivamente propia de aquellas asociaciones que se designan como políticas, y hoy como Estados, o que fueron históricamente las precursoras del Estado moderno (...) (já) La "Política" sería, así, para nosotros: aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución del poder, ya sea entre Estados en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende, (...) Quando se dice de una cuestión que es una cuestión "política", o de un ministro o un funcionario que es un funcionario "político, o de una decisión que tiene carácter "político", entonces se entiende siempre con ello que los intereses de la distribución, la conservación o el desplazamiento del poder son determinantes de la respuesta a aquella cuestión, o condicionan aquella decisión, o determinan la esfera de actuación del funcionario en cuestión. El que hace política aspira a poder: poder ya sea como medio al servicio de otros fines, (...) o poder "por el poder mismo", o sea para gozar del sentimiento de prestigio que confiere." (Weber, 1992: 1056-1057)

---

(7) Weber chama de "associação" uma relação social fechada para fora ou cujo regulamento limita a participação quando a observação de sua ordem está garantida pelo comportamento de determinadas pessoas, destinado particularmente a esse propósito.

Assim, uma questão é definida como política sempre que "os interesses de conservação e distribuição de poder" se apresentarem como variáveis determinantes para a sua resposta, e também condicionarem o curso da ação social dos indivíduos envolvidos, seja um ministro ou um simples funcionário.

Torna-se necessário, então, desenvolvermos a percepção que o poder implica na probabilidade de impor a própria vontade dentro de uma relação social, mesmo contra toda a resistência e fundamento dessa probabilidade, e de que a dominação indica a probabilidade de encontrar obediência a um mandato de determinado conteúdo entre determinadas pessoas.

Relacionado aos conceitos de poder e dominação, encontra-se o de "disciplina" (8), que encerra uma "obediência habitual" por parte das pessoas, obediência esta que acaba por se dar sem resistência ou crítica. Ela tem também traços de ordenamento regrado, treinado e internalizado, tanto por meios e formas coercitivas quanto coativas, e se manifesta como "auto-controle socialmente desenvolvido".

A organização contínua da disciplina necessita de entidades e instâncias normativas e coercitivas, além de modernos esforços associativos que fazem desaparecer práticas tradicionais de submissão e de consentimento irracional:

---

(8) O conceito de disciplina é de máxima importância nesta discussão, pois é parte do conteúdo do significado de mentalidade, para a compreensão total da política educacional de 3o. grau implantada durante o período do Regime Autoritário no Brasil, porque traz "à luz o curso da ação do Estado, na realização de seus objetivos".

"(...) a obediência, subsumida na disciplina e assim racionalizada, pode se tornar "lei e ordem", seja através do parto de força ou até desta como instrumento que escora o governo e a autoridade legítima quando não legal." (Dreifuss, 1993: 58)

Podemos perceber portanto, que toda situação de dominação está ligada, à presença de pessoas que mandam de forma eficaz em outras, seja pela existência de um quadro administrativo, seja pela existência de uma associação. Devemos também ressaltar que a existência desse quadro administrativo ou da associação não é condição "sine qua non" para a existência da situação de dominação; mas, de acordo com Weber, em todos os casos normais há a existência de pelo menos uma dessas formações.

Uma associação é denominada de "associação de dominação" sempre que seus membros estejam submetidos à relação de dominação/sujeição em razão da ordem vigente, mas essa mesma associação de dominação só pode ser chamada de política quando

"(...) su existencia y la validez de sus ordenaciones dentro de un ambito geográfico determinado, estén garantizados de um modo contínuo por la amenaza y aplicación de la fuerza física por parte de su cuadro administrativo." (Weber, 1992: 43)

Dessa forma, a concepção Weberiana pressupõe dois elementos para a constituição do Estado Moderno: a presença de um aparato administrativo, com a função de prover a prestação de serviços públicos, e o monopólio legítimo da força. Esse caráter de monopólio do poder de

coação do Estado é uma característica tão essencial quanto o seu caráter racional de "instituição" e o seu caráter contínuo "de empresa".

Deve o Estado ser entendido como uma instituição política de atividade continuada, na medida em que seu quadro administrativo mantenha, com êxito, a pretensão ao monopólio legítimo da coação física para a manutenção da ordem vigente. Neste ponto, o que Weber procura explicitar é que "o poder é exercido através da rotina da administração", tanto civil quanto militar.

Portanto,

"(...) O Estado será visto por Weber como uma organização contínua, que, por um processo histórico específico (...) passa a concentrar e centralizar os meios de dominação -- até o ponto de monopolizá-los --, (...) exercendo esta capacidade potencialmente ou de fato, num território delimitado (...) A força (...) está na origem dos Estados ao longo dos tempos, como o está também no nascedouro do Estado Moderno." (Dreifuss, 1993: 92)

### 3. O Estado Burocrático-Autoritário

" O Estado Burocrático-Autoritário é um tipo historicamente específico do Estado Capitalista."  
Guillermo O'Donnell

Juan J. Linz define o regime democrático como aquele que possibilita alternativas políticas com direitos de liberdade de asso-

ciação, expressão e outras liberdades básicas dos homens, e que pressupõe a participação de todos os membros da comunidade política, independentemente de suas preferências políticas; nele há uma competição livre entre líderes, que devem passar por um processo de reavaliação periódica de seu direito de governar.

O mais importante nessa acepção é percebermos que a distinção de um regime democrático não é dada pela

"(...) oportunidad legal e igual para todos de expresar todas las opiniones y la protección del Estado contra arbitrariedades, especialmente la interferencia violenta contra ese derecho. Nuestra definición de democracia no abarca a regímenes que (...) no han sido capaces de presentarse ante la sociedad para que ésta lo revalidara." (LINZ, 1987: 18)

A democracia deve, então, ser entendida como a forma de institucionalização política que permite alterações de ordem sócio-econômica, cultural ou religiosa, sem que haja mudança imediata na esfera política, ou considerável influência, independentemente da liderança, política, nos outros setores da ordem social.

Quando os homens chegam ao poder após a quebra de uma democracia, normalmente definem este processo como "revolucionário", atribuindo ao termo revolução (9) e a tudo o que ele simboliza uma "aura de legitimidade".

---

(9) De acordo com Juan J. Linz, em seu livro *La Quiebra de las Democracias*, o termo "revolução" como mudança radical na estrutura social

Na medida em que a sociedade civil acredita na legitimidade do governo, ela assegura sua capacidade para fazer cumprir uma decisão, e é absolutamente normal que nenhum governo consiga de seus cidadãos uma adesão total. Ao mesmo tempo, devemos perceber que nenhum governo consegue sobreviver sem que a crença na legitimidade de suas decisões seja compartilhada por grande parte de seus cidadãos, e um número ainda maior dos que controlam as Forças Armadas.

Desse modo, a quebra de todo e qualquer regime democrático vai estar sempre associada a uma situação concreta, sendo que, provavelmente, muitos dos atores que participam desse processo não têm consciência da natureza do regime que pode surgir. Esta falta de consciência pode atingir até mesmo aqueles que estão mais diretamente envolvidos, e cujo objetivo é a alteração da ordem política vigente.

### 3.1. O Autoritarismo Político

Tendo por base os trabalhos realizados por Juan Linz e Guillermo O'Donnell, podemos afirmar que toda quebra de um regime democrático e a transição para uma outra forma de manifestação do Estado aca-

-----  
"não pode ser aplicado à maioria das quebras das democracias", na medida em que estes movimentos apresentam-se, muito mais, como contrarrevolucionários, pois seu grande objetivo é evitar que ocorram mudanças radicais.

ba sempre afetando milhões de pessoas dentro da sociedade, e envolvendo uma gama muito grande de emoções, em relação à nova situação. Mas não devemos focar a mudança somente no momento da ruptura, no momento em que a crise se mostra de forma mais contundente, pois ela é somente a culminância de um processo.

Antes de analisarmos o Regime Autoritário e seus elementos constitutivos, é necessário fazermos uma distinção entre Regime e Governo.

O Regime deve ser apresentado como o conjunto de padrões comportamentais efetivos, que passam a determinar como serão definidas as formas de seleção e de acesso aos papéis do governo, bem como os critérios de representação formulados, seja por interesses da sociedade civil, por instituições estatais, ou por ambas (cidadãos, partidos, representações corporativas, forças armadas), que acabam definindo as expectativas de acesso aos papéis.

Já o Governo deve ser apresentado como o conjunto desses papéis que mobiliza direta ou indiretamente (ordens, coação, recursos controlados) toda a hierarquia burocrática:

"... As definições de governo e regime podem ser resumidas dizendo-se que o primeiro é o cume do aparelho estatal, e que o regime é o traçado das estradas que conduzem a esse cume." (O'Donnell, 1990: 30).

Na medida em que entendemos o regime como os caminhos que conduzem ao governo, torna-se-nos mais fácil compreender porque Juan Linz demonstra, em seu estudo "Um Regime Autoritário: Espanha", que não se pode trabalhar somente com a dicotomia democracia/totalitarismo, ou pólos de um "continuum", pois existem casos específicos, como por exemplo as "ditaduras militares modernizantes", que não podem ser aí enquadradas.

Faz-se necessário, então, entendermos desde os "regimes partidários progressistas", das áreas subdesenvolvidas, até as "ditaduras militares modernizantes", cuja natureza é mais própria dos regimes autoritários (LINZ, 1970).

Segundo Juan J. Linz,

"Regimes Autoritários são sistemas políticos com um pluralismo político limitado e não responsável: sem uma ideologia elaborada e dirigente (porém com mentalidades específicas); sem mobilização política intensiva ou extensiva (exceto alguns pontos em seu desenvolvimento), e nos quais um líder (ou, as vezes um pequeno grupo) exerce o poder dentro de limites formalmente mal definidos mas realmente bem previsíveis." (Linz, 1970: 320)

Ao procurarmos entender o Regime Autoritário como um tipo ideal, é importante que tenhamos claro o próprio conceito, e dominemos sua significação.

No ensaio "A Objetividade do Conhecimento nas Ciências e na Política Sociais" Weber diz que:

"... Obtém-se um tipo ideal mediante a acentuação unilateral de um ou vários pontos de vista, e mediante o encadeamento de grande quantidade de fenômenos isoladamente dados, difusos e discretos, que se podem dar em maior ou menor número, ou mesmo faltar por completo, e que se ordenam segundo os pontos de vista unilateralmente acentuados, a fim de formar um quadro homogêneo de pensamento. Torna-se impossível encontrar empiricamente na realidade esse quadro na sua pureza conceptual pois trata-se de uma utopia." (Weber, 1977: 76)

O tipo ideal, então, reúne traços da manifestação do fenômeno na realidade até chegar à concepção de sua expressão mais pura, mas que jamais se apresenta dessa forma nas situações reais observáveis.

A noção de Regime Autoritário como tipo ideal também é uma abstração que acentua certas características, e deixa de lado, ao menos momentaneamente, a realidade.

É muito útil, de acordo com o raciocínio de Juan J. Linz, estudar os Regimes Autoritários como um tipo distinto, pois isso ajuda a entender como eles resolvem os problemas que são comuns aos diferentes sistemas políticos, isto é, como se mantém o controle, se obtém a legitimidade, como se recrutam as elites, como se articulam e se agregam os interesses, como se tomam as decisões e se relacionam com as diferentes esferas institucionais, a saber: as forças armadas, entidades religiosas, a intelectualidade, a economia, a educação.

A análise empreendida por Weber é comparativa, e seu objetivo é o de buscar, nas várias configurações históricas, não aquilo que seja comum a todas, mas, pelo contrário, trazer à tona o que é pecu-

liar a cada uma delas (10). Isso porque, se não forem examinadas as características próprias de cada configuração, as condições próprias de sua emergência, os conceitos de poder mantidos por quem os moldam, corre-se o risco de tratar os Regimes Autoritários tão-somente como desvios dos tipos ideais, não podendo ser estudados nem sistemática e nem comparativamente.

Ao se usar o conceito de tipo ideal tem-se consciência não daquilo que é genérico, mas, pelo contrário, daquilo que é específico aos fenômenos analisados.

Assim, nos Regimes Autoritários, a liderança pessoal é uma característica que, apesar de ser normalmente encontrada, não se apresenta como essencial, já que pode ser encontrado não um único líder, mas um grupo -- uma junta governativa --, e mesmo que aquele exista, não precisa obrigatoriamente possuir qualidades carismáticas, havendo a possibilidade de associar tanto elementos de dominação legal, quanto tradicional.

A característica principal dos Regimes Autoritários é seu pluralismo limitado, diferente do pluralismo das democracias. Neles não existe a participação aberta na competição pelo poder, principalmente por meio dos partidos políticos, e pelas formas de controle social estabelecidos. De modo particular, o controle dos meios de comu-

---

(10) No estudo de Juan J. Linz, o que é peculiar no caso da Espanha; no estudo de Guillermo O'Donnell, o que é peculiar no caso da Argenti-

nicação de massa é extremamente rígido, salvo algumas exceções como as publicações oficiais e, em alguns momentos, as publicações da Igreja.

Aqueles que sobem ao poder, apesar de representarem os interesses de muitos grupos e instituições, não conseguem obtê-lo com base apenas no apoio desses grupos, mas, principalmente, em função da confiança que neles é depositada pelo líder ou pela "junta de governo".

Nos Regimes Autoritários, a distinção entre o Estado e a Sociedade não é eliminada; mas é importante que se faça o exame dos diferentes modos de se conceber a relação entre o poder do Estado e a Sociedade.

Essa relação é examinada pelo entendimento do termo "mentalidade", que se apresenta como uma atitude intelectual, uma predisposição psíquica, como um estudo de caráter social. A mentalidade identifica as maneiras de pensar e sentir que, por serem mais emocionais que racionais, acabam proporcionando formas não codificadas de reagir às diferentes situações.

Utilizando o conceito de "mentalidade" do sociólogo alemão Theodor Geiger, Juan J. Linz mostra que "os regimes autoritários baseiam-se em mentalidades específicas, mas difíceis de definir, ao con-

-----  
na, entre junho de 1966 e março de 1973; e neste trabalho, procuramos utilizar dos estudos desses autores, buscando aplicar os conceitos por eles elaborados, ao Estado Brasileiro no período pós-64.

trário dos regimes totalitários que possuem ideologias" (11). Juan Linz afirma, ainda, que:

"... Quanto mais tradicional for o regime autoritário, maior se torna o papel desempenhado pelos militares e funcionários públicos, mais importante se tornam as "mentalidades" no entendimento do regime, e ... o enfoque das ideologias, mesmo aquelas que são amplamente divulgadas pelo governo, pode ser incorreto." (Linz, 1970: 324)

A apatia é outra característica dominante desse regime que espera sempre receber dos governados uma aceitação passiva. Esse comportamento apático não é encontrado no momento da crise de implantação do Regime Autoritário, pois neste estágio há normalmente uma grande participação popular. Entretanto, a partir da estabilização da nova situação, a despolitização passa a fazer parte do conjunto da sociedade.

A despolitização se apresenta como um mecanismo para se diminuir a tensão na sociedade, e se conseguir alguma reintegração, pela apatia, daqueles mais fortes em suas convicções.

---

(11) De acordo como Theodor Geiger, citado no texto de Juan J. Linz, a ideologia se apresenta como um conteúdo intelectual, um reflexo que se estabelece sempre posteriormente e está firmemente configurada. Apresenta-se como sistemas de pensamento mais ou menos elaborados e organizados, em geral de forma escrita por intelectuais, pseudo-intelectuais ou com sua assistência.

A situação de apatia ou mobilização política nos Regimes Autoritários depende mais das oportunidades da própria estrutura social no contexto político e da situação internacional, arregimentando as pessoas para uma causa nacionalista, do que dos desejos e perspectivas ideológicas dos governantes.

O outro elemento definidor dos Regimes Autoritários é a forma como se apresenta o partido político, que não ultrapassa o nível de uma precária "organização de burocratas de segunda linha", na medida em que não é testado na luta pelo poder, pois é criado após a instalação do novo regime, e sempre atrai pessoas que visam, especialmente os próprios interesses.

Mas é fundamental, também, avaliarmos -- principalmente neste estudo em particular -- a posição dos militares, já que, quando o rompimento com o passado foi feito por meio de um golpe militar, a posição do exército passa a ser ainda mais valorizada, e ele é apresentado não só como apolítico, mas também como a entidade que irá transferir, novamente, o "poder" ao povo, uma vez que a ordem seja restabelecida e a corrupção erradicada da sociedade, conduzindo-a ao caminho do desenvolvimento e da modernização.

Inicialmente, afirmamos que as Forças Armadas apresentam-se como um ator "acima da política" é percebermos que esta instituição, com sua coesão e disciplina, é a própria garantia para que o processo revolucionário não seja interrompido.

Assim como o "Comando-em-Chefe" traça a estratégia com base

nos diferentes serviços e departamentos, no cume dessa hierarquia social aparece um governo que deve detectar o interesse geral da sociedade e convertê-lo em ordens. Nessa concepção, o "Comando-em-Chefe" e o Governo encarnam uma racionalidade superior única, que acaba por abarcar o conjunto do sistema social.

Na avaliação dos Regimes Autoritários, não devemos deixar de lado sua capacidade para criar instituições políticas estáveis, que conseguem articular "os interesses da sociedade" para fazê-la voltar à normalidade, especialmente quando a crise e a instalação do novo grupo no poder se concretizou em função do "ardor" do embate ideológico, e do teor das políticas seguidas que, socialmente, ao se apresentarem como progressistas ou conservadoras, acabam por influir no próprio regime

### 3.2. As Questões do Autoritarismo Burocrático

O Regime Autoritário, como tipo ideal, é uma abstração que enfatiza algumas características, e que ao mesmo tempo ignora outras.

A partir desse conceito, procuramos deixar evidente que a análise das diferentes configurações históricas, não busca o comum, mas o que é próprio de cada sociedade no processo de instalação desse Regime.

Na busca de maior especificidade conceitual, podemos falar não só do Regime Autoritário mas, segundo Guillermo O'Donnell, do "Autoritarismo Burocrático", que se apresenta como uma forma característica de dominação que emergiu na América Latina, justamente no Brasil, com o Golpe Militar de 64.

O'Donnell refere-se ao Estado Burocrático-Autoritário como um "tipo historicamente específico do Estado Capitalista". Esse Estado mantém com a sociedade relações mais amplas que as de caráter, puramente, econômico, e que, precisam ser desvendadas, objetivando compreender como esta sociedade acaba respondendo ao projeto educacional do Estado Autoritário.

### **3.2.1. Relações Estado-Sociedade**

Ao estudar a formação do Estado nos "Países do 3o. Mundo", O'Donnell procura demonstrar que, contrariamente à visão clássica, este não se apresenta como "um reflexo da sociedade civil", mas como "agente de uma síntese" de interesse particular e, ao mesmo tempo, geral, em uma sociedade profundamente heterogênea.

As discussões a respeito das relações Estado-Sociedade sejam elas de caráter teórico ou de caráter investigativo, em um marco comparativo, acabam sempre por envolver questões de relação entre a li-

berdade e a igualdade, dos limites de separação entre o setor público e o setor privado, entre o poder regulador do Estado e o campo de liberdade individual, além das questões fundamentais da legitimidade do poder e da racionalidade pública.

Essa duas últimas passam a ser fundamentais quando o objeto de estudo são as sociedades que vivem sob um Regime Autoritário, isto porque, além de faltar-lhes legitimidade, também não conseguem garantir a racionalidade pública.

Ao estudar essas relações, Hélio Jaguaribe se expressa da seguinte maneira:

"... la evolución de todas as sociedades constituye una continua tentativa de ajuste, tanto en el plano institucional como en los procesos políticos corrientes, de la legitimidad a la racionalidad pública... la experiencia histórica y el análisis comparativo de los casos contemporáneos revelan una alta correlación entre el nivel medio de la racionalidad observable en una sociedad, y su nivel de racionalidad pública. Ese nivel de racionalidad, por su parte, depende básicamente del nivel de la educación popular y de la medida en que las relaciones intrasociales sean más de consenso que conflictivas. En el curso de la historia de la humanidad, sólo recientemente lograron esas dos variables un nivel de atención satisfactorio, y sólo en relación con un número reducido de sociedades muy desarrolladas." (JAGUARIBE, 1992: 15-16)

As sociedades que vivem sob Regime Autoritário presenciam o comprometimento constante do Estado com os grupos que lhes dão sustentação e, como resultado, a expansão progressiva do Poder Executivo, em detrimento do Poder Legislativo.

Este é o "locus" privilegiado das oposições, das propostas alternativas, das comissões parlamentares que discutem, mas que não possuem força na vigência do Regime para afetar o Poder Executivo.

Devemos ressaltar também que o Legislativo não é um refém do Estado -- concretizado na figura do Poder Executivo e/ou das Forças Armadas -- pelo simples fato de deter um excepcional poder de controle em suas mãos; porém ele se torna um refém por ser continuamente cooptado pelo Executivo, por meio de uma política de empreguismo, de recursos concedidos para fins eleitorais, ou promessas de escolha para cargos importantes na máquina administrativa.

Acontece que a utilização desses instrumentos de cooptação pelo Executivo acabam por impregnar o Legislativo, aprofundando a separação entre o Estado e a sociedade. Nesse momento, resta ao Executivo lançar mão da idéia de nação como "o arco englobante" de solidariedades que postula a homogeneidade de um "nós" frente ao "eles" de outras nações" (O'Donnell, 1990: 27).

Quanto maiores são as desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais, mais os governantes insistem no chamamento à unidade da nação, da sociedade, do Estado, buscando apagar a profunda separação entre amplos setores da sociedade, e as tendências expressas pelo Estado e os grupos que lhes dão apoio.

A recorrência à idéia de nação torna-se tão mais intensa quanto maior é a falta de clareza sobre as diferenças entre a "cooptação política" e os "sistemas de interesses e representação".

Enquanto a "cooptação política" refere-se a um sistema de participação controlada e dependente, que transforma a participação política em um benefício outorgado, e não em um direito, a defesa de interesses e representação pressupõe uma participação política ativa diante das demandas da sociedade, acarretando, conseqüentemente, um aumento de poder e prestígio, sempre que esses grupos conseguem responder positivamente às expectativas das bases que lhes outorgaram o poder (SCHWARTZMANN, 1988).

Em conseqüência dessa distorção, constrói-se a noção de que os grupos políticos não devem defender e representar interesses, mas colocar-se acima deles, buscando sempre os objetivos maiores da nação.

Dessa forma, as análises são encaminhadas no sentido de buscar uma "co-extensividade do Estado com a sociedade e com a nação", como um dado concreto.

Essa visão é, como explica Guillermo O'Donnell, uma "visão do centro do capitalismo mundial", e nela

"... o Estado pode ser visto como elo entre o sistema de dominação social e as relações capitalistas de produção, por um lado, e o arco englobante da nação, por outro." (O'Donnell, 1990: 35)

Esse tipo de co-extensividade nunca se explicitou claramente nas sociedades dependentes que, mesmo apresentando-se bastante industrializadas, são marcadas por grandes desequilíbrios.

São justamente os desequilíbrios encontrados nas sociedades

dependentes -- e ao mesmo tempo modernas que exigem muito da economia e que convivem com grandes áreas de ignorância e miséria, incompatíveis com os setores modernos -- que acabam por aumentar a crise do Estado, que tende a se agravar em vista das mudanças que ocorrem na sociedade, enquanto ele continua sendo predominantemente burocrático e desenvolvendo práticas políticas clientelistas.

### 3.2.2. Relações Estado Burocrático-Autoritário e Capitalismo

Esta sociedade capitalista não pode prescindir do Estado, seja por sua capacidade coercitiva, seja por sua capacidade de organização das relações sociais.

Fundamentalmente, ele é parte da sociedade, e quando se manifesta sob a forma de um Regime Burocrático-Autoritário, os capitalistas, mesmo detendo a propriedade privada dos meios de produção, e tendo o direito de organizar a produção, podem sofrer algumas restrições das regras originadas no sistema político.

Porém, enquanto estes capitalistas, mesmo individualmente, têm condições de realizar seus próprios interesses no curso de suas atividades, os trabalhadores, pelo contrário, só podem reivindicar seus direitos de forma coletiva, por meio de organizações como os sindicatos ou partidos políticos.

Na medida em que o capitalismo foi apresentado -- e até certo ponto continua se apresentando, como um conceito econômico --, a sociedade capitalista passa a ser definida, desse ponto de vista, a partir de suas relações econômicas, que se transformam no conjunto das relações sociais. Essa forma de análise acaba por colocar as estruturas econômicas com um poder quase conformador das instituições e valores sociais, que passam a ser somente uma superestrutura apoiada sobre a base real da sociedade -- as condições econômicas.

Ao estudar o capitalismo, Marx pressupõe, na sua base, um processo constante de reprodução -- produção e circulação -- que implica na propriedade privada, na compra e venda da força de trabalho, na divisão do trabalho, na produção da mais-valia, na sua transformação em capital, e na existência de classes sociais antagônicas.

Às idéias de propriedade privada, de transação "livre" do trabalho e da produção mecanizada, Weber, ao estudar o capitalismo, acrescentou as idéias de valores racionais, demonstrando que uma das características fundamentais da economia capitalista privada é a de ela se racionalizar com base em cálculos estritos e se estruturar sistematicamente pelo efeito econômico visado.

Ao lado da questão econômica, um dos elementos fundamentais que deve ser analisado na sociedade capitalista é o Estado.

Se no Estado pré-capitalista existe uma clara identidade entre a classe dominante e a elite dirigente, na sociedade capitalista esta situação já não fica tão explícita.

Weber afirma que nos Estados pré-capitalistas há sempre um príncipe ao redor do qual se estabelece um corpo de funcionários, chamados de funcionários patrimoniais, bem diferentes dos funcionários burocráticos.

Os funcionários patrimoniais exercem as funções administrativas na dominação patrimonial. A esta corresponde o Estado patrimonial, no qual o príncipe, sua corte e os funcionários não só exercem o poder, mas também se apropriam do excedente econômico com base nas normas tradicionais.

"... el Estado patrimonial es, por una parte, en la esfera de la jurisprudencia, el representante típico de un conjunto de tradiciones inquebrantables y, por otra, un sustituto del dominio ejercido por las normas racionales, a través de la "justicia de gabinete" del príncipe y de sus funcionarios. En vez de la "objetividad" burocrática y del ideal basado en la validez abstracta del mismo derecho objetivo que tiende a gobernar "sin acepción de personas" se impone el principio justamente opuesto." (Weber, 1992: 785)

Ainda de acordo com Weber (1992), o Estado também é de fundamental importância na formação do capitalismo e, segundo suas palavras, "o Estado em seu sentido racional só é encontrado no Ocidente":

"La lucha permanente, en forma pacífica o bélica, de los Estados nacionales en concurrencia por el poder creó para el moderno capitalismo occidental las mayores oportunidades... De la coalición necesaria del Estado nacional con el capital surgió la clase burguesa nacional, la burguesía en el sentido moderno del vocablo. En consecuencia es el Estado nacional a él ligado el que proporciona al

capitalismo las oportunidades de subsistir (...)." (Weber, 1992; 1047)

Muitas análises, principalmente as de caráter predominantemente marxista, procuram demonstrar que o capitalismo estrutura um sistema econômico no qual o Estado torna-se um elemento relativamente menos importante que a Economia, e se define sempre como uma instituição que existe em função da burguesia.

Guillermo O'Donnell, analisando o Estado Capitalista, demonstra que, na maior parte das vezes, ao se falar sobre o capitalismo, o que mais fica evidente é o conjunto das relações econômicas. Entretanto, uma análise menos superficial, mostra que as relações capitalistas são formadas também por outros aspectos, sendo que um deles é a "garantia coativa que esta relação contém para a sua vigência e reprodução" (1990: 25).

A função coativa -- como já procuramos demonstrar ao falar do Estado em Maquiavel, Hobbes e Weber --, é concretizada pelo Estado, que não só realiza esse processo de coerção, mas também organiza as relações capitalistas, na medida em que busca articular as relações entre as classes, promovendo a reprodução dessas mesmas relações.

Esse Estado não é, então, o representante da burguesia, mas do capitalismo. Por esta perspectiva não se estabelece só a representação da classe dominante -- a burguesia -- mas também das classes dominadas, sendo que inúmeras vezes o governo, como o cume do aparelho

estatal, pode desempenhar um papel de protetor com relação às classes trabalhadoras, colocando-se contra os interesses e exigências da burguesia.

Tão importante quanto compreendermos o Estado capitalista de forma analítica, isto é, como um aspecto das relações sociais, é compreendermos o seu funcionamento, quer dizer, percebê-lo em um nível concreto, onde as categorias da relação social se concretizam nos homens e em um conjunto de aparelhos ou instituições.

Do mesmo modo que a mercadoria é o momento objetivado do processo de reprodução -- produção e circulação -- capitalista, ao se buscar o Estado, concretamente, as "instituições são um momento objetivado do processo global de produção e circulação do poder" (O'Donnell, 1990: 26).

"(...) em termos das noções de produção e distribuição de poder a observação que cabe ressaltar é a de que a distribuição social do poder, que se traduz mais ou menos diretamente na de se saber a que interesses o Estado é sensível (...) precede a questão da forma positiva (liberdades positivas), ou negativa (direitos liberais) assumida pela atuação do Estado (...) e são precisamente as vicissitudes da luta política relacionada a distribuição social de poder que determinam em última análise aquela atuação." (Reis, sd: 182)

Não podemos, no entanto, procurar ver somente na mercadoria, ou nas instituições, a realidade maior do capital e do Estado, pois se "o todo do Estado" é apresentado aos homens como suas instituições,

ele passa a ser percebido como exterior às relações sociais fundamentais que se estabelecem entre esse mesmos homens, contrariando o que foi exposto anteriormente que o Estado é fundamentalmente um aspecto das relações sociais capitalistas.

Não estamos aqui discutindo o papel do Estado na sociedade capitalista, mas assumindo a visão exposta muito claramente por O'Donnell, segundo a qual o "Estado é o agente de um interesse geral (interesse de classe que inclui a reprodução da classe trabalhadora como classe dominada), que é ao mesmo tempo parcializado" (1990: 27), isto é, o Estado não representa um interesse que é realmente comum e neutro, e seu discurso não é apresentado como servindo às classes sociais, mas à Nação, que pressupõe sempre a existência de uma homogeneidade e solidariedade delimitadas territorialmente.

Na busca da interpretação global do desenvolvimento, não devemos esquecer, portanto, a inter-relação entre o sistema econômico, a organização social e a organização política das sociedades subdesenvolvidas -- isoladamente e entre elas --, e também suas relações com os países desenvolvidos, que deve levar em consideração a especificidade histórica de cada sociedade definida como "central" ou "periférica".

A situação de subdesenvolvimento só podemos entendê-la, então, como produzida historicamente -- não como um modelo que busca o que é comum, mas que procura o que é específico -- quando a expansão do capitalismo, primeiro comercial e depois industrial, conectou a

um mercado único economias que não só apresentavam graus variados de diferenciação do sistema produtivo, mas que ocupavam também posições diferenciadas na estrutura geral do capitalismo.

Assim, entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas passou a existir mais do que uma diferença de grau, uma diferença de função dentro da estrutura econômica internacional de produção e distribuição.

Neste ponto, é importante procurarmos compreender como as economias subdesenvolvidas vincularam-se ao mercado mundial, como se formaram os grupos internos de interesse, e como estes definiram as relações direcionadas para fora.

Essa visão por nós adotada, pressupõe que

**"(...) no plano político-social existe algum tipo de dependência nas situações de subdesenvolvimento e que essa dependência teve início historicamente com a expansão das economias dos países capitalistas originários." (Cardoso, 1970: 26)**

Os conceitos de "dependência" e "autonomia" passam a ser, deste ponto de vista, mais elucidativos do que os de "desenvolvimento" e "subdesenvolvimento", ou mesmo de "centro" e "periferia"; isto porque os primeiros estabelecem claramente as relações de "existência e funcionamento dos sistemas econômico e político como um todo" (Cardoso

e Faletto, s/d: 27) (12)

Por esse enfoque, sustenta-se a possibilidade de um desenvolvimento econômico e de uma modernização das sociedades na América Latina -- levando-se em conta a especificidade histórica de cada país -- que não são, evidentemente, autônomos e nacionais, mas, sim, dependentes e associados ao capital estrangeiro (13).

A associação de países dependentes com o capital estrangeiro se estabelece via instalação e expansão das "empresas transnacionais" que, pela sua própria característica e dinâmica, transformam o mercado interno do capitalismo periférico em local de sua própria acumulação.

A estratégia utilizada por essas empresas obedece a critérios de eficiência para a realização de seus objetivos econômicos, e a concretização destes requer que elas se transformem em produtoras diretas nos e para os mercados dependentes.

A atuação das "empresas transnacionais" que se intensifica, principalmente, após a 2a. Guerra Mundial, consegue ganhar cada vez mais espaço em vista dos seguintes fatores: de sua própria força e poder, que provêm de seu tamanho e expressão no conjunto da economia; do apoio e colaboração do Estado, que lhes dá suporte; das mudanças no

---

(12) De acordo com a exposição de F.H.Cardoso e E.Faletto, em **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**, a "autonomia" e "dependência" econômica não podem ser entendidas como síntese de desenvolvimento/subdesenvolvimento e centro/periferia, pois cada um desses termos possui não só dimensões mas também significação teórica distintas.

(13) Temos de observar que enquanto o "modelo cepalino" vê nas relações externas apenas oposição a supostos interesses nacionais globais,

comércio, conseguindo ultrapassar barreiras alfandegárias e comerciais; e das mudanças no sistema financeiro internacional (O'Donnell, 1990).

O favorecimento a essas empresas consegue ficar claro ao analisarmos as ações de organismos internacionais como o FMI (Fundo Monetário Internacional), o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - Banco Mundial) e o GATT (Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas), criados justamente para implantar e instrumentalizar a nova ordem econômica no período pós-Guerra, sob a marcante influência dos países capitalistas centrais (14).

Este conjunto de relações cria uma sociedade capitalista com características muito próprias, que a definem como um "produto histórico único":

---

"a dependência" reconhece que antes de uma "oposição global" existe uma articulação de interesse de determinadas classes e grupos sociais fora da América Latina.

(14) Devemos se notar que na medida em que esses instrumentos foram considerados insuficientes, outros foram criados pelas "corporações transnacionais", em vista da conjuntura econômica e da estrutura do poder mundial. Entre esses instrumentos podem ser citados:

- . o Conselho de Relações Exteriores (1921) - corporações norte-americanas que buscavam definir uma estratégia comum de atuação;
- . o Círculo ou Comissão de Bilderberg (1954) - Corporações norte-americanas e européias que estabeleceram estratégia comum aos dois principais centros do sistema capitalista;
- . a Trilateral (1973) - organismo que procurou sobrepor-se ao poder político nacional, definindo-se como uma Iniciativa Privada da América do Norte, Europa e Japão para Assuntos de Interesse Comum.

Sua criação foi motivada pela crise econômica mundial delineada, e pela força de projeção norteadada pelo Japão, constituída por representantes (banqueiros, empresários, políticos) de mais de 300 das maiores

"É um capitalismo dependente, porque o seu funcionamento "normal" entranha um decisivo papel do capital transnacional e porque a acumulação no seu mercado não se encerra aí, sendo uma torneira aberta para os grandes centros do capitalismo mundial... É também um capitalismo extensamente industrializado, tanto devido ao forte peso da indústria quanto pelo alto grau em que esta determina as características e modalidades de articulação do conjunto das classes. Ainda que extensamente industrializada é uma sociedade marcada por agudos desequilíbrios" (O'Donnell, 1990: 36)

Devemos ressaltar que o processo de dependência se exerce fundamentalmente por meio do controle do capital (balança de pagamentos negativa, distribuição desigual de recursos) e da tecnologia, criando uma integração muito limitada, ao contrário dos países centrais, cuja estrutura produtiva está muito mais integrada porque as unidades econômicas decidem e controlam, em seus países de origem, a acumulação de capital.

A atuação do capital transnacional traz consigo outra consequência, que é a falta de correspondência entre o Estado e as fronteiras da sociedade.

O "transbordamento transnacionalizante da sociedade", que se dá pela presença marcante dos grupos de fora, ocorre em um Estado que se apresenta como um Estado Nacional: este Estado de característica

-----  
corporações dos três centros mais poderosos do bloco capitalista - América do Norte (E.U.A e Canadá), Europa Ocidental e Japão.

nacional-popular que, obedecendo às tendências de expansão do capitalismo mundial, não só transforma a burguesia local, submetendo-a ao capital estrangeiro e ao aparelho estatal, mas também amplia as desigualdades sociais, gerando reivindicações por parte de setores da sociedade que, ao se sentirem como membros de uma nação, sentem-se com direito à sua satisfação.

O'Donnell define este momento como "o período intermediário entre a ruptura do Estado oligárquico e a implantação do Estado Burocrático-Autoritário" (1990:41).

Toda essa situação de crise econômica, que acaba se instalando em diferentes países, é definida por altas taxas de inflação, déficits fiscais e da balança de pagamento, queda de investimento privado de investimentos diretos e de empréstimos externos a longo prazo; não ocorre sozinha mas vem ligada a uma crise política e social.

Essa crise é resultado de um funcionamento anormal do fundamento da sociedade, das relações sociais que constituem as classes e suas formas de articulação. Ela tende a combinar-se com crises de governo (instabilidade política), de regime (critérios divergentes de representação e canais de acesso aos papéis do governo), e de expansão da arena política. Esses níveis, aliados à possibilidade de tentativas armadas de "despojar as instituições estatais da sua supremacia de coerção legítima", acabam por definir a crise da hegemonia.

Esta, por sua vez, denominada também de crise do Estado na sociedade, na medida em que o Estado fracassa em seu papel de "fiador

e organizador das relações sociais fundamentais na sociedade capitalista" (O'Donnell, 1990: 58).

O abalo do Estado em sua realidade mais profunda dá origem aos temores da burguesia, dos setores médios e das instituições -- entre elas as Forças Armadas -- que acabam por aliar-se com o objetivo de instaurar novamente a "ordem" e a "normalidade econômica".

A busca desse objetivo resulta na implantação de um "Estado Forte", e aí estão dadas as condições para a construção do Estado Burocrático-Autoritário. Tal construção é tão-mais radical, quanto mais intenso for o medo despertado no período anterior.

De tudo o que foi exposto, podemos concluir que o Estado Burocrático-Autoritário caracteriza-se pela presença, na sua base, de uma grande burguesia "transnacionalizada", pela presença de organizações especializadas na coerção, que procuram a volta ao estado de normalidade econômica, pela exclusão política dos setores populares mais ativos, pela supressão da cidadania e democracia política, pela despolitização que atua sob a aparência de racionalidade técnica, e também pelo fechamento dos canais democráticos de acesso ao poder.

São esses traços que permitem, segundo análise realizada por Guillermo O'Donnell, a identificação do Estado Burocrático-Autoritário, que não pode ser de forma alguma confundido com "qualquer tipo de autoritarismo, pois é resultado de uma situação histórica específica, sendo que seu aspecto mais primordial é sua condição de suporte de certa ordem, que busca respaldo na coerção" (1990: 62).

Portanto,

"Em condições vividas como profundamente hobbesianas, o Estado emergente é o Leviatã que se apresenta diante de uma sociedade que aparece desintegrada e desgarrada nos seus conflitos no reduto final do seu poder, a coerção posta a serviço da implantação de uma ordem - a da reprodução da sociedade capitalista." (O'Donnell, 1990: 263)

#### 4. Políticas Públicas

Nas seções anteriores, procuramos fundamentar o problema desta pesquisa, partindo dos conceitos básicos de "Estado" e de "Regime de Governo", e estabelecendo as relações existentes entre eles.

Dessa maneira, nosso pleno entendimento da educação como resultado da ação do Estado no contexto da mudança política -- quebra da democracia e instalação de um Regime Autoritário -- requer que deixemos claro o conceito de "Políticas Públicas", que permitirá a compreensão do papel da educação em nossa sociedade.

A partir desse marco teórico é que procuramos pesquisar o significado de uma Política Educacional dentro das políticas definidas pelo Estado.

A política, como já explicitamos, passa a ser concebida como uma interação estratégica -- uma ação instrumental exercida no contexto social -- que se orienta pelas relações entre meios e fins.

Mas estas relações entre meios e fins, que definem a racionalidade, não podem ficar ligadas somente com as idéias de se manter o consenso e a administração eficiente, como se este fosse o fim último do estudo das Políticas Públicas.

Trabalhamos as Políticas Públicas desse modo, implica, ao mesmo tempo, na definição de uma perspectiva de eficiência global e um processo de despolitização dessas "políticas", que imporá a necessidade de se "optar entre fazer análise de políticas ou ciência política", já que "políticas" estariam vinculadas ao racional e consensual, enquanto "a política" estaria ligada à noção de conflito e irracionalidade.

A posição de Fábio Wanderley Reis em relação a essa questão é bastante clara. Diz ele:

"(...) Minha inclinação pessoal (...) é de grande simpatia à abordagem econômica da teoria política, já que me parece que a referência à escassez -- racionalidade -- provê efetivamente uma chave unificadora para a ciência social em geral (...) contudo (...) o que diferencia a política do objeto da economia (...) é o fato de que a escassez política (...) tem a ver com a interferência dos objetivos -- interesses -- de uma pluralidade de indivíduos ou grupos entre si, o que nos transpõe para o plano da racionalidade propriamente estratégica." (Reis, 1984: 113)

Na medida em que os interesses podem ser conflitantes, a política se propõe o problema de coordenação e organização desses objetivos -- o "problema constitucional".

O "problema constitucional", entendido como "o problema de minimizar as externalidades", implica em que a ação dos homens pode ser vista como uma gama infinita de possibilidades, mas que existe, ao mesmo tempo, um campo de consenso que deve ser mantido. O desrespeito às externalidades pode acarretar prejuízos para todos.

Define-se, desse modo, o comportamento competente como o desenvolvimento da ação estratégica que pressupõe externalidade -- síntese de todas as possibilidades de todos os grupos políticos agirem.

Portanto, os agentes políticos buscam uma solução para o "problema constitucional", da forma como ele se coloca na sociedade em um dado momento, procurando detectar quais os condicionamentos políticos que têm maior ou menor peso no momento de uma tomada de decisão no âmbito do Estado. Podemos, então, compreender melhor a idéia que expusemos na primeira seção, que indicou que o estudo das Políticas Públicas deveria ser realizado a partir da compreensão do "Estado em Ação".

A partir da apresentação das questões teóricas envolvidas na definição do Estado Burocrático-Autoritário, devemos agora, passar a estudar como ele foi implantado, e qual o caminho por ele percorrido, a partir de 64.

## CAPÍTULO 2

### O ESTADO

# BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO BRASILEIRO

#### 1. O Estado Militar em Ação

Um dos atores mais importantes no cenário político brasileiro, presente em todos os momentos de alteração da nossa história, e com grande peso na crise que gerou a construção do Estado Burocrático-Autoritário, bem como no período de transição e reconstrução democrática, são as "Forças Armadas", representadas de modo fundamental pelo Exército Brasileiro.

Em seu livro *O Estado Militar na América Latina*, Alain Rouquié explicita claramente essa idéia quando mostra que

"(...) Foi o velho exército de Deodoro da Fonseca e Floriano Peixoto que instaurou a República em 1889, antes de passar o poder aos civis. E também foi o Exército que contribuiu para pôr um fim a essa República Oligárquica de 1930. E foi igualmente essa instituição que permitiu em 1937, a instauração, através de um golpe realizado à força, da ditadura centralizada do Estado Novo de Getúlio Vargas. E o mesmo Exército que apoiou essa experiência autoritária, depôs Vargas em 1945 e estabeleceu um sistema democrático. Essa experiência não-autoritária, apresenta-se (...) como um "experiência democrática" utópica e livre (...) que chega ao fim com a "revolução de abril" de 64." (Rouquié, 1984: 326)

Alfred Stepan mostra que no período de 64 a 85 -- período da Burocracia-Autoritária -- o regime militar soube compreender o funcionamento da "polis moderna" e se utilizar das duas arenas componentes dessa "polis" -- a sociedade civil e a sociedade política -- que inúmeras vezes se apresentavam em oposição. Os militares souberam explorar as fraquezas dessas arenas, alterando as regras do jogo da sociedade política praticamente isolada em Brasília e cercada pelo Estado, sendo que a sociedade civil dificilmente se apresentou para defende-la.

Ainda segundo Stepan (1986), em dois períodos das mais de duas décadas de regime militar -- em 64 e em 69-71 --, o medo pôde criar uma base social para "momentos brumários". Durante esse dois períodos, partes estratégicas da sociedade civil mostraram-se temerosas o suficiente para abrir mão da sua pretensão ao governo, em troca da proteção que imaginavam, só os militares poderiam dar.

Não podemos ver de maneira uniforme o Regime Autoritário instalado no Brasil com o "Movimento de 64", que não só deu início à mais longa série de governos militares da história do país, mas que acabou, também, por instaurar na América Latina o Estado Burocrático-Autoritário, já que os presidentes empossados tinham características, posições e forças diferenciadas. Além disso, tanto o cenário nacional como o internacional viram-se ao longo dos 20 anos -- tempo de duração dos Governos Militares -- diante de crises e mudanças que exigiam soluções distintas.

Assim, o Estado Militar em Ação pode ser dividido em três períodos (1). O primeiro é definido pelo governo do General Humberto de Alencar Castelo Branco, e vai de 64 a 67. Seu governo, marcado pelos objetivos iniciais da "Revolução", que consistiam basicamente em transformar o Brasil em uma grande potência, foi pensando inicialmente como um período curto de intervenção militar direta, após o qual os militares deveriam retornar às suas funções constitucionais sendo o poder devolvido aos civis.

O segundo, que vai de 68 até 74, não segue essa linha. Os governos dos Generais Artur da Costa e Silva e Emilio Garrastazu Médici acabaram por enrijecer o regime, e no governo de Costa e Silva, é promulgado o AI-5, que dá a implantação acabada do controle do Estado.

O terceiro transcorre entre os anos de 74 a 85, e engloba os períodos de governo dos Generais Ernesto Geisel e João Baptista Figueiredo. Caracteriza-se pelo início do processo de transição para a democracia e devolução do poder aos civis, mas uma transição totalmente controlada pelos militares (2).

---

(1) Cada, um dos períodos, os acontecimentos e seus personagens mais importante, bem como a crise que deflagrou o movimento de 64, será por nós explicitado nas sessões subseqüentes desse capítulo.

(2) Quando da opção por esse tipo de divisão histórica - três períodos do Regime Autoritário implantado pelos militares - nosso objetivo não foi tão somente o de descrevermos cada governo, mas buscarmos compreender os acontecimentos de caráter político, econômico, cultural que marcaram o Estado Burocrático-Autoritário, e os cortes que pudessem ser feitos, identificando as semelhanças e realçando as especificidades de cada período, para, posteriormente, fazer-nos uma análise do Autoritarismo Brasileiro.

Devemos ressaltar que, mesmo estando com o menor grau de prestígio e legitimidade que em qualquer outro momento da nossa história -- da Proclamação da República em 1889, até o surgimento da Burocracia-Autoritária em 1964 -- os militares deixaram o poder com suas estruturas internas amplamente reconstruídas e intactas.

### 1.1. 64 - Os Antecedentes do Movimento

Não podemos realizar a análise dos antecedentes da crise de 64 tendo como base somente o desenvolvimento do governo Goulart; é preciso remontarmos aos últimos anos do governo Kubitschek, época em que são definidas todas as questões políticas que acabaram por formar a agenda das discussões da década de 60.

O governo populista de Juscelino criou um espaço político para a conciliação de diferentes interesses e pressões como: os interesses das companhias multinacionais, a integração de alguns setores das classes trabalhadoras industriais urbanas, a satisfação das camadas intermediárias, e o controle das massas trabalhadoras rurais.

Os princípios norteadores da política econômica de seu governo estabeleceram as relações entre a nação e o estrangeiro, entre o Estado e a iniciativa privada. Suas propostas de política de desenvolvimento estão expressas no Plano de Metas, cujos esforços de execução acabaram por distender o sistema econômico para além dos limites den-

tro dos quais os desequilíbrios criados pelo crescimento acelerado poderiam ser acomodados.

Ao final do governo, aqueles grupos que não tinham se beneficiado pelas políticas implantadas, estavam prestes a mostrar sua insatisfação e, junto a esses, também aqueles que haviam representado papel importante em todo o processo começavam a mostrar o seu descontentamento.

A contínua e enorme importação de capital estrangeiro acabou levando muitos industriais para o lado da esquerda tradicional, que começou a incluir na sua agenda outras reivindicações, colocando em discussão, por exemplo, os termos das trocas comerciais entre o Brasil e os países desenvolvidos.

Além disso, o acento dado ao processo de industrialização e infra-estrutura básica, acabaram por deixar o setor agrícola abandonado e, ao mesmo tempo, com uma pesada carga de impostos, aumentando os desequilíbrios regionais.

Os proprietários de terra, com problemas de crédito e comercialização, viram na pressão exercida sobre a mão-de-obra rural o mecanismo adequado para manter sua taxa de lucro. Esse comportamento trouxe como consequência um impulso à formação e disseminação das ligas camponesas, e ao processo migratório para os centros urbanos, especialmente São Paulo e Rio de Janeiro.

Assim, ao mesmo tempo em que se desenvolviam os conflitos e se deteriorava o setor rural, deteriorava-se também o setor urbano,

que não tinha condições de assimilar toda a massa de migrantes, fazendo proliferar as favelas e a marginalização social.

Devemos acrescentar a todos esses problemas a alta taxa de inflação dos dois últimos anos do governo de Juscelino que, ao final de seu mandato, viu seu modelo econômico chegar à exaustão e ao limite de suas possibilidades.

O esgotamento desse modelo teve a propriedade de acelerar o final da coalizão hegemônica PSD-PTB -- 45 até 60 --, e o pacto populista que havia contado com o aval militar. A consequência desse processo foi a eleição de Jânio Quadros.

Segundo René Armand Dreifuss, em seu livro **1964: A Conquista do Estado**

"(...) A candidatura de Jânio Quadros representou a última tentativa eleitoral civil do grande capital para conseguir compartilhar o poder de Estado com o bloco populista vigente. Durante a Presidência de Jânio Quadros, o pacto populista foi levado a extremos, reduzindo o espaço para conciliar as diferenças entre os grupos dominantes. Os interesses multinacionais e associados constituíram, juntamente com o setor de agro-exportação, um bloco modernizante-conservador que tentou ganhar a Presidência por intermédio de um tipo de populismo ude-nista, apoiado pelo PDC, característico do próprio Jânio Quadros. Esse alinhamento relacionava-se tanto à política externa aberta de Jânio Quadros quanto ao esforço para arregimentar as massas populares e racionalizar a economia." (DREIFUSS, 1987: 125-126)

O projeto de desenvolvimento do governo Jânio Quadros não buscava o favorecimento de grupos sociais, regiões geográficas, setores econômicos. Era um projeto contrário à concentração da renda, produção regional e industrial, e seus únicos beneficiários deveriam ser a Nação e o Povo. Para tanto, era necessário buscar soluções racionais plenas. A "racionalidade plena" que Jânio estava buscando era definida pela austeridade, eficiência e harmonia social.

A composição do poder Executivo na gestão de Jânio satisfaz, segundo Dreifuss (1987), "as forças sócio-econômicas modernizante-conservadoras". Entre essas forças podem ser encontrados grupos multinacionais, associações de classes empresariais, membros da CONSULTEC (Companhia Sul-Americana de Administração e Estudos Técnicos) e do núcleo da ESG (Escola Superior de Guerra), que acabaram por ocupar postos importantes na administração pública, hierarquia militar e ministérios (3).

Devemos ressaltar também que, no início de seu governo, Jânio recebeu um documento do Conselho Nacional das Classes Produtoras (CONCLAP) com sugestões para o encaminhamento racional da política econômica. Dentre as sugestões estão a necessidade de reafirmar o papel das empresas privadas, do capital estrangeiro, do controle da

---

(3) Muitos dos nomes que participaram do governo de Jânio Quadros são os mesmos que acabaram por definir os objetivos, contornos e desenvolvimento do Estado Militar criado em 64. Dentre eles podemos encontrar os nomes de Golbery do Couto e Silva, Ernesto Geisel, Mario Andreazza, João Baptista Figueiredo e Octávio Gouveia de Bulhões.

mobilização popular, da redefinição do papel do Estado e sua intervenção na economia, além das necessárias medidas contra a inflação.

As dificuldades encontradas por Jânio no início de seu governo, mascaradas sob a aparência de um problema de política econômica, acabaram sendo percebidas como um problema de natureza política extremamente mais complexa, na qual deve-se salientar não só o papel do Congresso -- instância que exerceu grande resistência ativa às reformas exigidas --, mas também o do movimento sindical, além de um descontentamento geral -- já que uma das mais importantes iniciativas que favoreceu o setor internacionalizado da economia foi o ajuste do valor da moeda nacional em relação ao valor do dólar. Esta medida trouxe como resultado o aumento do custo de vida, comprimindo ainda mais o orçamento doméstico das camadas mais baixas.

Essa decisão de ajuste da moeda, de caráter aparentemente técnico, estimulou a mobilização de vários grupos sociais e, ao mesmo tempo, os interesse multinacionais e associados, que perceberam a impossibilidade de conseguirem o necessário reajuste da economia e da administração.

Conforme mostra Wanderley Guilherme dos Santos, em seu livro **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise,**

"Ainda não está bem claro quando Jânio Quadros chegou à conclusão de que o Brasil era ingovernável "com aquele Congresso". De acordo com rumores correntes da época, recentemente confirmados pelas memórias de um de seus ministros (Afonso Arinos de Melo Franco), o presidente veio a se convencer de que nenhum chefe do Executivo poderia governar com

sucesso sob as restrições impostas pelo Congresso Brasileiro." (Santos, 1986: 39-40) (4)

De resto, devemos notar que o Presidente tentou contornar a estrutura populista; em primeiro lugar, fazendo uso dos "famosos bilhetinhos" (utilizados novamente, quando de sua eleição para Prefeito da Cidade de São Paulo, na década de 80), que tinham como objetivo quebrar as bases de sustentação política e burocrática da ineficiência e interesse tradicionais e; em segundo lugar, de acordo com as palavras de René Armand Dreifuss, "através de uma audaciosa e aventureira manobra político-militar", concretizada com seu pedido de renúncia em agosto de 1961 (1987: 129).

Com a renúncia aceita -- pois Jânio não obteve nem o respaldo dos empresários, nem dos militares, nem da população -- ascende ao poder João Goulart, que no momento da renúncia estava em missão na China.

Sua ascensão, entretanto, só se confirmou após acordos que culminaram no estabelecimento de um Regime Parlamentar que limitava seus poderes.

---

(4) As desconfianças de Jânio Quadros em relação ao Congresso, segundo Gileno de Carli, em seu livro **Anatomia da Renúncia**, não podiam ser nem contestadas nem confirmadas, já que, pela análise feita da atuação do presidente em seus sete meses, ele enviou 73 mensagens, sendo que uma delas, relativa à alteração de impostos, foi enviada 22 dias antes de sua renúncia. Ele vetou 7 decisões do Congresso, dos quais 11 vetos foram acatados na íntegra; 1 foi acatado parcialmente e 5 rejeitados.

Favorecido por uma série de ressentimentos, o Poder Executivo procurou definir-se por um caminho nacional-reformista, apoiado pelas classes trabalhadoras.

Em janeiro de 1963, o Presidente conseguiu livrar-se do Parlamentarismo, voltando o Brasil para um Regime Presidencialista, liderado por um bloco de poder que objetivava uma sociedade pluralista.

Goulart estava convencido de que o país necessitava das chamadas "reformas de base", e o jogo político se polarizou em torno de temas como a reforma agrária, a reforma do sistema bancário, a administração pública, o sistema fiscal e o próprio sistema político, como o voto do analfabeto e a delegação de poderes legislativos ao executivo.

Como fiel herdeiro político de Getúlio Vargas, de quem havia sido Ministro do Trabalho, João Goulart herdou também a duplicidade de ação em face das pressões da esquerda e da direita. Seu governo foi caracterizado por um alto grau de radicalização, mas as "chamadas esquerdas" superestimaram sua capacidade de liderança política, sem nunca ter cuidado de construir um movimento organizado.

Os interesses latifundiários e a burguesia industrial temiam sua política de massas. Sem a sustentação das Forças Armadas, sem a solidez das bases populares, e sem um verdadeiro apoio das esquerdas em face da sua atuação, o governo ficou espremido entre a mobilização golpista, que reunia a maior parte da cúpula militar unida aos setores mais conservadores da sociedade, e o crescente movimento de massas, que exigia a implantação das reformas estruturais.

As idéias dos golpistas em relação às reformas sociais era a da "modernização conservadora", que ao mesmo tempo afastaria a pressão das massas e permitiria a expansão da economia associada a maiores liberdades para o capital externo e para a grande propriedade em geral.

Na noite de 31 de março de 1964, entretanto, nada conseguiu salvar o último governo regulado pela Constituição de 1946. Sem que houvesse qualquer resistência significativa, o golpe político-militar se consumou em menos de 48 horas, iniciando um período de autoritarismo que acabou perdurando por mais de duas décadas.

## **2. Os Três Períodos do Estado Militar em Ação**

Ao assumir o poder, o movimento político-militar, definiu como objetivos a serem alcançados para efetivar a revolução, os seguintes: a racionalização econômica, a retomada ordenada do desenvolvimento industrial, a modernização agrícola, o saneamento financeiro, a reforma e o restabelecimento da moralidade administrativa, além da promoção de uma sociedade capitalista moderna, emoldurada por instituições políticas estáveis.

Já na madrugada de 2 de abril, a Junta Militar deu posse provisória, na Presidência da República, ao Presidente da Câmara dos Deputados, Raniere Mazzilli, iniciando um processo intervencionista em

vários sindicatos, dispersando ligas camponesas, e atingindo até mesmo as Forças Armadas, na pessoa dos militares leais ao governo constitucional.

No dia 9 de abril, o Ato Institucional No. 1, concedia poderes especiais ao Executivo, quanto a cassar mandatos, suprimir direitos políticos e decretar estado de sítio sem aprovação parlamentar, ao mesmo tempo que obrigava o Congresso a aprovar emendas constitucionais.

## 2.1 . O Governo Castelo Branco

"O máximo que podemos fazer é manter a atenção do povo, sem necessariamente ganhar sua afeição."  
(Presidente Castelo Branco)

O início do primeiro governo do Estado Burocrático-Autoritário deu-se no dia 11 de abril, com a escolha de Castelo Branco, nome de consenso obtido não só dentro das Forças Armadas, mas também na maioria das facções civis que apoiaram o golpe; sua posse efetiva deu-se no dia 15 de abril.

Ele era o líder do chamado grupo da "Sorbonne" -- mais tarde conhecido também como o grupo dos "Castelistas" --, oficiais ligados à Escola Superior de Guerra, instituição da elite intelectual militar.

A ESG, apesar de ter entre os anos de 1952 e 1956, seu pe-

ríodo de maior iniciativa doutrinária, encontrou sua maior importância política entre os anos de 1964 e 1967, quando muitos dos seus membros formularam e implantaram as diretrizes do primeiro governo militar.

Foi ela a instituição responsável pela sistematização, reprodução e disseminação da Doutrina de Segurança Nacional, que objetivava a formação de uma mentalidade baseada no binômio segurança-desenvolvimento.

A Doutrina de Segurança Nacional, concebida pela ESG, pregava uma guerra contra os inimigos internos, representados pelas esquerdas comunista ou socialista, pois em vista das baixas condições de desenvolvimento econômico, político e cultural do povo brasileiro, este poderia tornar-se presa fácil das esquerdas.

Citando o livro de Antonio de Arruda, **ESG: História de sua Doutrina**, Stepan mostra que em 1966 "a doutrina da ESG apontava que o Marxismo-Leninismo e a democracia eram o antagonismo fundamental da época moderna" (1980: 230) e que portanto, para que a democracia pudesse ser concretizada, deveria se lutar contra essa ideologia.

A eficácia dessa luta estava na dependência de maior autonomia das Forças Armadas que, não podendo realizar essa tarefa sozinhas, deveriam buscar aliados na sociedade civil. Esses aliados eram, sobretudo, empresários, que passaram a ver a ampliação do papel dos militares como uma necessidade para o desenvolvimento em um clima de ordem social.

Além do próprio Presidente Castelo Branco, outra figura de

destaque na Escola Superior de Guerra era a do General Golbery do Couto e Silva, seu principal ideólogo. De formação hobbesiana, para ele "o povo não é o sujeito da história da nação... mas o objeto da ação estatal".

Principal autor do Decreto Lei 4341, de 13 de junho de 1964 que criou o Serviço Nacional de Informações (SNI), o General Golbery transformou-se em seu primeiro chefe.

O SNI foi, desde seu início, um órgão poderoso, e entre os países que estabeleceram um Estado Burocrático-Autoritário foi

"(...) a organização de inteligência que atingiu (...) o mais alto nível de expansão, por via legal, e institucionalização impessoal dentro do aparelho do Estado (...)." (Stepan, 1986: 26)

Suas funções e atribuições, como órgão da Presidência da República, eram as seguintes:

-- Supervisionar e coordenar as atividades de informação e contra-informação, com particular destaque e atenção à questão da segurança nacional, em todo o território brasileiro;

-- Informar a Presidência sobre os assuntos pertencentes à segurança nacional, bem como sobre a atividade dos ministérios, das empresas estatais e das organizações paraestatais;

-- Criar o Sistema Nacional de Informações e acertar as conexões necessárias com as administrações estaduais, municipais e as empresas privadas;.

- Atuar como assessor do Conselho de Segurança Nacional (CSN) e coordenar o planejamento das atividades de sua secretaria;
- Promover a difusão da informação necessária aos ministérios.

Estabelecidas as formas de controle da sociedade e consolidado no poder, o governo buscou a solução de outro problema: o econômico.

A Política Econômica foi conduzida por Octávio Gouveia de Bulhões e Roberto Campos, que para conter o processo inflacionário e sanear as finanças públicas, acabaram aprofundando o processo recessivo.

Foi elaborado, então, o PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo. O diagnóstico da inflação brasileira contido neste plano assemelha-se ao do Plano Trienal (1963-1965), elaborado pela equipe liderada por Celso Furtado, que foi Ministro Extraordinário do Planejamento durante o Governo de João Goulart. Associava-se as tensões inflacionárias às pressões de demanda e, a partir daí, induzia-se ao delineamento de uma estratégia de redução gradativa da inflação por demanda.

Os objetivos básicos do Plano eram: acelerar o crescimento econômico; combater progressivamente o processo inflacionário; corrigir déficits na balança de pagamentos; expandir a oferta de emprego; e atenuar os desníveis regionais e setoriais de renda.

Para que tais objetivos fossem alcançados, a execução do

PAEG deveria ser compatibilizada através de mecanismos como: política de crédito ao governo; política de crédito ao setor privado; estímulo para investimento no norte-nordeste; revigoração da entrada de capitais; e reformas administrativa, fiscal, bancária e agrária.

O resultado final do plano foi, na verdade, a concentração de capitais potencializada pelo Estado, com a diminuição da inflação obtida por meio de três estratégias.

A primeira foi a extrema concentração salarial, reduzindo ao mínimo a demanda, e alongando ao máximo a produtividade dos trabalhadores.

A segunda, definiu-se pela colaboração entre o governo e a iniciativa privada -- especificamente as empresas mais eficientes por contar com utilização de tecnologia --, com o remanejamento de preços internos realizados através do tabelamento pelo CIP (Conselho Intermunicipal de Preços). Na medida em que os setores dominados pelo grande capital conseguiam conter seus preços por mais tempo, tornando-se padrões para o CIP, as pequenas e médias empresas passavam por um estrangulamento, pois não podiam reajustar seus preços.

A terceira estratégia consistiu no aumento das tarifas dos serviços públicos e na ampliação das taxações indiretas, como o reajuste monetário para os débitos fiscais e dívidas com a previdência social, além do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e ICM (Imposto sobre Circulação de Mercadorias). Essa estratégia completava o "saneamento" e a monopolização da economia, na medida em que somente

as empresas que conseguiam com sua eficiência manter os preços unitários abaixo dos demais é que tinham fôlego para sobreviver, ao contrário das empresas menores que iam sendo eliminadas.

O PAEG, além de realizar sua função do ponto de vista de seus idealizadores, já que diminuía as altas taxas de inflação e construía o degrau inicial de um crescimento econômico sem precedentes (que se verificaria nos anos subseqüentes), conseguiu também criar a base de apoio da economia brasileira ancorada em três setores: o de bens de capital, predominantemente vinculado ao Estado; o de bens duráveis vinculados às multinacionais; e o de bens de consumo, vinculados ao capital nacional.

Da mesma forma que os mecanismos de controle, também a política econômica deveria ser utilizada para conquistar o verdadeiro desenvolvimento nacional; mas isso só seria possível na medida em que houvesse uma estabilidade interna, que na visão militar era "inversamente proporcional à liberdade de ação e ao espaço concedido às chamadas forças de esquerda".

Com o decorrer dos meses, o Regime Autoritário foi tomando corpo, e sua face mais acabada foi sendo delineada.

Ao final de outubro de 1965 foi editado o AI-2, que acabou com todos os partidos políticos, dando poderes ao Executivo para fechar o Congresso Nacional, tornando indireta as eleições presidenciais, e estendendo aos civis a repressão da Justiça Militar. Já no início de fevereiro de 1966, foi anunciado o AI-3, que estabelecia eleições indiretas também para os governos estaduais.

As ações finais do governo de Castelo Branco foram todas direcionadas à elaboração de uma nova Constituição, e para agilizar o processo, foi editado o AI-4 (06.12.1966) que convocava o Congresso Nacional, em caráter extraordinário, para discutir, aprovar e promulgar o novo texto constitucional.

Este dava ao Executivo a exclusividade das iniciativas em projetos de lei sobre segurança e orçamento, diminuía a autonomia dos Estados, e centralizava mais a estrutura administrativa de tomada de decisões.

Juntamente com a nova Constituição -- que só entrou em vigor quando da posse do General Arthur da Costa e Silva, em março de 1967 --, outras medidas foram tomadas, alterando a estrutura jurídica.

O Decreto Lei número 200 estabeleceu a Reforma Administrativa e

"(...) submeteu a gestão do complexo governamental e administrativo, centralizado e descentralizado, bem como do complexo empresarial do Estado, a uma severa frugalidade financeira, buscando aparentemente otimizar a relação custo-benefício e introduzir maior racionalidade e eficácia no desempenho burocrático." (TAVARES, 1982: 179)

A Lei de Imprensa, também desse período, praticamente estabelecia a infalibilidade do governo, e impunha severas penas ao jornalistas transgressores.

Por fim, já em março, Castelo Branco sancionou a Lei de Se-

gurança Nacional, pela qual "toda pessoa natural ou jurídica torna-se responsável pela segurança nacional, nos limites definidos em lei".

Apesar de pensar a Revolução como uma livre intervenção militar na política -- que tinha por objetivo eliminar os problemas que haviam comprometido a estabilidade e a ordem social, devolvendo a sociedade novamente organizada aos civis -- Castelo Branco transformou-se no Presidente que iniciou um novo período de autoritarismo, que se tornou muito mais duro a partir de Costa e Silva.

## 2.2 Os Governos Costa e Silva e Médici - O Enrijecimento do Regime

"Sr. Presidente, a mim me repugna enveradar pelo caminho da ditadura, mas já que ela é inevitável; às favas os escrúpulos de consciência."

Jarbas Passarinho (5)

Se a ação mais urgente a ser desenvolvida pelo governo Costa e Silva era a econômica, aquela que acabou por marcar de modo definitivo sua gestão foi a decretação do AI-5, que deu início ao período mais duro e arbitrário do Regime Autoritário.

---

(5) Palavras do então Ministro do Trabalho do Governo Costa e Silva, quando da reunião do C.S.N. no Palácio das Laranjeiras para a aprovação do AI-5.

Seu voto ficou conhecido, após a publicação do livro do jornalista Zuenir Ventura, "1968 - O Ano que não terminou".

A área econômica foi dominada por Antonio Delfim Neto, na Fazenda, e Hélio Beltrão, no Planejamento.

Delfim Neto, contando com abundantes financiamentos de capitais externos e mantendo o arrocho salarial, pôde acelerar um conjunto de medidas para reduzir as taxas de juro, facilitar o crédito e criar subsídios capazes de estimular ainda mais as empresas multinacionais.

Delfim Neto e Hélio Beltrão apresentaram o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que operacionalizou, para um período de três anos (1968-1970), os diagnósticos e projeções efetuadas no âmbito no Plano Decenal (6).

Os objetivos básicos do PED podem ser especificados como: acelerar o crescimento econômico; conter a inflação; controlar o balanço de pagamento; expandir a oferta de empregos; e obter o progresso social (7).

A forma como os técnicos fizeram o diagnóstico da economia, se diferencia daquela realizada pelo PAEG somente no que tange à in-

---

(6) Ao final do governo Castelo Branco, o País viveu sua primeira experiência na elaboração de um plano de longo prazo: O Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976). Já no início de 1966, começaram a ser realizados, por diversos grupos de trabalho, estudos e diagnósticos preliminares, procurando detectar os objetivos essenciais e quais os recursos necessários às diversas áreas estratégicas ao desenvolvimento. Uma das partes refere-se ao Desenvolvimento Social e atinge os seguintes setores: Educação e Mão de Obra, Cultura, Saúde e Saneamento, Previdência Social e Habitação. O diagnóstico preliminar sobre Educação resultou de dois estudos realizados em junho e setembro de 1966.

(7) Os objetivos básicos do PED são fundamentalmente os mesmos do PAEG, que por sua vez já trazia grande semelhanças com o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico-Social do Governo João Goulart.

flação, pois além da pressão da demanda, eles definiam que também a pressão sobre os custos passou a influenciar a elevação dos preços.

O PED subdividiu suas estratégias em:

-- estratégias de curto prazo: geração de estímulos e condições básicas para retomada do processo de expansão do capitalismo;

-- estratégias de longo prazo: criação de fatores propulsores de crescimento, já que o processo de substituição de importações havia se esgotado.

No tocante aos objetivos de crescimento econômico e estabilidade de preços, o PED alcançou sucesso. Mas a orientação do poder público para atuar no conjunto da economia consubstanciou-se nas estratégias definidas fora do plano, e cuja aplicação levou ao chamado "Milagre Brasileiro".

Enquanto a política econômica se definia e tomava corpo, com os trabalhadores sendo instados a "colaborar com as grandes metas" de planejamento do governo, as questões políticas caminhavam para um agravamento que culminou no AI-5.

A oposição da Sociedade Civil começava a tomar corpo com o crescimento da Frente Ampla - movimento iniciado por Carlos Lacerda e que, em 1967, ganhou a adesão de Juscelino e Goulart - que tinha como prioridade a "luta pelo restabelecimento da democracia no País".

Entretanto, o governo não demonstrava temer a Frente Ampla, pois sabia que tinha nas mãos os instrumentos para detê-la no momento exato. E assim, no dia 5 de abril de 68, Gama e Silva - Ministro da

Justiça, proibiu todas as atividades políticas da Frente Ampla e também proibiu a imprensa de publicar qualquer declaração de seus componentes, sob a pena de serem apreendidas as publicações desobedientes.

Para os militares, maior preocupação trazia o movimento estudantil, já que, mesmo proibida de funcionar, a UNE, em 1967, após o seu XXIX Congresso, aprovava um documento (a "Carta Política") no qual expressava sua disposição de combate ao governo.

Ao estudar o Movimento Estudantil de 64, Jose Luis Sanfelice mostra que na "Carta Política"

"(...) havia um preocupação mais acentuada em definir o papel do movimento estudantil e as suas relações com a luta geral. Definia-se que esse papel deveria ser o de aliar-se às forças operárias e camponesas, como condição fundamental na luta pela tomada do poder, e identificava-se a luta dos trabalhadores como sendo uma luta política. Da mesma maneira, a tarefa do movimento estudantil era também a luta política (...) A luta reivindicatória do movimento estudantil [que] (...) serviria de sustentação da luta política (...) se voltava para os problemas imediatos dos estudantes, mobilizava-os e os organizava em torno de seus problemas específicos. Ela educava os estudantes, fazendo com que tomassem consciência de que a universidade era fruto de uma sociedade classista, servindo aos interesses dos que estavam no poder." (Sanfelice, 1986: 137)

Apesar de as atitudes dos estudantes refletirem as "tão temidas perspectivas de esquerda", eles também estavam pressionados pela

má qualidade de ensino, pela estrutura arcaica da Universidade e o estrangulamento das verbas oficiais para a educação (8).

Para a economia, o ano de 1968 marcou o início do "Milagre Econômico", quando, pela atuação da equipe de Delfim Neto -- tecnocratas também chamados de "Delfim's Boys" --, a classe média foi conduzida ao consumo que ia da casa própria, financiada pelo SFH, aos carros e eletrodomésticos.

Já para o movimento estudantil, o ano de 1968 marcou o início de uma série de protestos, seguidos de forte repressão.

E, para a política, o ano de 1968 marcou o início do "Golpe dentro Golpe".

A cronologia dos fatos aponta para o dia 28 de março, quando um pelotão de choque da Polícia Militar do Rio, ao invadir o restaurante Calabouço, mata o estudante secundarista Edson Luis de Lima Souto, durante um protesto contra a qualidade da comida que era servida aos estudantes.

No dia seguinte, o enterro do estudante conseguiu reunir mais de 50 mil pessoas que, ao se manifestarem contra a morte daquele jovem, também se manifestavam contra o governo militar.

No mês de junho, mais precisamente no dia 25, o Rio de Janeiro assistiu a uma nova manifestação. Esta que reuniu mais de 100

---

(8) Apesar de o PED reconhecer que um dos problemas básicos, em relação à mão-de-obra referia-se a seu baixo nível de qualificação, ele não confere uma posição de destaque para os investimentos em educação, mesmo estando claro que uma política para o setor educacional era de vital importância.

mil pessoas não sofreu ação da polícia e foi realizada para exigir que os assuntos dos estudantes fossem tratados pelo Ministério da Educação, e não pela polícia.

No dia primeiro de setembro deu-se a invasão da Universidade de Brasília, e já no dia seguinte o deputado do MDB, Marcio Moreira Alves, fez um discurso protestando contra tal ato.

Mas foi no dia 3 de setembro de 1968 que o mesmo Marcio Moreira Alves fez o que ele considera do ponto de vista de conteúdo "o discurso menos importante de sua vida", mas que acabou servindo de pretexto para o regime: ele protestava contra a repressão policial ao movimento estudantil e às greves operárias. Apelava aos brasileiros que boicotassem as comemorações militares de 7 de setembro, e pedia às namoradas, às moças que, não dançassem ou namorassem com os cadetes.

Segundo o próprio Marcio Moreira Alves, em entrevista concedida à Folha de São Paulo,

"O AI-5 foi decidido no dia 27 de junho de 1968. No dia 26, a Vanguarda Popular Revolucionária colocou bombas num caminhão e atirou esse caminhão no Quartel General do Segundo Exército no Ibirapuera em São Paulo (...) Explodiu e matou o sentinela (...) No dia seguinte, o chefe do SNI (...) o chefe da Casa Militar (...) reuniram-se com o Ministro da Justiça e concluíram que a revolução (...) não conseguiria acabar com as manifestações estudantis, as greves operárias e a guerrilha, sem eliminar as garantias democráticas que ainda existiam. A partir daí, passaram a procurar um pretexto para convencer os demais militares de que isso era certo. Esse pretexto tinha que ser no Congresso, fonte das garantias que eles queriam derrubar." (FOLHA DE SÃO PAULO, 12/12/93, 1: 15)

Ao falar especificamente do discurso, ele diz que:

"Foi provavelmente o discurso menos importante que fiz na vida e com o qual aprendi que não se deve brincar em matéria de política. Eu propunha nesse discurso o seguinte: passava em São Paulo uma peça chamada "Lisístrata", relatando a história das mulheres de Atenas, que fecham as portas aos maridos que voltavam de uma batalha. Propus uma operação "Lisístrata", sugerindo às mulheres dos oficiais que também se fechassem para eles (...) sem nenhuma base (...) (o discurso) tinha duas vantagens (...) Primeira: foi pronunciado na Tribuna da Câmara. Segunda: tinha uma conotação sexual que tornava fácil para os Tenentes entenderem e apoiarem as atitudes de seus chefes" (Folha de São Paulo: 12/12/93, 1: 15).

No início de outubro, o Ministro da Justiça, Gama e Silva, encaminhou à Procuradoria Geral da República pedido de licença para processar o deputado do MDB.

No dia 6 de novembro o presidente do STF, Luis Gallotti, assinou o pedido e, já na Câmara, o documento foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça.

Apesar das pressões do governo, o pedido só passou na Comissão de Constituição e Justiça no dia 10 de dezembro.

No dia 12 de dezembro o deputado Moreira Alves subiu à tribuna pela última vez negando a intenção de ofender as Forças Armadas. Feita a votação em plenário, já no período da tarde, foi anunciado o resultado: 216 deputados votaram contra o governo, 141 votaram a favor e 12 votaram em branco.

No dia 13 de dezembro o Conselho de Segurança Nacional reuniu-se no Palácio das Laranjeiras, no Rio de Janeiro. Antes mesmo de o Ato ter sido aprovado pelos Ministros e Chefes Militares -- somente o Vice-Presidente Pedro Aleixo foi contra (fazendo ponderações jurídicas chegou a sugerir a adoção do Estado de Sítio, que já estava previsto na Constituição de 67) -- as prisões haviam sido iniciadas.

Somente à noite, por volta das 23 horas, é que foi ao ar por rede nacional de rádio e TV, o pronunciamento que anunciava a decretação do Ato Institucional No. 5.

Ao mesmo tempo foi editado o Ato Complementar No. 38, decretando o recesso do Congresso, que só voltou a funcionar em outubro de 1969. Este ato dava ao Presidente o poder de decretação de recesso não só do Congresso Nacional, mas também das Câmaras Legislativas Estaduais e Municipais, por ato complementar, podendo o Executivo, a partir daquele instante, legislar em todas as matérias. Dava, também, poderes para cassar os direitos políticos de qualquer cidadão, podendo, quando se fizesse necessário, utilizar medidas de segurança mais drásticas. Foram suspensas as garantias constitucionais de "vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade", o direito de "habeas corpus" contra crimes políticos que atentassem contra a segurança nacional, e, finalmente, excluía-se de apreciação judicial "os atos praticados de acordo com esse Ato Institucional e seus Atos Complementares".

Sem prazo de vigência, o AI-5 apresentou-se para a nação como o instrumento de garantias de paz, ordem social e progresso, mas na realidade deu ao Regime Autoritário sua forma acabada.

Aos poucos, Costa e Silva foi sentindo seu isolamento político e, na tentativa de reverter a situação, pediu ao seu Vice, Pedro Aleixo, que elaborasse uma revisão constitucional, cujo objetivo era integrar no próprio texto constitucional as medidas do AI-5, dando-lhes um caráter de "legalidade constitucional", ao mesmo tempo reforçando a autoridade do Presidente sobre as lideranças militares.

No entanto, seu plano foi frustrado por uma trombose cerebral, sendo seu cargo declarado vacante no dia 14 de outubro.

Três dias depois, foi imposta a Emenda Constitucional No. 1, na prática uma "nova Constituição", que conseguiu enrijecer ainda mais o Regime.

Após sucessivas disputas de bastidores, surgiu o nome do General Emílio Garrastazu Médici, que acabou tomando posse no cargo de Presidente da República no dia 30 de outubro de 1969.

Médici teve sua imagem cuidadosamente trabalhada pela AERP - Assessoria Especial de Relações Públicas da Presidência da República. A estratégia utilizada pela máquina publicitária fez a população identificar as realizações esportivas (Copa do Mundo de Futebol em 21 de junho de 1970) e econômicas (O Milagre Econômico Brasileiro que perdurou até 1973) com o Regime Autoritário.

No processo de identificação do Regime com as realizações esportivas e econômicas, a AERP contou com o meio de comunicação de massa mais eficiente -- a televisão -- e, com um canal de TV à sua disposição - a TV GLOBO.

A enorme penetração da televisão na sociedade permitiu ao governo apresentar-se à população de forma positiva, já que a aliança entre o Executivo e a televisão, num processo de ajuda mútua, possibilitou o trabalho da censura, de forma eficiente.

Ao estudar as "Eleições na Era da Televisão", Lucia Avelar mostra que:

"(...) A televisão (...) tornou-se o principal veículo para que o governo militar mantivesse um certo nível de mobilização política, dentro de limites formalmente pouco definidos, mas com algum grau de previsibilidade (e a possibilidade do exercício de controle sobre a população foi facilitada pela) aliança do Regime Militar como a Rede Globo (que) trouxe benefícios mútuos: de um lado, desempenhando um papel de censura, a TV Globo apoiou os militares, limitando a sua crítica, sonegando informações, influenciando ideológica e politicamente o grande público. De outro, o Governo Militar apresentava uma face modernizada, a face da mídia eletrônica que encobria a repressão política. Para isso, as racionalidades política e empresarial uniram-se no cumprimento de uma empreitada político-ideológica." (Avelar, 1992: 48-49)

Em fins de 1969, o crescimento do PIB e da indústria já prenunciavam "os sucessos" que poderiam ser alcançados em 1970, e durante os três anos seguintes, a classe média começou a usufruir de um fabuloso mercado de consumo.

Apresentado em setembro de 70, o documento Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-72) possuía um caráter eminentemente prático, mais voltado para a execução, procurando "evitar distorções identificadas pelo bom senso".

Simultaneamente, foram divulgados projetos considerados prioritários em vários setores da economia brasileira, como: Programa de Integração Social (PIS), Programa de Integração Nacional (PIN), Energia Nuclear, modernização do setor agrícola, desenvolvimento tecnológico, etc.

A adoção e implementação desses programas levaram o governo à expansão e reformulação político-administrativa do país, que em conjunto com o fortalecimento do papel do técnico (economista, administrador, engenheiro, agrônomo, educador, estatístico, etc) consubstanciou a nova estrutura de poder, erigida a partir de 1964.

As Metas e Bases para a Ação do Governo serviram de base, também, para orientar a elaboração do Orçamento Plurianual de Investimentos (71-73) e do I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), que abrangeria o período de 1972-1974.

A característica mais marcante do Plano foi dada pelo objetivo de colocar o Brasil no bloco das nações desenvolvidas, mediante um processo de desenvolvimento auto-sustentado e integrado. Os pré-requisitos considerados essenciais para a consecução do plano foram os seguintes:

- disseminação dos resultados de progresso econômico, em termos de classe de renda e região;
- transformação social para modernizar as instituições, acelerar o crescimento e manter a sociedade aberta;
- estabilidade política para a realização da democracia;
- segurança nacional, interna e externa.

As grandes linhas de ação do Governo foram direcionadas para:

-- o setor industrial -- ênfase dada à modernização da empresa nacional, para que ela pudesse atuar de forma mais competitiva;

-- o setor agrícola -- prover a competitividade internacional e expandir a fronteira agrícola;

-- o setor público -- busca de eficiência para ação do Governo, mediante a definição de tarefas, de forma a preservar a viabilidade e dinamismo do setor privado.

Durante esse período, o Estado, ao invés de reduzir sua participação na formação no produto, acabou por reforçar o seu papel de grande investidor, atuando na área de insumos básicos, tais como produtos siderúrgicos e petroquímicos.

Esse período foi marcado também por empreendimentos como a construção da Rodovia Transamazônica e a Ponte Presidente Costa e Silva (Ponte Rio-Niterói).

No terreno fértil do "Milagre Econômico Brasileiro", a Assessoria Especial de Relações Públicas montou um enorme operação de propaganda, que incluía a produção de documentários para TV, cinema, matérias para jornais, além de uma série de slogans como: "Brasil Ame-o ou Deixe-o" -- logo após a decretação da pena de banimento perpétuo para presos políticos --, e "Ninguém Mais Segura Este País" -- logo após a conquista do Tri-Campeonato Mundial de Futebol.

Estruturava-se, aos poucos, um pacto inspirado por uma

"adaptação muito própria", que a ESG e sua Doutrina da Segurança Nacional faziam do Leviatã de Thomas Hobbes.

A favor do poder absoluto do Estado, o indivíduo abria mão, conscientemente de suas prerrogativas de cidadão, particularmente da liberdade e do direito de opinião, recebendo, em contrapartida, a garantia da paz e segurança para si e sua família, e o direito à preservação de algum patrimônio dentro de uma economia dirigida:

"Sob a Presidência de Garrastazu Médici, no embalo do "Milagre" e da antilei de Segurança Nacional, desapareceram os últimos vestígios da ordem jurídica. A corrupção varreu todas as relações econômicas, tanto entre a vida empresarial privada como em relação ao Estado. Tudo foi feito com base no favorecimento, no jogo de privilégios, na parcialidade. A brutalidade policial atingiu proporções nunca antes imaginada e a tortura foi a companheira inseparável dos opositores." (BARROS, 1991: 62)

### 2.3 Os Governo Geisel e Figueiredo – O Início da Abertura e Transição Democrática

"Qual é o primeiro princípio de Maquiavel?  
Que os governos devem lutar para manter o poder."  
(General Geisel)

Em sua posse, o General Geisel propôs "o máximo de desenvolvimento possível, com o mínimo de segurança indispensável", ao mesmo

tempo em que anunciava: "a nação ganhou inabalável confiança em si mesma, avançando a largos passos para seu grande destino, que nada mais deterá" (LESSA, 1978: 49).

Nos meses iniciais de seu governo, a sociedade civil esperou não só medidas liberalizantes, como os esforços do novo Presidente no sentido de disciplinar os setores mais sangüinários dos quartéis.

A crise econômica - passada a euforia do "Milagre Econômico" e que se desenhou com a situação internacional do petróleo - trouxe, uma constante alta do custo de vida, arrocho prolongado dos salários e crescente concentração de renda.

No centro do novo programa de política econômica encontrava-se o economista Mário Henrique Simonsen - Ministro da Fazenda - que tentou manter elevadas taxas de desenvolvimento, combinadas com o ajustamento gradual do país aos reflexos de retração internacional, provocadas pela crise do petróleo de 1973-1974.

A tônica da nova Estratégia estava centrada, segundo Carlos Lessa, em alguns pontos básicos:

"(...) A colocação das indústrias básicas como setor líder da industrialização; o fortalecimento da grande empresa nacional restabelecendo o "equilíbrio" da organização industrial; e o aprofundamento das relações externas com as retificações necessárias para aumentar "o grau de independência da economia nacional, com relação a fatores externos no quadro de uma economia mundial interdependente" em suas articulações recíprocas compõem o projeto da Nação Potência." (LESSA, 1978: 49-50)

Ainda de acordo com Carlos Lessa, toda a estratégia do II PND estava impregnada de uma "confiança quase absurda" de que chegara o momento de o Brasil realizar-se de fato, como potência.

Essa "confiança absurda" ele detecta como derivada de dois níveis: ao nível externo, a idéia de que a crise internacional, abre ao país novas opções de progresso; e ao nível interno, a "certeza de poder exercitar sem obstáculo a vontade soberana do Estado sobre a sociedade" (LESSA, 1978: 50).

A gestão de Geisel, no que se refere à economia, não foi marcada somente pelo II PND, mas também pelo aumento do setor estatal e pelos escândalos financeiros com o dinheiro público.

No caso das empresas e repartições estatais, o seu crescimento não estava ligado somente à questão de acelerar o desenvolvimento pela constante intervenção do Estado, mas à criação de cargos, postos e funções para seus aliados, e para conquistar alguns militares da chamada "linha dura", que aceitariam a reserva em troca de grandes salários e mordomias.

No que tange aos escândalos financeiros e à corrupção desenfreada, tratava-se de socorrer amigos de conglomerados especuladores (Lutfalla e Atalla), e bancos fraudadores (Halles, Econômico).

Além dos problemas de ordem econômica, o governo Geisel teve de enfrentar problemas de outra ordem, visando seu projeto político de distensão.

Fazia-se necessário

"(...) controlar o conjunto dos aparelhos de informações e repressão, que se haviam tornado "um estado dentro do Estado" e haviam conquistado um enorme campo de ação autônoma; encontrar uma solução para a crise de legitimidade do regime e para a frágil representatividade do partido oficial." (Oliveira, sd: 126)

O primeiro desses problemas estava centrado na definição do novo papel das Forças Armadas, adaptando-as aos "Novos Tempos", mas sem a perda da autonomia militar. Era necessário que a atuação dos órgãos de repressão fosse controlado pelo Poder Executivo, já que a autonomia do aparelho repressivo poderia colocar em risco o projeto de abertura.

O segundo problema surgiu após as eleições de novembro de 1974, quando o ARENA perdeu para o MDB na Câmara, no Senado (9) e nas Assembléias. Esta vitória foi tão marcante, que surpreendeu até mesmo os estrategistas do próprio partido de oposição. Mas o governo solucionou o problema acionando mecanismos previstos na legislação de excessão, e criando novas formas de controle sobre o eleitorado.

O ano de 1977 foi marcado pelo reinício da mobilização da Sociedade Civil, pelo chamado "Pacote de Abril" -- Emenda Constitucio-

---

(9) As eleições majoritárias para o Senado foram vencidas pelo MDB, nos Estados mais importantes. Minas Gerais elegeu Itamar Franco, o Rio Grande do Sul elegeu Paulo Brossard, o Estado de Pernambuco elegeu Marcos Freire, e São Paulo elegeu um político pouco conhecido na época, mas que tinha um "discurso progressista", Orestes Quêrcia. Ele bateu nas urnas por uma diferença de 2,4 milhões de votos o Ex-Governador e candidato da ARENA, Carvalho Pinto.

nal No.7 de 13 de abril de 1977 -- que decretou novo recesso do Congresso, alterou a Constituição. No dia seguinte, nova Emenda modificou o Colégio Eleitoral, além de impor o nome de Figueiredo para a sucessão do Presidente Geisel.

Quanto ao Pacote de Abril, o General Hugo Abreu, então Chefe do Gabinete Militar, nega que tenha tido qualquer tipo de participação em sua elaboração, e ainda afirma:

"O Pacote pretende ser um ato de maquiavelismo, mas é apenas uma obra medíocre e senil, em sua falta de grandeza e excesso de imediatismo político. Por si só, as "Reformas" do Pacote seriam justificadas pelo medo natural de todo governo autoritário de enfrentar o veredictum do povo: é coisa comum entre os ditadores. Seu conteúdo, porém, torna-se mais grave e seus objetivos mais torpes quando se compreende que toda essa série de medidas (...) tinha por único objetivo assegurar a sobrevivência de um grupo oligárquico (Grupo Palaciano do Chefe do Gabinete Civil) que se assenhoreara das posições de mando e desejava permanecer no usufruto das benesses do poder (...) Com esse objetivo transformou-se a política brasileira em uma grande farsa e liquidou-se o que ainda restava de ideal da Revolução de 64, movimento hoje ainda explorado apenas para justificar certos desmandos daqueles que se encastelaram no poder." (ABREU, 1979: 69)

Em relação à sucessão de acordo, ainda com o relato do General Hugo Abreu, em seu livro *O Outro Lado do Poder*, no dia 12 de outubro de 1977 Geisel havia afirmado textualmente "considerar as especulações (...) sobre o assunto -- sucessão presidencial -- prejudiciais aos interesses do País" (ABREU, 1979: 144).. Entretanto, como foi con-

firmado ainda em outubro, o nome do General Figueiredo não era mera especulação, mas uma realidade do Grupo Palaciano, que iria lutar para conservar-se no poder, e a concretização das palavras do General Golbery, Chefe do Gabinete Civil, que já no primeiro semestre de 1974, havia afirmado que o sucessor de Geisel seria o Chefe do SNI, General João Figueiredo:

"Fora de qualquer cogitação, independente do que seria lógico, ou do que seria ético, o fato é que Geisel, no dia 29 de outubro de 1977, chamou o General João Figueiredo e declarou-lhe ter escolhido seu nome para ser o próximo Presidente da República. Em nome de 120 milhões de brasileiros que não lhe passaram procuração para isso, Geisel ungiu herdeiro seu na Presidência da República um General sem maior prestígio no Exército (...) a ele nunca prestara maiores serviços (...) também não dispunha de qualquer projeção fora dele, não sendo para a opinião pública senão um ilustre desconhecido" (ABREU, 1979: 100)

O General Hugo Abreu (10), Chefe do Gabinete Militar de Gei-

---

(10) O General Hugo Abreu, que exerceu o comando da Brigada Pára-Quedista até assumir a chefia do Gabinete Militar, e que procurou demonstrar o arbítrio do "Grupo Palaciano" - que tinha em Golbery do Couto e Silva uma de suas figuras de maior destaque - no processo sucessório, foi mais tarde punido quando denunciou as tramas da escolha de Figueiredo e publicou-as no livro "O Outro Lado do Poder" que traz, ainda, a íntegra da carta que ele define como "documento histórico" e que foi, primeiramente, dirigida a seus companheiros de Exército, mas que ele considera que devia ser de conhecimento público. Na carta ele relata desde o momento em que aceitou o convite de Geisel em março de 74, passando pelo ano de 76 e as intrigas contra o Ministro do Exército. General Sylvio Frota; o Pacote de Abril de 77; as manobras do Grupo Palaciano para impor o nome de Figueiredo; a exoneração do General Frota, sua saída do governo no início de 1978, e sua opção após deixar o Gabinete Militar, de demonstrar as tramas de uma oligarquia para se manter no poder.

sel, de 1974 até 6 de janeiro de 1978, foi juntamente com o General da Reserva, Euler Bentes Monteiro, a única voz discordante da indicação de Figueiredo para a sucessão de Geisel.

Após a saída do General Hugo Abreu -- que havia sido precedida da exoneração do General Frota, que, por sua vez, tornara-se um problema para o grupo de integrantes do Palácio do Planalto, não por ser candidato à sucessão mas porque -- ao perceber a manobra que estava sendo realizada pelo Grupo Palaciano, passara a não aceitar a imposição de um "candidato inventado" --, ficou livre o campo para a imposição do nome de Figueiredo, que, ainda para a definição da "tragicomédia", contou com dois episódios:

"(...) O primeiro deles é a comédia da convenção da ARENA, reunida para a confirmação do "eleito dos deuses". O segundo veio um pouco depois a 15 de outubro, com o espetáculo deprimente de um congresso "votando" exatamente com lhe foi determinado" (ABREU, 1979: 102)

Resolvido o problema da sucessão presidencial, o ato de maior significado de Geisel foi apressar a reforma política, e o maior destaque foi a revogação do AI-5, assinada em 31 de dezembro de 1978.

Entretanto, mesmo caindo o AI-5, deve-se ressaltar que foram preservados a Lei de Segurança Nacional, as dezenas de Atos Institucionais e Complementares -- que perderam somente os dispositivos que contrariassem a Constituição --, o Pacote de Abril, a Lei Falcão, além de se criar a figura do "Estado de Emergência".

Resolvida, de há muito, a questão da sucessão presidencial, o General Figueiredo, logo após sua escolha pelo Colégio Eleitoral, pronunciou uma de suas famosas frases: "É para abrir mesmo. E quem não quiser que abra, eu prendo e arrebento".

Antes mesmo da convenção da ARENA e da sua escolha pelo Colégio Eleitoral, Figueiredo já dava entrevista à Folha de S.Paulo, falando como futuro Presidente, e dizia que sua intenção era de exercer um governo de transição revolucionária, que efetivasse a caminhada lenta e gradual em direção a um regime que conseguisse ampliar substancialmente a taxa de democracia.

A imagem que se procurou vender durante sua "Campanha" em 1978, e no início de 79, antes da posse a 15 de março, foi a do "amigo", do homem que falava a linguagem do povo, que mandava "mensagens diretas", do homem dinâmico e aberto para as mudanças.

Ao final de seu mandato, havia desgastado sua imagem, saúde, equilíbrio e "popularidade".

Além da perda pessoal, deixou o governo com as finanças nacionais falidas, a maior dívida do mundo, o maior índice de inflação registrada até àquela época, e uma série, muito grande, de escândalos.

Na área política, uma das mais importantes figuras (senão a mais) continuou sendo a do General Golbery, que além da Chefia da Casa Civil, passou também a ser encarado como o "Articulador do Processo de Abertura".

Na área econômica, Mario Henrique Simonsen, Ministro do Pla-

nejamento, era na realidade um "Superministro". Sua política econômica de combate intransigente à inflação, mesmo com recessão, passou a entrar em choque com as idéias de desenvolvimento a qualquer preço, do então Ministro da Agricultura, Antonio Delfim Neto, e do Ministro do Interior, Mário Andreazza, que favorecia, constantemente, os grandes empreiteiros com contratos milionários.

Após pouco mais de 5 meses de desgaste constante, Simonsen pediu demissão, e a área econômica foi entregue a Delfim Neto, que passou a ser o novo "Superministro" do Planejamento e que, falando em "crescimento", apresentou o III Plano Nacional de Desenvolvimento.

Entretanto, já em setembro de 1980, pressionado pelo déficit da balança de pagamentos e pelos banqueiros internacionais, Delfim teve que mudar os rumos de sua política econômica, passando a admitir a utilização do instrumento de recessão, com vistas a conter o processo inflacionário.

Mas o processo de recessão, iniciado em 1981, e que se prolongou até 1983, não trouxe os resultados esperados. Os preços continuaram a subir, a dívida externa aumentou ferozmente, houve grande queda da produção industrial, o desemprego explodiu em todo o País, o nível de vida da classe média deteriorou-se de modo fantástico, e o das classes mais baixas transformou-se em suicídio. Apesar de haver um aumento de concentração de renda nas mãos de uma pequena parcela da população, nem mesmo esta conseguiu conter seu desespero frente à situação apresentada.

Como a inflação continuava em processo de aceleração, apesar de todo o processo recessivo, foi necessária a aproximação do País com o Fundo Monetário Internacional.

Aos poucos, a derrocada do crescimento econômico fez ruir o sonho dos governos militares -- "Brasil, Grande Potência".

Antes de assumir o governo, Figueiredo havia prometido um "país democrático", e já no dia 27 de junho foi enviado ao Congresso o Projeto de Anistia que, mesmo sem ser "Ampla, Geral e Irrestrita", foi aprovada pelo Congresso.

A Anistia, em conjunto com o abrandamento da Lei de Segurança Nacional, trouxe de volta ao País um grande número de brasileiros exilados, e dentre eles, muitos políticos que passaram a participar do processo eleitoral já em 1982.

Fazia-se necessária, além da anistia, uma outra reforma de caráter político, extremamente importante para o funcionamento democrático da sociedade, a saber, a Reforma Partidária.

Mas uma vez a figura do General Golbery esteve à frente do processo, e na ânsia de conseguir votos para o governo, foi feita uma reforma partidária em novembro de 79, que extinguiu o bipartidarismo e abriu a possibilidade de formação de inúmeros partidos políticos, muitos deles com pouca ou nenhuma representatividade na sociedade civil.

A ARENA transformou-se no PDS (Partido Democrático Social) mas continuou sendo o mesmo partido servil dos mais áureos períodos do autoritarismo. O MDB transformou-se no PMDB, conseguindo pelo acrésci-

mo dos termos "Partido do" atender às novas regras que proibiam o uso das legendas do bipartidarismo, e continuar sendo reconhecido como oposição pela sociedade.

A sigla do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) foi alvo de acirrada disputa entre Leonel Brizola e Ivete Vargas (sobrinha de Getúlio Vargas) e acabou ficando, após decisão do Tribunal Superior Eleitoral -- com a interferência de Golbery --, com Ivete Vargas.

Leonel Brizola acabou criando o PDT (Partido Democrático Trabalhista) que não só possuía um perfil semelhante ao PTB dos anos 50, mas também acabou ficando extremamente vinculado à sua liderança.

O Partido Popular (PP) foi fundado por conservadores do ex-MDB e dissidentes arenistas.

Dentre todas as novas agremiações partidárias surge, no cenário político, uma que se destaca, seja pela forma como nasceu - da base para cúpula - seja pela sua própria organização: o Partido dos Trabalhadores (11).

Além das falências administrativa e financeira, ainda houve tempo para Figueiredo cometer um erro político ainda maior.

Pensando em conseguir um expressiva vitória nas eleições de 82, em 25 de novembro de 1981 foi levado ao Congresso o Pacote Eleito-

---

(11) Margaret E. Keck em seu livro **PT - A Lógica da Diferença - O Partido dos Trabalhadores na Construção da Democracia Brasileira**, estuda a trajetória do Partido como "uma experiência absolutamente inédita na vida política brasileira" e as mudanças ocorridas no Brasil procurando demonstrar que "O PT era tanto um reflexo quanto uma causa dessa mudança".

ral que municipalizava as eleições, proibia as coligações partidárias, estabelecia o voto vinculado, e que acabou sendo aprovado em janeiro do ano seguinte, por decurso de prazo.

O resultado do sonho de transformar o PDS no "maior partido do Ocidente" foi logrado. O Partido do Governo conseguiu fazer doze governadores, principalmente nos Estados menos desenvolvidos; o PMDB, conseguiu eleger nove governadores, e ganhou em Estados fundamentais como São Paulo e Minas Gerais, e o PDT de Leonel Brizola, acabou ganhando as eleições no Rio de Janeiro.

Em 1983, o tema da sucessão Presidencial começou a ser novamente o foco de todas as atenções. Nada conseguiu mobilizar mais a sociedade civil - crise econômica, posse dos novos governos, escândalos financeiros, seca no Nordeste, enchentes no Sul, medidas de emergência em Brasília - do que essa questão.

O Brasil foi sacudido, pela Campanha das "Diretas Já", concentrando-se na votação da Emenda Dante de Oliveira, votada no final de abril e comandada por Ulysses Guimarães, intitulado o "Sr. Diretas".

Na noite de 25 de abril, apesar de conseguir a maioria dos votos, a emenda não foi aprovada por falta de "quórum" parlamentar.

Derrotadas no desejo imediato de eleger o Presidente da República pelo voto direto, as oposições, exceto o PT, reuniram-se em torno da "Aliança Democrática" -- lançando os nomes de Tancredo Neves para Presidente da República, compondo chapa com José Sarney para vice-presidente --, e resolveram participar do Colégio Eleitoral.

Enquanto isso, a Convenção do PDS, acabou preterindo o nome de Mário Andreazza - o nome preferido do Palácio do Planalto -, e consagrando o nome do político paulista Paulo Maluf.

No dia 15 de janeiro de 1985, Tancredo derrota Maluf no Colégio Eleitoral, dando novos contornos ao processo de transição de nossa ainda incipiente democracia, e encerrando o ciclo dos Gerais-Presidentes do Estado Burocrático-Autoritário.

Mas, no discurso intitulado "Vamos Trabalhar", que o Presidente eleito Tancredo Neves, deveria ter lido no dia de sua posse, ainda uma vez encontra-se à idéia de nação, no sentido de que dela todos fazem parte, sobrepondo-se a idéia de sociedade, da qual faz parte o Estado.

"Quero convidá-los a vislumbrar, num futuro não muito distante, uma nação em que haja sido abolida a insegurança gerada pela miséria, pela ignorância e pelo desemprego. Uma nação em que todos os cidadãos possam almejar melhores condições de vida e alcançá-las através de seu próprio esforço. Uma nação em que os menos afortunados e os menos aptos não sejam condenados a permanecer à margem do corpo social, mas dele recebam apoio solidário com vistas à sua integração na coletividade." (O Estado de S.Paulo, 19-03-85: 7)

### 3. O Poder do Estado Militar - Autoritarismo, Burocracia e Tecnocracia

Nas seções anteriores, procuramos descrever a "Revolução de 64", que deveria, segundo seus princípios, apresentar-se como uma intervenção militar de pequena duração, e durante a qual seria estirpada a mobilização política dominada pela demagogia populista, assim como os movimentos organizados de subversão comunista, a corrupção na gestão política e administrativa do Estado, de suas agências descentralizadas e empresas públicas, e a estatização crescente a que se havia submetido o conjunto da economia.

A expectativa dos civis era a de que os militares lhes entregassem rápida e novamente o controle do Estado, mas aos poucos foram percebendo que o corpo militar tinha sua própria agenda.

E a chamada "Revolução de 64", transformou-se em um "Golpe para o Estado", que a partir de uma ruptura institucional objetivou reconstruir e reforçar, sobre outras bases, a organização estatal:

"Nas origens da doutrina que, unindo desenvolvimento e segurança, dá ao Exército a função de definir os "Objetivos Nacionais Permanentes" e justifica sua usurpação do poder, encontra-se a interiorização e a racionalização dos valores da Guerra Fria dos anos cinqüenta (...) Quando a Guerra Fria ganha realmente o Continente Americano, o Grupo da ESG está pronto para traduzir a conjuntura em termos políticos-corporativos e a tornar-se hegemônico no seio das Forças Armadas." (Rouquié, 1984: 333-334)

Ao assumirem o poder, após o Golpe de Estado, os militares quebraram com a fraca coalizão que apoiava João Goulart, implantando o Estado Burocrático-Autoritário -- terminologia criada por Guillermo O'Donnell (1990) -- que se apresentou como todo o regime militar que nasceu nessa época no Cone Sul, com o objetivo de "normalizar a economia", "desativar os setores populares" e "despolitizar áreas políticas importantes, por meio da ênfase dada às regras e soluções técnicas".

Frances Hagopian, ao estudar **The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil**, demonstra que o Regime Burocrático-Autoritário foi consequência do tipo de percepção que os militares tinham da sociedade, desviando-se de seu papel anterior na política e passando a ser entendidos como "a different political animal".

Na medida em que não concordavam com a forma de atuação dos políticos, a intervenção militar não poderia ser assumida como um expediente para a dominação oligárquica. Pelo contrário, procuraram estimular o desenvolvimento econômico, reformulando a burocracia estatal. Esta reformulação consistia na colocação, em altas posições, de pessoal competente, qualificado tecnicamente e experimentado.

Desse modo, os militares não somente estabeleceram uma forte intervenção na política, como conseguiram expulsar os mais recentes "concorrentes do poder" -- as classes populares e especialmente, a organizada classe trabalhadora -- além de acumularem poder entre eles mesmos.

A estabilização da economia, necessária para abrir caminho para o crescimento futuro, levou à colocação de especialistas em tecnologia dentro do Estado. Esses especialistas - os tecnocratas - primeiramente implantaram políticas de estabilização e, em seguida, exercitaram o poder de decisão econômica centralizando-se nos Ministérios do Planejamento e Fazenda.

Para muitos autores, entre eles Fernando Henrique Cardoso e Luis Carlos Bresser Pereira (12), os militares, pelo menos na primeira década do Regime Burocrático-Autoritário, pareciam estar promovendo uma aliança desenvolvimentista pró-capital estrangeiro, em detrimento da oligarquia tradicional.

O Brasil passou a ser, então, após o Golpe de 64, um claro exemplo de capitalismo estatal. As funções fiscal, financeira e produtiva do Estado, na economia, tornaram-se tão marcantes que acabaram por mudar a feição da economia política da nação, ao mesmo tempo que desvirtuaram um dos objetivos iniciais da "Revolução", que era diminuir o papel do Estado na economia.

As relações econômicas penetraram na esfera da política pública, politizando a economia:

**"(...) The public economy has become a focal point of political activity: political demands tend to**

---

(12) Essa forma de percepção e análise das relações entre Militares, Capital Estrangeiro e Oligarquia Tradicional pode ser encontrada tanto no livro de Bresser Pereira, **Desenvolvimento e Crise no Brasil, 1930-1983**, quanto no livro de Fernando Henrique Cardoso, **Autoritarismo e Democratização**.

cluster around what the public economy has to offer, and political success depends upon access to state resources."(Hagopian, 1986: 37) (13)

No estado capitalista, os recursos produtivos e distributivos do próprio Estado privilegiam suas elites e em, contrapartida, as elites privadas -- primordialmente as nacionais -- são mal equipadas para competir pelo poder. Além do mais, a tomada de decisão fica extremamente centralizada nas estruturas estatais -- Secretarias e Subsecretarias de Estado.

Apesar de as funções do Estado terem crescido enormemente desde as mudanças do Regime, enfraquecendo o setor privado, devemos também ter claro que o envolvimento direto do Estado na economia brasileira antecede a construção do Estado Burocrático-Autoritário.

Se até o início do funcionamento do Autoritarismo Burocrático as elites tradicionais sustentavam-se do Estado, ao mesmo tempo que o dominavam, a partir de 64, elas passaram a sentir seu monopólio sobre o poder estatal ameaçado, pois os militares, que a princípio utilizaram-nas para dar legitimidade à "captura do poder", acabaram por romper suas relações com essa classe.

Esse rompimento esteve ligado ao programa de transformação do "Brasil em Grande Potência", cuja realização dependia de um Executivo forte, que pudesse preencher os principais postos estatais fede-

---

(13) "(...) A economia pública tornou-se um ponto focal da atividade política: as demandas políticas tendem a agrupar o que a economia pública tem a oferecer, e o sucesso político depende do acesso aos recursos do Estado."(Hagopian, 1986: 37)

rais com economistas, engenheiros, educadores e administradores profissionais, isto é, uma elite tecnocrática, que teria, segundo "a agenda política do regime, grandes vantagens sobre a elite política tradicional":

"The military hoped to cleans the state of "corrupt" politicians, clientelistic practices, and politcs which stood in the way of development."  
(Hagopian, 1986: 189) (14)

De forma decisiva, os militares e tecnocratas civis foram concentrando poder, e privando as elites tradicionais de atuarem em seus círculos eleitorais.

Em **Autoritarismo e Democratização**, Fernando Henrique Cardoso demonstra que, na medida em que o regime impôs restrições muito grandes aos parlamentares e aos partidos políticos, a política passou a ser feita por funcionários recrutados tanto nas empresas públicas como nas privadas -- tecnocratas, planejadores, economistas e executivos de grandes empresas.

Assim, a burguesia, os partidos políticos e outros atores privados, objetivando arrancar concessões de um Estado cada vez mais controlador, começaram a desenvolver um processo de alianças com a burocracia pública, tornando-se presas dos grupos militares e tecnocratas, os únicos que controlavam o aparelho estatal.

---

(14) "Os Militares esperavam limpar o Estado de políticos "corruptos", práticas clientelistas e políticas resistentes no caminho para o desenvolvimento." (Hagopian, 1986: 189)

Apesar das empresas públicas influenciarem cada vez mais, isso não nos deve levar à interpretação de que os interesses privados tenham sido contrariados, eles também tiveram voz:

"(...) a presença das forças econômicas privadas beneficiárias diretas do regime (...) fez-se sentir através de mecanismos políticos ainda pouco estudados, que tenho chamado de "anéis burocráticos". O próprio adjetivo usado para qualificar estes anéis mostra os limites que o setor privado encontra para articular-se politicamente e para influir nas decisões do Estado." (Cardoso, 1993: 172)

Esse Estado Burocrático-Autoritário aos poucos transformou-se em uma máquina, que cresceu e se autogeriu com base na força da aliança entre o monopólio estatal e as multinacionais, e no horror das elites à idéia de representação e soberania popular.

O veículo para o avanço político mudou dos partidos políticos, instrumento clássicos por meio dos quais os grupos sociais podem alcançar o poder, para o Estado:

"(...) o Príncipe Moderno, no caso Brasileiro, não é o partido, como na aspiração gramsciana, mas o próprio Estado, com todas as implicações teóricas e práticas que esta situação coloca." (Cardoso, 1993: 166)

O Regime Autoritário Brasileiro, instalado e dirigido pelos militares em 64, conseguiu centralizar o poder e a tomada de decisão às custas do controle que o Poder Executivo passou a ter sobre o Poder

Legislativo, com a decretação dos Atos Institucionais, Atos Complementares e Emendas Constitucionais.

Somente o Poder Executivo -- na figura dos Presidentes-Generais -- podia propor emendas à Constituição, que passaram, ao contrário do que vigorava na Constituição de 46, a requerer maioria simples para sua aprovação.

Ao Congresso restava somente a possibilidade de considerar as emendas enviadas pelo Executivo e aprová-las em um prazo de 30 dias. Mas é importante notar que, na medida em que o Executivo tinha o controle do Congresso, a aprovação era conseguida sem grandes problemas, ou então, se elas não fossem consideradas, ainda restava um outro instrumento de controle: "a aprovação por decurso de prazo".

Outro instrumento utilizado pelo Executivo para a promulgação de leis foi o uso do "Decreto-Lei", empregado para medidas como pacotes salariais ou controle do processo eleitoral (15).

Sempre que o Congresso tentava se rebelar contra procedimentos do Executivo, seus atores -- deputados e senadores -- eram expulsos e destituídos de seus direitos políticos.

---

(15) Em sua tese de doutoramento, Frances Hagopian mostra que nos três anos do Governo Castelo Branco foram editados mais de seis mil decretos e decretos-leis, e que Costa e Silva editou mais de quatro mil nos seus dois anos de Governo. Em um período de três dias -- de 26 a 28 de fevereiro de 1967 -- foram editados nada menos do que cento e cinquenta e um decretos-leis.

É importante percebermos que o poder consolidado não ficava restrito somente ao Executivo, mas estava concentrado também em certos Ministérios e Conselhos Interministeriais, sendo que a determinação da política econômica e a direção do aparato administrativo do Estado era de incumbência dos tecnocratas civis e militares.

A predominância dos tecnocratas foi justificada pelos Militares com base na imagem criada dos políticos -- "representantes incompetentes e de vontade debilitada".

O'Donnell mostra que o Estado Burocrático-Autoritário apresentou-se sempre como um ordenador da sociedade, pois "era preciso colocar no seu lugar e despolitizar as suas classes e setores mais conflitivos" (1990: 269), justificando-se, dessa forma, a presença dos tecnocratas.

Para sustentar-se, esse Estado, então, precisava estabelecer estreitas relações com as classes dominantes nacional e internacional, e essas relações só podiam ser proporcionadas pelos militares e tecnocratas -- técnicos liberais -- que participaram de sua implantação:

"(...) isso não transforma o BA (Estado Burocrático-Autoritário) em mero agente da grande burguesia; esse Estado conserva autonomia em relação àquela (...) mas o que importa assinalar (...) é que não existe BA sem o controle dos liberais sobre a política econômica." (O'Donnell, 1990: 97)

Na gestão de Castelo Branco, o planejamento foi coordenado por Roberto Campos, que conseguiu apoio para seu programa de estabilização. Nos governos de Costa e Silva e Garrastazu Médici, a área econômica foi liderada por Delfim Neto -- um tecnocrata por excelência -- (16) e sua gestão econômica que, apesar de menos ortodoxa, apresentou-se tão "transnacionalizada" e ligada ao grande capital como a de Octávio Bulhões e Roberto Campos.

Frances Hagopian esclarece esta relação entre tecnocratas e militares, ao citar Thomas E. Skidmore:

"Each has his own reasons for wanting an authoritarian regime. Each needs the other. The hard-line military needs the technocrats to make the economy work. The high growth rates in turn give pragmatic legitimacy to the authoritarian regime "it works". The technocrats and managers need the military in order to stay in power, or at least in order to have the power and authority to carry out their

-----

(16) Ao participar do seminário "Presidencialismo ou Parlamentarismo: Perspectivas sobre a reorganização institucional brasileira", como comentarista do tema: Estrutura Institucional e Governabilidade, Delfim Neto se expressa da seguinte forma: "depois de dezessete anos de Executivo e seis de Legislativo, cheguei à conclusão de que o problema do Brasil é simplesmente o fato de havermos construído um sistema político não funcional (...) O Regime Autoritário tinha inventado um sistema, (...) que era dar o mínimo de votos aos Estados que estávamos criando deliberadamente para ganhar as eleições? (...) Lara Rezende (um dos expositores do tema) ainda tem um viés tecnocrático fantástico: imagina que os economistas é que sabem a receita. Em nenhum lugar do mundo os economista mandam. Eles fazem parte de conselhos, dão assistência ao Presidente (...) Quando eu era um execrável tecnocrata, também imaginava que poderíamos impor aos políticos o que nós queríamos. Hoje me convenci de que não (...) Vamos aprender realmente a transformar a política em instrumento de administração da sociedade (Lamounier e Nohlen (organizadores), 1993: 73-74-75).

policies." (Skidmore, 1973: 19 citado por Hagopian, 1986: 196) (17)

Na medida em que a administração do Estado tornava-se cada vez mais complexa, maior era a necessidade de administradores profissionais e especialistas, pois eram eles que detinham o monopólio do conhecimento técnico para redigir a legislação, planejar o modelo econômico e, por outro lado, "dirigir o Estado", o que conseguiram, seja através da educação, seja da experiência na atividade privada, tornando os ministros dependentes deles para a execução de sua política.

Resta-nos entender a questão de se o poder reside dentro ou fora do Estado. No Brasil do Regime Autoritário e Estado Capitalista, o poder e a posição estatal estavam justapostos, não havendo dúvida de que toda tomada de decisão se verificava dentro do Estado.

No Brasil, os dirigentes e estatais operaram os mais diversos setores da economia -- transporte, comunicação, siderurgia, mineração --, e os "anéis burocráticos" da representação de interesses das elites privadas necessitavam interagir com os principais Ministros de Estado e seus sub-secretários, para a condução dos negócios.

---

(17) Cada parte tinha sua própria razão para querer um Regime Autoritário. Precisavam uma da outra. A linha militar dura precisava dos tecnocratas para fazer a economia funcionar. As altas taxas de crescimento davam legitimidade pragmática ao Regime Autoritário, e "isto funcionou". Os tecnocratas e administradores precisavam dos militares para terem poder e autoridade para levarem avante suas políticas. (Skidmore, 1973: 19, citado por Hagopian, 1986: 196)

Desse modo,

"The concentration and centralization of economic resources and decision - making power in the public sphere and the higher echelons of the state makes the occupants of state office formal and informal power-holders in the political system. Consistent with this general principle, in Brazil, most state positions confer economic and political power." (Hagopian, 1986:200) (18)

Na realidade, o regime instalado em 64, que teve a força de excluir a representatividade civil como fonte legitimadora do Estado e seu autoritarismo, só foi explicitado de forma clara com a decretação AI-5 .

A partir desse momento, as Forças Armadas -- representadas mais especificamente pelo Exército -- imbuíram-se de sua "missão repressora", em favor do projeto Brasil-Potência e de seu modelo de desenvolvimento. A empresa privada nacional, a empresa estatal, e principalmente a multinacional acabaram dando sua base de sustentação sócio-econômica. Seus grupos de apoio foram a burocracia militar e a tecnocracia civil, e a mentalidade que se procurou forjar foi a da grandeza nacional-estatal.

---

(18) A concentração e centralização dos recursos econômicos, assim como o poder de decisão na esfera pública, e os altos escalões do Estado fazem os ocupantes dos cargos estatais detentores do poder formal e informal no sistema político. De acordo com esse princípio geral, no Brasil, a maioria das posições estatais confere poder econômico e político. (Hagopian, 1986: 200)

A partir, então, da percepção do funcionamento do Regime Autoritário, e da construção do Estado Burocrático-Autoritário no Brasil, podemos estudar e compreender como ele se coloca em ação, isto é, como define suas políticas públicas; e, no conjunto dessas políticas, como foi encaminhada a Política Educacional do Ensino Superior, quais os seus objetivos, e como ela passa a se concretizar, não durante o Regime Burocrático-Autoritário, mas no período de redemocratização da sociedade.

# CAPÍTULO 3

## A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO MILITAR EM AÇÃO

### 1. A Reforma do Ensino Superior

O objetivo deste trabalho, como já explicitamos, é compreender a Política Educacional -- especificamente do Ensino Superior no Estado de São Paulo -- a partir da implantação do Regime Burocrático-Autoritário, após o Golpe de 64; mas sem perder de vista a contextualização de São Paulo na Sociedade mais ampla.

Para tanto, procuramos mostrar neste capítulo como se deu o processo de construção da Reforma Universitária.

O que começou com o objetivo de reorganizar as Universidades Federais, para estas que pudessem utilizar plenamente tanto seus recursos humanos quanto materiais, acabou por alterar a face do Ensino Superior de dependência administrativa pública, e principalmente de dependência administrativa particular.

O entendimento do processo de construção da Reforma obrigamos a pensar na realidade da sociedade brasileira do ponto de vista do Estado Burocrático-Autoritário, assim como das exigências do movimento estudantil, da "missão" da universidade para essa nova sociedade que

está sendo construída, do objetivo dos trabalhos desenvolvidos por diferentes especialistas, do grupo de Trabalho da Reforma Universitária, e da própria Lei 5.540/68.

Segundo a etimologia, a palavra "universidade" pressupõe a existência da unidade na variedade, o que não quer dizer uniformidade. A unidade universitária consiste em um agrupamento orgânico dos estudos, um princípio geral de excelência baseado sobre a natureza das coisas, classificando os graus de conhecimento de acordo com uma ordem ascendente, na medida do alargamento do seu conteúdo material e espiritual, mas tendo como norma fundamental o desenvolvimento científico.

A função da universidade, concebida nesse moldes, não deve ser entendida somente como a de guarda e transmissão do saber adquirido, da especialização profissional, mas também como a da investigação pessoal, da pesquisa.

Raulino Tramontin, em trabalho realizado para o Conselho Federal de Educação, no qual faz uma revisão e atualização das normas de autorização e reconhecimento de Universidades mostra que

"A pesquisa universitária é entendida como todo processo de investigação que utiliza o método científico como instrumento de descoberta, de diálogo com a realidade. Pesquisar, pois, é realizar um processo de investigação metódica e sistemática de um determinado campo ou domínio da realidade através de fundamentação teórica e levantamento rigoroso de dados empíricos, de modo a permitir uma teorização que resulte em ampliação do conhecimento. Por isso nunca é demais reprimir o velho refrão que diz: a universidade ensina porque pesquisa e pesquisa porque ensina!" (TRAMONTIN, 03-08-1991: 21)

Esta indissociabilidade entre o ensino e a pesquisa não quer dizer que toda e qualquer universidade possa ser vista como um centro de pesquisa "de ponta", pois isso subordinaria a expansão do ensino a enormes investimentos materiais e humanos. Entretanto, indica que deve haver atividade de pesquisa na instituição, que os professores devem possuir o treinamento necessário para ter acesso aos novos conhecimentos que estão sendo produzidos em seu campo, e a capacidade de utilizá-los de forma crítica no ensino.

Além dessa relação, o trabalho universitário pressupõe também a extensão universitária, entendida como processo educativo e científico, que articula o ensino e a pesquisa de forma indissociável e viabiliza a relação transformadora entre a universidade e a sociedade.

### 1.1. A Reforma: O Movimento Estudantil e O Papel do Estado

Os países ocidentais mais desenvolvidos viram explodir, em 68, movimentos estudantis que deixaram à mostra a crise da Universidade e a necessidade de reformas profundas.

O Brasil também viveu sua crise, impulsionada pela demanda que não conseguia ser atendida, e que se tornava muito clara pelo número de excedentes após os concursos vestibulares.

Entretanto, não podemos analisar o envolvimento dos estudantes no movimento da Reforma Universitária somente como uma busca pela expansão do Ensino Superior, e nem se manifestou só após o Golpe de 64.

Já no início da década de 60 vários seminários foram realizados, sendo que alguns deles foram promovidos pela UNE.

O 1o. Seminário foi realizado em Salvador (maio de 1961) e dele resultou a "Declaração da Bahia". Em junho do mesmo ano deu-se o 1o. Encontro da Região Sul, em Porto Alegre, que elaborou as "Diretrizes para uma Universidade Sulina". Em março de 1962, em Curitiba, a UNE realizou o 2o. Seminário da Reforma Universitária, resultando na "Carta do Paraná" e na chamada "Greve do 1/3", que paralisou as atividades estudantis por um período de três meses. Apesar de não ter alcançado seu objetivo, esta greve conseguiu fortalecer a UNE como entidade estudantil, que entrou posteriormente em confronto direto com os Governos Militares.

Em seu livro **Movimento Estudantil: a UNE na resistência ao Golpe de 64**, José Luiz Sanfelice mostra que nas Declarações resultantes dos Seminários e Encontros, as críticas feitas às universidades aparecem sempre de forma geral, denunciando as questões dos privilégios econômicos e da "falha em sua missão cultural, profissional e social".

Mas Sanfelice não deixa de salientar que tanto na "Declaração da Bahia" quanto na "Carta do Paraná"

"Do debate que os estudantes travavam sobre a Reforma Universitária resultaram muitas outras considerações e propostas sobre aspectos relacionados ao corpo docente, à cátedra vitalícia, ao tempo integral, à administração da universidade, ao exame vestibular, programas e currículos, sistemas de aprovação e problemas sócio-econômicos dos estudantes." (UNE, Declaração da Bahia, 1961: 26-44, citado por Sanfelice, 1986: 37)

As discussões e os temas enfocados permitem-nos uma clara visão de que a discussão do processo de modernização do ensino superior, realizada pelo movimento estudantil, mantinha-se muito próxima às idéias do Estado, e que essas propostas de modernização surgiram antes da realização dos Convênios MEC-USAID, viabilizados após as mudanças políticas de 1964.

Entretanto, a partir da "Revolução de 64", o movimento estudantil redirecionou-se, e passou a discutir, principalmente, a revogação dos Acordos MEC-USAID, e da Lei No. 4.464 de 9 de novembro de 1964, que ficou conhecida como a Lei Suplicy de Lacerda.

Esta lei, que extinguiu a UNE e as Uniões Estudantis, foi substituída, em 28 de fevereiro de 1967, pelo Decreto-Lei No. 228, que reformula a organização da representação estudantil.

Esse Decreto-Lei, dizia:

"(...) Art.11. É vedada aos órgãos de representação estudantil qualquer ação, manifestação ou propaganda de caráter político-partidário, racial ou religioso, bem como incitar, promover ou apoiar ausências coletivas aos trabalhos escolares. Parágrafo Único. A inobservância deste artigo acarretará a suspensão ou a dissolução do DA ou DCE.

Art.12. A fiscalização deste decreto-lei caberá ao Diretor do Estabelecimento ou ao Reitor da Universidade, respectivamente, conforme se tratar do DA ou DCE.

§ 1o. O Diretor do Estabelecimento de Ensino ou Reitor da Universidade incorrerá em falta grave se por ação, tolerância ou omissão, não tornar efetivo o cumprimento deste decreto-lei.

§ 2o. Caberá às Congregações e aos Conselhos Universitários a apuração da responsabilidade nos termos deste artigo, aplicando em decorrência, as penalidades que couberem.

§ 3o. Em caso de omissão das autoridades, caberá ao Ministro da Educação e Cultura impor as penalidades." (CARVALHO, 1975: 252-253)

Pode-se perceber, então, que o movimento estudantil passou a ser encarado, segundo as próprias palavras de Sanfelice, como

"O grande entrave, (...) para a ditadura executar a extensão de seu projeto à universidade (...) Gradativamente foram surgindo as medidas de controle e o trabalho para caracterizar a ação estudantil como anticristã, antidemocrática e de subversão das instituições nacionais (...) O governo militar, ao mesmo tempo, discursou de forma a apresentar isenção no trato das questões da política educacional, nos seus aspectos administrativos, técnicos e quantitativos: as providências eram invariavelmente justificadas como necessárias para o desenvolvimento econômico e para a salvaguarda da democracia no Brasil." (SANFELICE, 1986: 162-163)

Mas procurar as explicações da Reforma somente no movimento estudantil e nas suas diferentes formas de pressão seria desprezar o entendimento da educação como resultado da ação do Estado. Perceber a

educação como uma Política Pública, isto é, como uma opção governamental do Estado Burocrático-Autoritário Brasileiro, é compreendê-la como um instrumento necessário para manter e viabilizar os traços autoritários do regime.

Nas sociedades democráticas, a vontade política para eleger a educação -- em todos os níveis -- como prioridade nacional está nas mãos dos cidadãos, da mesma forma que nas sociedades dominadas pelo Regime Autoritário, essa "vontade política" concentra-se no Estado, pois, fora dele, parece não haver solução.

Talvez por isso a educação superior brasileira pareça tomada por uma sensação de vazio e, ao mesmo tempo, pela exaustão de propostas e reformas que acabam por não se concretizar, não alcançando, assim, os objetivos propostos.

A obediência, eixo central do Autoritarismo-Burocrático, assenta-se nos conceitos de poder e autoridade, estabelecendo relações verticais de dominação e definindo quem pode mandar e quem deve obedecer. A autoridade passou a ser entendida mais como o direito de exercer o poder do que a responsabilidade da função, e sendo assim, todo aparato administrativo foi montado para dar respaldo ao exercício desse poder. Nada traduz melhor a concepção técnico-burocrática da organização das escolas superiores do que os organogramas verticais. E nada expressa melhor essa concepção do que o ditado popular "manda quem pode e obedece quem tem juízo".

A prática de definição das Políticas Públicas no Brasil tem

se traduzido no planejamento e na gestão governamental e se apresenta-  
do de forma normativa/descritiva. Isto é, o governo procura determinar  
a realidade futura, o vir-a-ser desejável, na ótica de quem detém o  
poder. Isso significa que o planejamento procura prescrever e receitar  
o que a sociedade civil deve querer, ou seja determinar a realidade  
futura. É o planejamento determinístico, centralizador, que concebe a  
solução dos problemas a partir do topo para a base. O topo define as  
normas e as políticas, e a base as operacionaliza (1).

Este é o comportamento típico ditado pela racionalidade bu-  
rocrática-autoritária.

## 2. Instituições de Ensino Superior: A Universidade e as "Universida- des" no Brasil

Mesmo se utilizarmos um mesmo conceito de universidade, não  
devemos ignorar a existência de formas institucionais e organizacio-  
nais bem diversificadas concretamente, não somente dentro de nossa so-  
ciedade, mas também fora dela.

---

(1) Ao contrário das sociedades dominadas pelos Regimes Autoritários,  
nas sociedades democráticas pluralistas, o planejamento é constituído  
a partir do feixe de preferência dos cidadãos, isto é, a sociedade  
abre espaços de poder locais, para construir as políticas nacionais,  
fazendo fluir a vontade nacional, entendida como vontade dos cidadãos  
que constituem a nação.

As diversas reformas pelas quais passou a Universidade Brasileira sempre objetivaram a universidade oficial subsidiada e, como conseqüência, todas as outras foram obrigadas a seguir os mesmos parâmetros, sendo que este fenômeno foi constantemente alimentado pelo alto grau de centralização.

Desse modo, o Estado impôs, cada vez mais, os objetivos a serem alcançados pelo ensino superior e, conseqüentemente, passou a definir os cursos e a indicar a formação julgada como necessária e adequada ao desenvolvimento da nação.

Mesmo existindo uma idéia abstrata de universidade, de que ela encontra, no cultivo do saber universal, sua missão principal, não devemos perder de vista, a referência de que cada uma concretiza-se historicamente em uma comunidade, inserida em uma sociedade sujeita a tensões e conflitos dos quais deriva e ao mesmo tempo gera.

A necessidade da contextualização da universidade como uma instituição com vocação, objetivos, finalidades e funções próprias acaba por deixar a descoberto o erro na busca de um modelo padrão, impossível de funcionar principalmente em uma sociedade como a brasileira, em vista de suas dimensões geográficas, diversidades e desigualdades sócio-econômicas-culturais.

Mesmo contando com uma legislação altamente controladora, a heterogeneidade nunca conseguiu ser totalmente eliminada, na medida em que as instituições educacionais acabam por retratar as comunidades, os homens a elas vinculados e que delas dependem.

Assim, o grande problema que se nos coloca é avaliar as universidades a partir de parâmetros idênticos, o que equivale a tratar igualmente instituições que, por sua natureza, são desiguais:

"(...) toda estrutura universitária deriva de um somatório de variáveis intimamente interligadas e, via de regra, unidas inseparavelmente a fatores geográficos, históricos, étnicos, econômicos, sociais e espirituais de cuja incidência resulta a fisionomia individualizadora que marca a universidade na diversidade de circunstâncias do ambiente brasileiro." (TRAMONTIN, set 1981: 4)

A Universidade Brasileira após a Reforma resultou, pelo menos em teoria, da inspiração em concepções das universidades alemãs e dos modelos americanos (2), sendo que essa mescla acabou por tornar-se mais híbrida após a entrada em vigor da lei 5540/68, que em seu Art.1o. diz que "o ensino superior tem por objetivo a pesquisa", e em seu Art.2o. reafirma que "o ensino superior, indissociável de pesquisa, será ministrado em universidades, e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados".

-----  
(2) Não é objetivo deste trabalho o estudo de modelos de universidade ligados inevitavelmente a objetivos, formas de organização e processos decisórios, pois estaríamos entrando em um debate de história e filosofia de educação. Por isso, esta questão não foi aqui aprofundada, mas o leitor pode encontrar em "Concepções de Universidade", trabalho elaborado por Joaquim J. B. Romero, e publicado em SERRÃO, J. V., História das Universidades, Porto, Lello e Irmãos, 1983, concisa mas clara exposição do assunto.

Todas as Instituições de Ensino Superior já existentes ou as que tiveram sua autorização de funcionamento e/ou reconhecimento pelo Conselho Federal de Educação após a Reforma, seja sob a forma de Universidade, Federação de Escola ou Estabelecimentos Isolados, -- embora muito diferentes entre si quanto aos trabalhos de ensino, pesquisa e extensão --, acabam tendo os mesmos direitos e obrigações que culminam sempre na outorga de um diploma que, diante da lei, tem o mesmo valor.

No Brasil, portanto, contrariamente a outros países em que "o ensino realiza-se na Universidade e ao Estado cabe examinar, respeitando-se as disposições constitucionais, vive-se em um regime de "liberdade disciplinada", no qual o Poder Público concede a autorização para a Escola Particular ministrar o ensino superior e avaliar os resultados de seu ensino, concedendo graus com valor oficial.

Devemos ressaltar que, justamente devido às características específicas de nossas Instituições de Ensino Superior, que deveria exigir-se, não apenas formalmente, que cada escola definisse claramente sua vocação, seus procedimentos e relações com a comunidade na qual está inserida, para que elas pudessem submeter-se a um processo real de avaliação tanto interno, quanto externo.

Reconhecendo-se que nossas Instituições de Ensino Superior são individualizadas e que suas magnitudes organizacional e funcional são diferentes, torna-se desejável e mais lógico que a avaliação externa dessas escolas, promovidas pelo próprio Conselho Federal de Edu-

cação ou por especialistas aprovados por este órgão, passe a analisar, verdadeiramente, cada escola em particular, a fim de que possam ser alcançados os objetivos perseguidos de melhoria de qualidade de ensino, desenvolvimento de pesquisa e ampliação concreta do trabalho de extensão.

Estas afirmações e o reconhecimento da existência de Escolas de Ensino Superior de pequeno e médio porte, e de Universidades que possuem influência tipicamente nacional, não exclui, de nenhum modo, o reconhecimento de que existem aspectos comuns que devem ser exigidos de toda e qualquer escola para que ela possa funcionar de modo eficiente, não só segundo padrões determinados pelo Estado, mas, principalmente, determinados pela sociedade em todos os seus níveis de representação.

E é justamente em função dos interesses da sociedade civil e do Executivo Militar, mesmo diferentes em sua essência, que se inicia o processo de Reforma da Universidade Brasileira.

### **3. O Processo de Reforma da Universidade Brasileira**

A Reforma Universitária que entrou em vigor no final do ano de 1968 foi precedida de vários estudos e medidas governamentais relativas a diferentes aspectos do ensino superior.

A Lei No. 4.881-A, de 6 de dezembro de 1965, publicada no DO de 10 de dezembro de 1965, definia o Estatuto do Magistério Superior e dizia:

**"Art.1o. Esta lei institui o regime jurídico do pessoal docente de nível superior, vinculado à administração federal." (CARVALHO, 1975: 169)**

Em seus diversos capítulos, a Lei focaliza: Corpo Docente, Classificação dos Cargos, Provimento, Acumulação, Transferência e Remoção, Afastamento e Substituição, Regime de Trabalho, Atividades de Direção, Participação em Órgãos Colegiados, Férias, Vitalicidade e Estabilidade, Aposentadoria, Vantagens, além de estabelecer Disposições Gerais e Transitórias.

Esse Estatuto, entretanto, acabou sofrendo uma parcial revogação com a entrada em vigor das seguintes Leis: No. 5.539, de 27 de novembro de 1968, e No. 5.540, de 28 de novembro de 1968 (3).

---

(3) A Lei No., 5.539, de 27 de novembro de 1968, revogou os Art. 6 a 9 (Classificação dos Cargos); Art. 10 a 24 (Do Provimento); Art. 34 (Da Transferência e Remoção); Art. 36 (Do Afastamento e Substituição); os Capítulos VII e VIII, que tratam do Regime de Trabalho e das Atividades de Direção; Art. 46 e 48 (Da Participação em Órgãos Colegiados); Art. 50 e 52 (Da Vitalicidade e da Estabilidade); Art. 55 (Dos Deveres); Art. 60, 61, 62, 66, 69 (Das Disposições Gerais e Transitórias) Os Art. 2 e 5 da Lei 4.881-A foram revogados, respectivamente, pelos Art. 32 e 25 da Lei 5.540.

A Portaria Ministerial No. 159, de 14 de junho de 1965, que fixa a duração dos cursos superiores a partir de novos critérios tomando por base a Lei No. 4.024, resolve:

"Art. 1o. Duração de um curso é o tempo necessário à execução do currículo respectivo em ritmo que assegure o aproveitamento satisfatório e possa, tanto quanto possível, ajustar-se às diferenças de meios, de escolas e alunos." (CARVALHO, 1975: 153)

Já o Decreto-Lei No. 53, de 18 de novembro de 1966, teve como objetivo "fixar os princípios e normas de organização para as universidades federais"; nele encontramos:

"O Presidente da República, no uso das atribuições que lhe confere o parágrafo único do Art. 31 do Ato Institucional No.2, e tendo em vista o Ato Complementar No.3, decreta:

Art. 1o. As Universidades Federais organizar-se-ão com estrutura e métodos de funcionamento que preservem a unidade de suas funções de ensino e pesquisa e assegurem a plena utilização de seus recursos materiais e humanos, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes." (CARVALHO, 1975: 77)

Na seqüência, encontramos o Decreto-Lei No. 252, de 28 de fevereiro de 1967, que "estabelece normas complementares ao Decreto-Lei No. 53. Por esse decreto,

"O Presidente da República, usando da atribuição que lhe confere o Art. 9o., § 2o. da Ato Institucional No. 4, de 7.12.1966, decreta:

(...) Art. 2o. As unidades universitárias dividir-se-ão, em subunidades denominadas Departamentos (...)

§ 1o. O Departamento será a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa e didático-científica e de distribuição de pessoal;

§ 2o. O Departamento compreenderá disciplinas afins e congregará professores e pesquisadores para objetivos comuns de ensino e pesquisa (...)

§ 3o. Compete ao Departamento elaborar os seus planos de trabalho, atribuindo encargos de ensino e pesquisa aos professores e pesquisadores, segundo as especializações." (CARVALHO, 1975: 80)

A apresentação, mesmo que superficial, dessas medidas governamentais, entre tantas outras, torna perceptível que o objetivo era a reestruturação das Universidades Federais, mas que poderiam ser aplicadas, também às outras Instituições de Ensino Superior.

Todos esses documentos, referentes ao ensino superior, foram elaborados sob a luz da Lei No. 4.024, de 20-12-1961 -- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional --, e mesmo apresentando uma relação de providências específicas, não conseguiram mexer em sua estrutura, continuando a Universidade a ser concebida como uma justaposição de escolas isoladas, ligadas pela Reitoria, sendo esta apresentada como um órgão de Administração Central.

A decretação de todas essas Leis, Portarias, Pareceres e Decretos-Leis, a mobilização e o intenso debate dentro e fora da Universidade, as críticas dos estudantes e intelectuais que buscavam a reformulação de nossa Universidade e, principalmente, os interesses do Estado Burocrático-Autoritário, que estava entrando no período de maior enrijecimento do regime e controle da sociedade, acabaram por

tornar imprescindível a criação, em 2 de julho de 1968 (pelo Decreto No. 62.937), do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, que tinha por objetivo "adequar o ensino superior às novas necessidades do País", e que já havia sido precedido pelos estudos realizados pelo prof. Rudolph P. Atcon, em 1965, e pelos trabalhos da Comissão Especial, que ficou conhecida como Comissão Meira Mattos, no final de 1967.

### 3.1. O Plano Atcon e o Relatório Meira Mattos

O Plano Atcon foi feito sob encomenda da Diretoria do Ensino Superior do então Ministério da Educação e Cultura, e o Relatório Meira Mattos foi o resultado de estudos e trabalhos realizados por uma Comissão Especial criada pelo Presidente da República, pelo Decreto No. 62.024/67, e que foi presidida pelo Coronel Meira Mattos, do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra.

O Professor Rudolph P. Atcon realizou, entre junho e setembro de 1965, estudos sobre a reformulação da Universidade Brasileira, para que esta pudesse ser útil ao processo de modernização de nossa sociedade, segundo modelo norte-americano de racionalidade institucional.

Para Atcon, a educação deveria ser vista como promotora do

desenvolvimento econômico e integração nacional, sendo que o sistema educativo devia ser marcado pela produtividade e eficiência. Assim a nova estrutura administrativa do ensino superior devia ter como base o modelo da empresa privada capitalista moderna.

Ao final de seus estudos, ele apresentou uma relação de 20 sugestões, das quais acabaram por merecer mais destaque as de caráter mais geral, sendo que uma delas -- a constituição de Conselho de Reitores com uma Secretaria Geral, que tinha por objetivo a promoção de estudos sistemáticos sobre o ensino superior e seu planejamento -- foi imediatamente posta em prática.

O Professor Rudolph P. Atcon propôs também a implantação dos Centros Universitários de Estudos Gerais, que deveriam substituir os Institutos Centrais. Esta sugestão relaciona-se à questão de que normalmente a idéia de Instituto está ligada à idéia de pesquisa, e, segundo sua visão, o objetivo da reforma deveria ser a melhoria da universidade como um todo, e não somente de uma de suas atividades.

Ele reforça também a idéia da plena utilização de recursos materiais e humanos, a não-duplicação de meios para fins idênticos, a extinção da cátedra das faculdades, tudo em função de uma produtividade e racionalidade próprias do que ele denominava "universidade integral".

Os estudos desenvolvidos por Rudolph P. Atcon, segundo Maria de Lourdes A. Fávero, apontavam que:

"(...) O fim de todos (...) elementos constitui-

vos da universidade tradicional levaria a uma vasta ampliação do corpo docente sem perda da qualidade, o que poderia promover a melhoria de ensino e da pesquisa, fomentando a aplicação econômica dos sempre limitados recursos e desenvolvendo um serviço prestado tanto ao indivíduo como à comunidade, da qual recebe estes recursos e à qual por isso, deve servir." (FÁVERO, 1988: 107)

Todas as sugestões de Atcon para as universidades brasileiras, especialmente as federais, direcionavam-se para uma autonomia -- a não-intervenção do Estado -- nas administrações financeira, acadêmica e científica da universidade, que ao mesmo tempo teria liberdade para selecionar, contratar ou realocar pessoal, de acordo com sua própria estrutura, devendo elaborar sua política de desenvolvimento e crescimento.

Esta autonomia seria conseguida somente quando as universidades tivessem liberdade, flexibilidade e capacidade de experimentação. Para tanto, sugeriu-se uma moratória do C.F.E. sobre toda legislação definitiva, a fim de autorizar experiências educacionais diversificadas nas Universidades e Escolas Isoladas e propor a legislação com base em experiências positivas.

Mas a sugestão que mais formaliza o caráter empresarial da universidade proposta no Plano Atcon é a Reforma Administrativa, cujo modelo tem como características básicas a separação entre "os que pensam" e "os que fazem" a Universidade.

Esta visão e adoção do princípio taylorista da administração previa a existência de uma administração central, sendo que o adminis-

trador, nomeado pelo Reitor, seria o único a circular livremente entre a cúpula de decisão e os executores da política universitária e financeira, a saber: o Reitor, que teria a responsabilidade administrativa; o Conselho Universitário, responsável pela política universitária; e o Conselho de Curadores, responsável pela política financeira.

Dando seqüência aos trabalhos que deveriam, ao final, dar uma resposta à sociedade sobre a questão do ensino superior, foi instituída pelo Presidente da República, através do Decreto No. 62.024, de 29 de dezembro de 1967, uma Comissão Especial composta pelos seguintes membros: Coronel Carlos Meira Mattos, da Escola Superior de Guerra, designado Presidente; professores Hélio de Souza Gomes, da URFJ, e Jorge Boaventura de Souza e Silva, do Departamento Nacional de Educação; Promotor Público Affonso Carlos Agapito da Veiga; e Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, Coronel-Aviador Waldir Vasconcelos.

Esta, que ficou conhecida como "Comissão Meira Mattos", deveria propor medidas relativas aos problemas estudantis, e tinha como objetivos:

- "1. emitir parecer conclusivo sobre as reivindicações, teses e sugestões referentes às atividades estudantis;
  2. planejar e propor medidas que possibilitem melhor aplicação das diretrizes governamentais, no setor estudantil;
  3. supervisionar e coordenar a execução das diretrizes, mediante delegação do Ministro de Estado."
- (FÁVERO, 1976: 64)

Estes objetivos estavam expressos no art. 1o., letras a, b, e c, do Decreto No. 62.024, que criou a Comissão.

O relatório, que foi apresentado após três meses de trabalho, apresentava duas partes. Da primeira parte constavam sugestões que deveriam ser aplicadas, a curto prazo, para controlar a crise estudantil; e na segunda parte fazia-se uma análise dos chamados "pontos críticos do sistema educacional".

Na sua primeira parte o trabalho estava voltado para a eliminação dos obstáculos à produtividade do sistema escolar e à ampliação da capacidade de vagas; Otaiza Romanelli sintetiza da seguinte maneira as sugestões constantes do relatório:

- "1. Adoção de critérios mais uniformes para cobrança de anuidades escolares (...)
2. elaboração de um plano decenal de ampliação da capacidade de vagas das escolas (...)
3. aplicação mais rigorosa dos dispositivos da L.D.B.
4. adoção de critérios mais rigorosos para o reconhecimento de escolas de nível superior da rede privada
5. instituição de anuidades escolares para o ensino superior oficial para a parte da população em condições de pagar
6. melhoria urgente do sistema de remuneração do magistério." (ROMANELLI, 1986: 219)

Na segunda parte do trabalho, o primeiro ponto crítico apontava para a "inadequabilidade estrutural do MEC". O segundo ponto crítico enfatizava "a crise de autoridade no sistema educacional", sendo que a crítica feita à L.D.B. parece apresentar-se mais como uma crítica aos poderes concedidos ao Conselho Federal de Educação.

O relatório apontava também para a "insuficiente remuneração atribuída aos professores", que não seria resolvida pela introdução do regime de tempo integral e dedicação exclusiva, mas pela "criação por lei de um sistema especial de retribuição, tendo por base a produtividade do professor".

O relatório indicava, finalmente, a necessidade de uma verdadeira "Reforma Universitária", pois, apesar de todas as medidas tomadas até então pelo Governo, as mudanças estavam sendo implantadas de forma lenta e com grande defasagem entre os textos legais e a prática administrativa-pedagógica.

As conclusões do Relatório da Comissão, obtidas após quase três meses de trabalho (de 11 de janeiro até 8 de abril de 1968), evidenciaram, de forma contundente, que os estudos e a busca rápida de soluções para nossa realidade educacional tornavam-se cada vez mais urgentes, o que acabou por levar o Executivo a criar o G.T.R.U.

### 3.2. O Grupo de Trabalho da Reforma Universitária

No dia 2 de julho de 1968, pelo Decreto No. 62.937, foi instituído o G.T.R.U., que, sob a presidência do Ministro da Educação, Tarso Dutra, contava com um prazo de trinta dias para realizar seu trabalho, e tinha como objetivo, de acordo com o Decreto:

"(...) estudar a Reforma da Universidade Brasileira, visando a sua eficiência, modernização, flexibilidade administrativa e formação de recursos humanos de alto nível para o desenvolvimento do país." (Decreto No. 62.937/68 citado por FÁVERO, 1976: 70)

Em sua composição encontravam-se representados os seguintes setores: da Educação, na figura de Professores, Vice-Reitores, Reitores, membros do Conselho Federal de Educação; da sociedade civil, na figura de um representante do Congresso Nacional; e do Estado, na figura de representantes dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e do próprio Ministro da Educação.

Entretanto, essa representação ocorre dentro do modelo proposto pelo Regime Autoritário Brasileiro, já que ela não surge da escolha, em cada setor, de seus pares, mas é, designada pelo Presidente da República. A única exceção, nesse processo de escolha, foi a do representante do Congresso Nacional, que conforme Decreto No. 62.937, caberia ao Executivo solicitar a uma das casas do Congresso Nacional, a designação de um representante, para atuar no G.R.T.U.

Esse Grupo de Trabalho, muito heterogêneo na própria concepção de Universidade, já que incluía pessoas de formação idealista e economistas com uma visão extremamente tecnicista, realizou sua primeira reunião no dia 10 de julho, mas sem a participação dos estudantes, que se insurgiram contra a ilegitimidade de sua própria representação.

A oposição de formação e pensamento de seus componentes, e

a falta direta da representação estudantil (4) não impediu que os trabalhos prosseguissem.

No Relatório preparado pelo Grupo de Trabalho, destacava-se o seguinte a respeito da universidade:

- "- a universidade há de constituir-se centro criador de ciência e a expressão mais alta da cultura de um povo;
- a universidade como organização social do saber, depende da comunidade que a institui, do Estado que assegura sua existência legal e a provê de recursos necessários à execução de sua tarefa;
- a universidade não pode ser a única instância decisória de sua inserção na sociedade (...) articulando-se, num sistema de influências recíprocas, com todos os outros poderes da cultura, incluindo o Estado;
- a universidade atuante há de ser o lugar de confrontação e ao mesmo tempo de conciliação (...) dos conflitos (...); e não somente o lugar privilegiado da transmissão de uma herança cultural mas também o instrumento de renovação e mudança". (Relatório do G. T. - Imprensa Oficial, 1968: 15-21)

De acordo com Maria de Lourdes de A. Fávero (1976), o Grupo de Trabalho buscava a reorganização do ensino superior que seria efetivada através de:

- a) elevação da Universidade ao plano da racionalidade crítica e criadora, pela integração do homem em determinado momento histórico;

---

(4) A referência à "falta direta da representação estudantil" é feita, já que o Relatório afirma que "os contatos com as áreas estudantis não deixaram de ser mantidos".

- b) racionalidade instrumental em termos de eficiência técnico-profissional;
- c) eliminação da cátedra e unidades autônomas, criando-se em seu lugar estruturas orgânicas e flexíveis.

Para que tal reorganização pudesse ser efetivada, faziam-se necessárias uma série de medidas práticas como:

- a) a organização das Universidades sob forma de autarquia, fundação ou associação, mantendo-se assegurada a autonomia universitária;
- b) a unificação do concurso vestibular, que deveria ao final alcançar uma dimensão regional;
- c) a criação de um ciclo geral que tinha por objetivo recuperar falhas constatadas no exame vestibular, orientar para a escolha da futura carreira e proporcionar melhor preparação para os ciclos posteriores;
- d) introdução do sistema de créditos, substituindo o regime seriado;
- e) implantação sistemática dos cursos de pós-graduação;
- f) expansão do ensino superior integrado ao sistema de ensino;
- g) ênfase nos recursos para educação;
- h) instituição do sistema departamental.

Porém, a leitura do texto final do Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, e as análises realizadas por dife-

rentes autores e sob diferentes óticas (5) acabam por demonstrar que houve uma enorme defasagem entre o que foi proposto no Relatório e a prática que se concretizou no ensino superior.

Ao invés da Universidade estimuladora, crítica e estruturada racionalmente, na prática ela permaneceu atuando com visão compartimentalizada dos problemas e soluções e, preponderantemente, com uma única preocupação, a do ensino.

Isto deveu-se, em grande parte, à transformação do que deveria ser a regra em exceção, isto é, o ensino superior, que deveria ser desenvolvido, preferencialmente, em Universidades e, excepcionalmente, em Estabelecimentos Isolados, foi cada vez mais sendo absorvido por estes estabelecimentos, de dependência administrativa privada, e sob a proteção do próprio Executivo Militar, e do Conselho Federal de Educação.

A partir daí, o último passo nesse processo de transformação foi a elaboração definitiva da Lei No. 5.540, que definiu a Reforma Universitária.

---

(5) Dentre os vários trabalhos que realizaram análises do material produzido pelo G.T.R.R., podem ser citados os de:

- . CUNHA, Luiz Antonio - **A universidade Reformanda - O Golpe de 1964 e a modernização do ensino superior**, Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves Editora S/A, 1988;
- . FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque - **A Universidade Brasileira em Busca de Sua Identidade**, Rio de Janeiro, 1976;
- . ROMANELLI, Otaiza de Oliveira - **História da Educação no Brasil (1930/1973)** Petrópolis, Editora Vozes Ltda, 1986;
- . VIEIRA, Sofia Lerche - **O (Dis)curso da (Re)forma Universitária**, Fortaleza, Edições UFC/PROED, 1982.

#### 4. A Lei 5.540/68 - A Lei da Reforma Universitária

A Reforma Universitária procurou traduzir a mentalidade incorporada e expressa em todos os documentos que a precederam: Plano Atcon, Relatório Meira Mattos e o Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária

Queremos com isso, deixar evidente que, da mesma maneira que se percebe nela a presença de uma mentalidade empresarial que está relacionada com a implantação de uma política econômica, pode-se perceber, também, traços da estrutura de poder implantada pelo Estado Burocrático-Autoritário, que exatamente no momento de sua promulgação conseguia atingir, na figura do Executivo Militar, o máximo poder de coerção sobre uma parte da sociedade e, ao mesmo tempo, a adesão de outra parte dessa mesma sociedade, seduzida pelas idéias de segurança e desenvolvimento, trabalhadas pelo Governo e divulgadas de forma ostensiva pelos meios de comunicação, principalmente, a televisão -- em especial, a TV Globo (6).

---

(6) Como já mostramos no capítulo anterior, a TV Globo aliou-se ao Regime Militar, e na medida em que serviu a este de forma exemplar, conseguiu uma série de vantagens, e transformou-se na primeira Rede Nacional de Televisão no Brasil.

A Lei 5.540/68 que fixou as normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, está dividida em cinco capítulos que tratam, respectivamente, do Ensino Superior, do Corpo Docente, do Corpo Discente, das Disposições Gerais, e das Disposições Transitórias.

De acordo com a Reforma, ficaram definidas em lei as seguintes mudanças:

"Art. 1o. O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário.

Art. 2o. O ensino superior indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades, e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado.

Art. 3o. As universidades gozarão de autonomia didática-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

(...) Art. 6o. A organização e o funcionamento dos estabelecimentos isolados de ensino superior serão disciplinados em regimentos, cuja aprovação deverá ser submetida ao Conselho de Educação competente.

(...) Art. 8o. Os estabelecimentos isolados de ensino superior deverão, sempre que possível, incorporar-se às universidades ou congregar-se com estabelecimentos isolados da mesma localidade ou de localidades próximas, constituindo, neste último caso, federações de escolas, regidas por uma administração superior e com regimento unificado que lhes permita adotar critérios comuns de organização e funcionamento.

(...) Art. 10o. O Ministro da Educação e Cultura, mediante proposta do Conselho Federal de Educação, fixará os distritos geo-educacionais para aglutinação, em universidades ou federação de escolas, dos estabelecimentos isolados de ensino superior existentes no País.

Art. 11o. As universidades organizar-se-ão com as seguintes características:

a) unidade de patrimônio e administração;

- b) estrutura orgânica com base em departamentos reunidos ou não em unidades mais amplas;
- c) unidades de funções de ensino e pesquisa, vedada a duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes;
- d) racionalidade de organização, com plena utilização dos recursos materiais e humanos;
- e) a universidade de campo, pelo cultivo das áreas fundamentais dos conhecimentos humanos, estudados em si mesmos ou em razão de interiores aplicações e de uma ou mais áreas técnico-profissionais;
- f) flexibilidade de métodos e critérios, com vistas às diferenças individuais dos alunos às peculiaridades regionais e às possibilidades de combinação dos conhecimentos para novos cursos e programas de pesquisa;

(...) Art.12o. ....VETADO.....

(...) § 3o. O Departamento será a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal e compreenderá disciplinas afins.

(...) Art.17o. Nas universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior poderão ser ministradas as seguintes modalidades de cursos:

- a) de graduação (...)
- b) de pós-graduação (...)
- c) de especialização e aperfeiçoamento (...)
- d) de extensão e outros (...)

Art.18o. Além dos cursos correspondentes a profissões reguladas em lei, as universidades e os estabelecimentos isolados poderão organizar outros para atender às exigências de sua programação específica e fazer face à peculiaridade do mercado de trabalho regional.

(...) Art.20o. As universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior estenderão à comunidade, sob a forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados da pesquisa que lhe são inerentes.

(...) Art.26o. O Conselho Federal de Educação fixará o currículo mínimo e a duração mínima dos cursos superiores correspondentes a profissões reguladas em lei e de outros necessários ao desenvolvimento nacional.

(...) Art.48o. O Conselho Federal de Educação após inquérito administrativo, poderá suspender o funcionamento de qualquer estabelecimento isolado de ensino superior ou a autonomia de qualquer univer-

cidade, por motivo de infrigência da legislação do ensino ou de preceito estatutário ou regimental, designando-se Diretor ou Reitor pro tempore." (CARVALHO, 1975: 83-99)

Em 11 de fevereiro de 1969 o Decreto-Lei No. 464, estabeleceu normas complementares à Lei 5.540/68 e fixou:

"(...) Art. 2o. Será negada autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior, quando, ..., a sua criação não corresponda às exigências do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional.

§ 1o. Não se aplica a disposição deste artigo aos casos em que a iniciativa apresente um alto padrão, capaz de contribuir, efetivamente, para o aperfeiçoamento do ensino e da pesquisa nos setores abrangidos.

(...) Art.12o. Nas universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior, o regime disciplinar de professores e alunos regulado pelas normas constantes dos estatutos e regimentos, será de competência dos reitores e diretores, na jurisdição das respectivas instituições."

(CARVALHO, 1975: 99-101)

No mesmo sentido do Art. 2o. do Decreto-Lei 464/69, encontramos no Art. 7o., item b, da Portaria - C.F.E No. 4/63, de 4 de abril de 1963, igual exigência, a saber:

"Art. 7o. Ao pedido de autorização do curso deverá a entidade anexar:

(...) b) prova de que a criação dos cursos representa real necessidade para a região, quer do ponto de vista de suas deficiências profissionais de nível superior, quer do ponto de vista cultural."

(CARVALHO, 1975: 323-324)

A análise de como se deu o processo de transformação do ensino superior até se chegar à produção final da Lei 5.540/68 e textos complementares mostra-nos, claramente, que, o que era desejado por vários setores da sociedade -- "a modernização da universidade" -- passou a ser tutelado pelo Estado.

A modernização produzida pela Reforma acabou por ser traduzida como racionalidade, eficiência e produtividade como valores absolutos a serem alcançados, por meio da alteração da estrutura interna da própria Universidade.

Essa posição assumida pelo Governo objetivava desvincular a Universidade da Sociedade, descontextualizá-la política e socialmente, como se, automaticamente, ao se redefinir sua função técnico-administrativa,

"(...) seu rendimento interno [acaba por transformar-se em] uma função exclusiva de sua organização interna, da qualidade do pessoal (...) da adequação das relações entre meios e fins (...) e, portanto bastaria uma "boa organização" e uma "boa direção" para se ter um "bom rendimento" ou "rendimento ótimo". A instituição retiraria de si própria as forças do seu dinamismo e do seu crescimento, como se fosse auto-suficiente e se determinasse por si mesma." (FERNANDES, 1975: 92)

Devemos, ainda, evidenciar que a posição adotada pelo Executivo Militar vai ao encontro das propostas da AID (Agency for International Development) que acabam por definir a eficácia de sua ação dentro de um processo de "compartimentalização da realidade", que tende a

facilitar a "elaboração de esquemas permanentes de influência, por meio de programas contínuos."

Resta-nos, agora, evidenciarmos a orientação e a estratégia assumida pelo Estado Burocrático-Autoritário Brasileiro, que, longe de manter ou ampliar a autonomia da Universidade, teve seus objetivos direcionados para a manutenção da nova ordem político-econômico-social; bem como analisarmos a realidade da Reforma Universitária, que só pode ser compreendida pelo contraste que se estabeleceu entre a Lei e seu processo de concretização.

## CAPÍTULO 4

# A CONFIGURAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR EM SÃO PAULO

### 1. A Realidade da Reforma Universitária

A partir do exame das questões que acabaram por gerar no final da década de 60, a Lei da Reforma Universitária, assim como da compreensão do momento histórico em que ela foi gestada e de identificarmos as forças que interferiram em sua elaboração, torna-se necessário estabelecermos o contraste entre o texto legal, produzido pelo grupo que detinha o poder, e o aspecto que o Ensino Superior acabou assumindo, a partir das duas décadas da ação do Estado Burocrático-Autoritário.

Em estudo realizado sobre a Reforma Universitária, Eunice Durham (1987) procura demonstrar que o problema do Ensino Superior não pode ficar preso na definição da universidade que a sociedade deseja, e que o problema real a ser discutido é o de saber por que não conseguimos ter a universidade que queremos.

Assim, é preciso observarmos atentamente que, enquanto o processo de reforma esteve direcionado para o setor público federal, foi o segmento privado que acabou por dar uma resposta à sociedade.

Por que e como este fato ocorreu?

Pensamos que, é seguindo todo o cenário normativo -- criado na década de 60 -- que indica a forma de organização e propõe os objetivos da universidade, que podemos melhor refletir sobre as funções esperadas, as contradições do modelo proposto, e o verdadeiro caminho percorrido pelas Instituições de Ensino Superior durante e após o término do Regime Autoritário.

### 1.1. A Pesquisa e a Extensão no Ensino Superior

Ao estudarmos a Reforma Universitária ficou claro que não só se pretende que o ensino superior fique vinculado à Universidade, mas principalmente, que esta se defina pela tríplice função do ensino, pesquisa e extensão.

O artigo 1o. da Lei 5.540 diz que o ensino superior tem por objetivo a pesquisa, e o seu artigo 2o. recoloca a questão dizendo que o ensino superior é indissociável da pesquisa.

O que ocorreu é que o conteúdo do termo "pesquisa" e o grau de indissociabilidade com o ensino superior, como procedimento didático, não ficou claramente definido.

O objetivo da pesquisa era - e é - o de criar no aluno o hábito de pensar e agir cientificamente, capacitando-o a elaborar um conhecimento metódico e crítico, fugindo de um conhecimento desarticulado e reprodutivo.

A exigência, generalizada em lei, do exercício da pesquisa com a mesma intensidade em cada Universidade, Federação de Escola ou Estabelecimento Isolado (e dentro dessas I.E.S. nos vários ciclos e níveis de ensino) não se mostrou uma medida acertada.

Devemos lembrar que há universidades que podem dedicar-se com mais intensidade à investigação científica, enquanto a outras torna-se necessário, para não dizer imprescindível, o equilíbrio entre a pesquisa e a docência, considerando-se sua vocação, os cursos que mantêm, a comunidade a que servem e a sua disponibilidade de recursos humanos e materiais.

Além disso, o ensino, geralmente, não se beneficia das pesquisas existentes, na medida em que o comportamento do pesquisador não é o mesmo em sala de aula, além do que não há divulgação dos trabalhos realizados entre as universidades, nem dentro da própria universidade, mesmo no âmbito do departamento, que apesar de ser (a partir da Lei 5.540/68) a base de sustentação da nova estrutura universitária, não funciona como integrador do ensino, pesquisa e extensão, mas apenas, quando muito, como unidade administrativa.

Se a pesquisa é, reconhecidamente, de fundamental importância, a exigência de programas de pesquisa em todas as Instituições de Ensino Superior - Universidades, Federações de Escolas ou Faculdades Integradas e Estabelecimentos Isolados - é inexecutável, seja pelas dificuldades de financiamento, seja pela falta de docentes em tempo integral ou parcial.

A propalada falta de recursos financeiros, principalmente nos Estabelecimentos Isolados de administração particular, que representam a esmagadora maioria das Instituições de Ensino Superior, traz como conseqüência a dificuldade para adquirir materiais, contratar serviços, manter quadro de pessoal de apoio mais qualificado, provocando uma degradação do ambiente educacional.

A pouca integração entre as atividades de ensino e pesquisa, e o baixo envolvimento dos alunos, principalmente os de graduação, em atividades de pesquisa, afeta não só a qualidade do ensino, mas muito mais as atividades de pesquisa, consideradas como secundárias ou suplementares pelas mantenedoras, na figura de suas escolas.

No trabalho "Modelos de Atividade Científica", Simon Schwartzmann classifica diversos tipos de pesquisa dentro da área acadêmica:

"(...) Pesquisa Básica - aquela que acumula conhecimentos e informações que podem eventualmente levar a resultados acadêmicos ou aplicados importantes, mas sem fazê-lo diretamente;

Pesquisa Aplicada - aquela que tem um resultado prático visível em termos econômicos ou de outra, utilidade que não seja o próprio conhecimento;

Pesquisa Acadêmica - aquela que tem por motivação a descoberta de fenômenos empíricos importantes, que possam avançar o conhecimento em determinado campo, de acordo com o consenso da comunidade de especialistas.

A questão do relacionamento entre as diversas formas de pesquisa tende a ser colocada (...) como oposição entre dois modelos alternativos (...) O primeiro modelo privilegia a pesquisa acadêmica, como aquela mais capaz de levar ao desenvolvimento intelectual e à criatividade dos cientistas, o que conduziria ao desenvolvimento da pesquisa aplicada

como subproduto; o segundo privilegia a pesquisa aplicada vendo nela a forma de vincular o trabalho científico com as necessidades econômicas e sociais e entendendo a pesquisa acadêmica como simples investimento necessário ao melhor encaminhamento dos trabalhos aplicados." (SCHWARTZMANN, 1991: 8-10)

É importante percebermos, no entanto, que compreender e acessar os diversos tipos de pesquisa e as formas de executá-las, identificando seu papel no processo de desenvolvimento científico e tecnológico de uma sociedade, não é uma tarefa que deve ficar restrita às Instituições de Ensino Superior, mas a múltiplas organizações. Cabe às Universidades, Federações de Escolas, Faculdades Integradas, ou Estabelecimentos Isolados, em sua multifuncionalidade, desempenhar de forma produtiva suas funções, adquirindo legitimidade junto à sociedade que os mantém.

Entretanto, resta-nos entender quando e de que modo é possível pôr em prática o mandamento, definido em lei, da necessária indissociabilidade entre ensino e pesquisa, explicada por Eunice Durham da seguinte forma:

"Quando falamos em indissociabilidade (...) queremos dizer que deve haver atividade de pesquisa na instituição, que os docentes devem possuir o treinamento necessário para ter acesso aos novos conhecimentos que estão sendo produzidos em seu campo e a capacidade de utilizá-los criticamente no ensino." (DURHAM, 1987: 42)

Devemos ressaltar que enquanto nas I.E.S. o trabalho de pesquisa seguia a passos muito lentos, já na década de 60 os militares viam na Ciência e Tecnologia uma das mais importantes variáveis no processo de construção da capacidade estratégica para o desenvolvimento do país.

Em vista da autonomia que as Forças Armadas tinham em relação ao Estado, elas passaram a utilizar a Pesquisa e Desenvolvimento (1) como instrumento de modernização da força militar e de construção de Grande Potência, idéia principal no pensamento militar brasileiro na década de 70 (Cavagnari Filho, 1994).

Não foram só as Forças Armadas que se envolveram nos programas de P&D, mas as empresas privadas e, principalmente, as estatais, que assumiram a tarefa de realização de pesquisa, deixando as Universidades quase que totalmente alijadas dos projetos de desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Temos de salientar que a realização de pesquisa em instituições não-universitárias

"(...) é coerente como modelo de desenvolvimento econômico adotado nesse período, que é o da associação crescente entre o setor econômico controlado diretamente pelo Estado, os capitalistas lo-

---

(1) Geraldo Lesbat Cavagnari Filho mostra que os mais importantes programas de P&D são desenvolvidos pela Aeronáutica e Marinha. Em 1979, a Marinha iniciou o Programa Autônomo de Desenvolvimento de Tecnologia Nuclear. Já a Aeronáutica desenvolve o Programa Espacial Integrado, após o governo ter aprovado e criado a Missão Espacial Completa Brasileira, além de desenvolver em conjunto com a Itália o Programa AMX - missões de apoio e ataque ao solo.

cais e as empresas multinacionais, a fim de viabilizar o processo de internacionalização da economia. Por outro lado, a ideologia de segurança e desenvolvimento, que procurava justificar a centralização do regime político também funcionou como um argumento decisivo em favor da pesquisa científica e tecnológica desenvolvida em área estratégica e em empresas estatais." (SOBRAL e outros, Dez/1987: 81)

Entre as empresas estatais que empregam alta tecnologia ou que instalam centros de pesquisa, podem ser citadas as seguintes: Embrale, Cobra, Telebrás, Nuclebrás, Usiminas, Petrobrás, Eletrobrás, Embrapa.

Quanto às Universidades, em sua grande maioria ficaram com o papel de formação de recursos humanos para a pesquisa.

Uma das exceções mais marcantes no trabalho de desenvolvimento de pesquisa dentro das Universidades é encontrada justamente em São Paulo, mais precisamente na Universidade Estadual de Campinas.

A UNICAMP procurou, desde sua criação em 1966, estabelecer um processo de cooperação com o setor produtivo. Durante a gestão de Paulo Renato Souza, em razão das Feiras de Tecnologia e Workshops tecnológicos, foram firmados 400 contratos com a indústria.

Em entrevista concedida a Pedro Georgen, e publicada na Revista Educação Brasileira (24), o economista Paulo Renato Costa Souza, fazendo uma avaliação de sua gestão na Reitoria da UNICAMP afirma:

"Os benefícios mútuos dessa interação com a indústria são muito claros. Primeiramente não há nenhum sentido num engajamento da Universidade em projetos de desenvolvimento tecnológico se pers-

pectiva de uma futura absorção pelo meio produtivo. Desenvolve-se tecnologia com a expectativa sempre presente de sua real utilização futura. Em segundo lugar, o desenvolvimento tecnológico requer em grau um real conhecimento das condições existentes nas empresas para que haja efetividade na sua realização e em sua futura absorção. A realimentação externa pode abrir perspectivas inusitadas para o trabalho de pesquisa na Universidade, além do sentimento importante de participação no desenvolvimento da nação (...) a UNICAMP se caracteriza por ser uma Universidade com alto índice de pesquisas com aplicabilidade social (...) no caso das pesquisas que para chegarem a população precisam passar antes pelo processo industrial, não há outro modo de lhes dar terminabilidade senão entregando-as aos cuidados do setor produtivo.

Trata-se de um processo natural e comum nos países desenvolvidos. Nada disso vem em prejuízo, naturalmente, daquelas pesquisas básicas que têm de ser desenvolvidas para fundamentar mais adiante outras pesquisas aplicadas (...) Além disso, há na Universidade uma consciência muito forte no sentido de resguardar as finalidades e os interesses da instituição nesse processo de relacionamento com as áreas de produção de bens." (SOUZA, 1990: 32-33)

A segunda parte da tríplice função da Universidade a ser enfocada é a extensão, definida no Plano de Trabalho da Extensão Universitária como sendo um meio das I.E.S estenderem seu atendimento para outras organizações e para a comunidade, retroalimentando as funções básicas de ensino e pesquisa.

Ela deveria viabilizar a relação transformadora entre a Universidade e a sociedade brasileira, servindo a uma política desenvolvimentista, que orientou a política governamental, já a partir da década de 50.

Do mesmo modo que a pesquisa acabou por não se concretizar, se a extensão deve retroalimentar a pesquisa e o ensino, ela perde sentido, na medida em que, não existe pesquisa na quase totalidade dos estabelecimentos, e o ensino de graduação ficou estagnado durante décadas.

## 2. A Natureza das Instituições do Ensino Superior - Universidade, Federação de Escolas e Estabelecimentos Isolados

A terceira função da Universidade é o ensino, e foi esta a que acabou predominando nas Instituições do Ensino Superior.

O ensino superior no Estado de São Paulo é dominado até hoje pelos Estabelecimentos Isolados.

Isso ocorreu mesmo após a Lei 5.540, que definiu em seu Art. 2o. que o ensino superior deve ser ministrado em Universidade, e, excepcionalmente, em Estabelecimentos Isolados; sendo essa idéia reforçada pelo Art., 8o. ao indicar que os Estabelecimentos Isolados deverão incorporar-se em Universidades, ou, em último caso, constituir-se em Federações de Escolas.

Os dados coletados mostram que no final da década de 50 São Paulo tinha 44 I.E.S., sendo que, quarenta eram Estabelecimentos Isolados e quatro Universidades.

De 1960 até 1969 foram criadas mais 75 Instituições de Ensino Superior; dessas, 73 eram Estabelecimentos Isolados, e 2 eram Universidades.

Contrariamente ao que se pode pensar, é nestes anos que antecedem a Reforma que encontramos o ponto mais alto de representação dos Estabelecimentos Isolados. Estes, na década de 60, representam 97,33% do total das escolas superiores, e as Universidades têm uma queda em sua participação, passando a representar 2,67% de todos os Estabelecimentos.

Ao final da década de 60, encontramos 94,96% de Estabelecimentos Isolados, e, 5,04% de Universidades (*ver gráfico 1*).

A partir de 1970, já precisamos ver os dados referentes ao número de I.E.S. com mais cuidado, na medida em que o total de Estabelecimentos que recebem autorização de funcionamento passam por transformação durante a década, podendo iniciar as atividades como Estabelecimentos Isolados ou Federações, e terminando a década como Universidade ou permanecendo como Estabelecimentos Isolados ou Federações de Escolas (atualmente denominadas "Faculdades Integradas") até os anos 90 (2).

---

(2) É necessário apontar que ao trabalharmos com os dados a partir de 1970, vamos estar sempre nos referindo a números que não batem, como aqueles apresentados nos Catálogos das Instituições de Ensino Superior, seja pelo corte dos períodos, seja porque constatamos pela pesquisa, que não são feitas referências a Instituições que durante a década passaram por mais de um processo de transformação, O melhor exemplo é o de Taubaté. Em 1975, encontramos a Federação das Faculdades de Taubaté resultante da associação das Faculdades de Filosofia, Peda-

Na década de 70, 232 I.E.S. foram criadas, sendo que 212 referem-se à autorização de funcionamento dada pelo C.F.E. a Estabelecimentos Isolados, começando a deixar claro quais os rumos que seriam tomados pelo Ensino Superior.

Ao final desse período, encontramos no Estado de São Paulo 350 Instituições de Ensino Superior, já contando com a realidade das Federações de Escolas ou Faculdades Integradas.

Desse total, 325 representam Estabelecimentos Isolados, 15 são Federações ou Faculdades Integradas e 10 Universidades, das quais 4 foram criadas nessa década (Universidade de Mogi das Cruzes - 1973; Universidade Metodista de Piracicaba - 1976, e as Universidades de Taubaté (Municipal) e a Estadual Paulista J.M. Filho (Estadual), também, em 1976). Percentualmente, isto representa que 91,78% eram Estabelecimentos Isolados, 6,49% Federações de Escolas, e 1,73% Universidades, sendo este o período em que as Universidades atingiram seu ponto mais baixo de expressão, no total das I.E.S. (*ver gráfico 2*).

Durante os anos de 1980, que coincidem com o final do Regime Burocrático-Autoritário e o processo de redemocratização, é que a racionalidade dos empresários da educação, em conjunto com o descompromisso do Estado com a educação começa a ficar mais evidente.

-----  
gogia, Direito, Economia, Educação Física, Engenharia e Serviço Social, (décadas de 50 e 70), e em 1976, temos a criação da Universidade de Taubaté, que em 1982, passou a congregar também a Faculdade de Medicina de Taubaté.

Em relação a esses Estabelecimentos Isolados ou à Federação não existe nos Catálogos nenhum tipo de referência.

Nesse período, mais 50 Estabelecimentos Isolados receberam autorização de funcionamento, mais 25 Faculdades Integradas foram criadas, e mais 11 Universidades foram reconhecidas pelo Conselho Federal de Educação.

Ao final da década, encontramos um total de 320 Instituições de Ensino Superior, das quais 265 são Estabelecimentos Isolados, 34 são Faculdades Integradas e Federações de Escolas, e 21 são Universidades (3).

O processo de transformação das Instituições de Ensino Superior começou a ficar evidente com o aumento percentual das atuais Faculdades Integradas e Universidades e a queda dos Estabelecimentos Isolados.

Estes passaram a representar 58,14% do total de I.E.S., as Faculdades Integradas 29,07%, e as Universidades 12,79% (*ver gráfico 3*).

Entre os anos de 1990 e 1992, receberam autorização de funcionamento mais 24 Estabelecimentos Isolados. Em levantamento junto às próprias escolas, encontramos mais 6 Faculdades Integradas, sendo que o último dado a que tivemos acesso foi o da transformação, em Faculdades Integradas, das entidades mantidas pela "Fundação do Ensino para Osasco", em junho de 1994, e que passaram a denominar-se Faculdades

---

(3) A Universidade de Bauru, de dependência administrativa municipal, criada no início da década de 80, não consta do total de Universidades, já que, em 12 de agosto de 1988, ela passou a fazer parte da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho "UNESP".

Integradas de Osasco.

Até janeiro de 1994 encontramos mais 7 Universidades, 5 delas provindas de Faculdades Integradas, sendo que 2 passaram direto da incorporação de Estabelecimentos Isolados para Universidade.

Levando-se em conta o ano de 1994, contamos com aproximadamente 335 Instituições de Ensino Superior, das quais 271 são Estabelecimentos Isolados, 36 são Faculdades Integradas ou Federações de Escolas e 28 são Universidades.

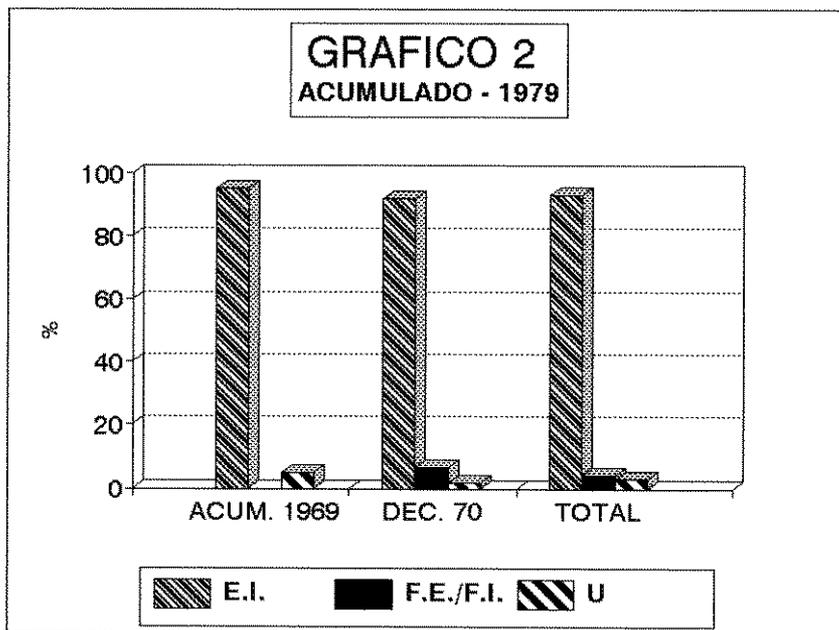
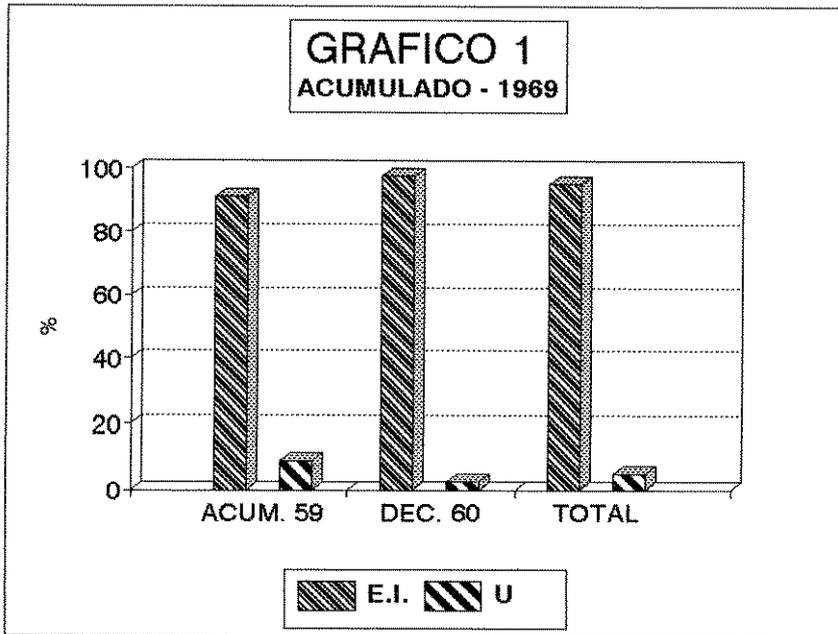
Portanto, nesse primeiros anos da década de 90 encontramos 64,86% representando Estabelecimentos Isolados, 16,22% Faculdades Integradas, e 18,92% Universidades (*ver gráfico 4*).

De posse de todos esses dados, podemos perceber que, tomando por base o final da década de 50, o ponto mais alto da expansão das I.E.S. foi alcançado no final da década de 70, ocorrendo uma diminuição na década de 80, e um pequeno avanço, novamente, nos primeiros anos dessa década.

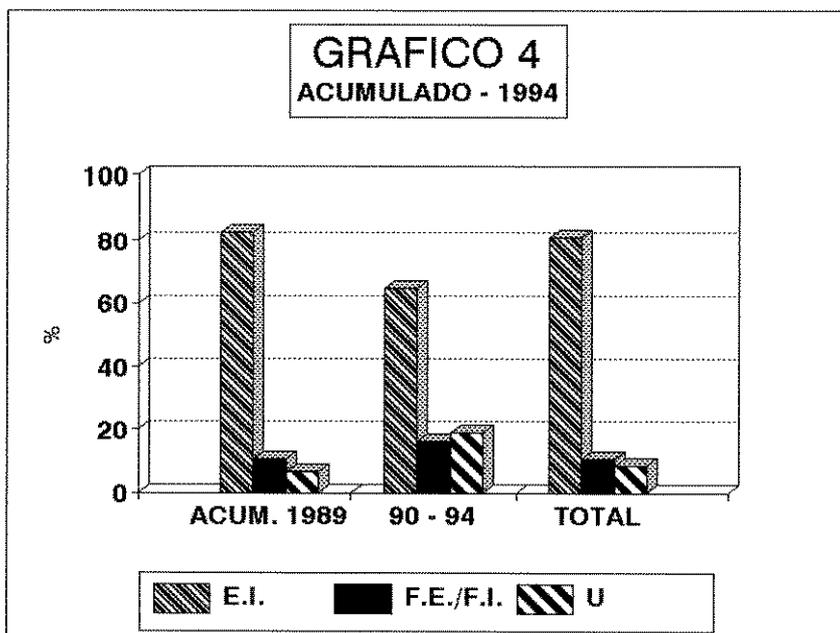
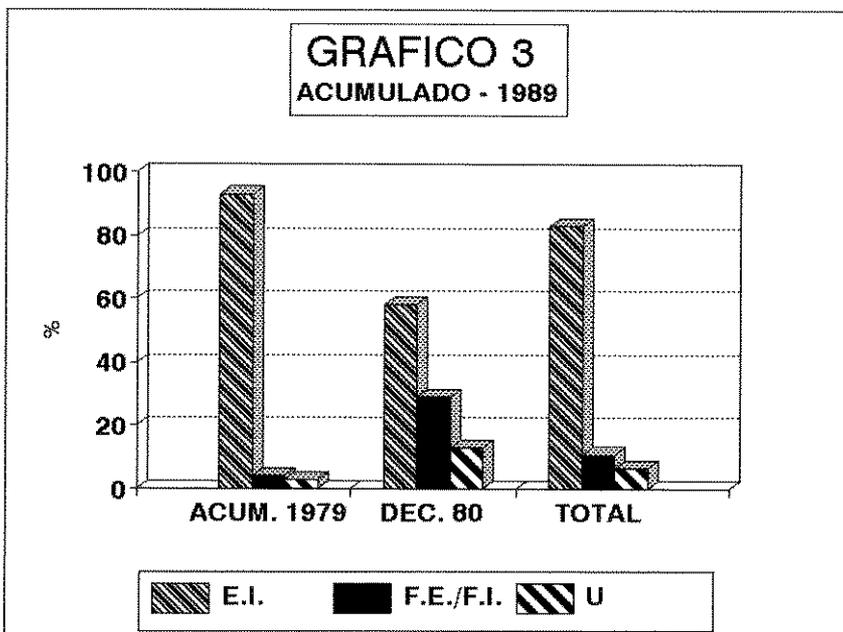
Entretanto, esse avanço parece não possuir o mesmo significado do período imediatamente posterior ao da Reforma Universitária; pelo contrário, a probabilidade é de que a autorização de novos Estabelecimentos Isolados esteja sendo acompanhada, de perto, por um processo de criação e reconhecimento de novas Universidades, já que muitas dessas Escolas pertencem à mesma mantenedora de outras I.E.S..

Ao mesmo tempo, faz-se necessário evidenciarmos que na sua quase totalidade essas novas Instituições passaram por uma alteração de natureza apenas formal, já que continuam atuando como Estabeleci-

**GRAFICOS - PARTICIPACAO PERCENTUAL DOS ESTABELECIMENTOS ISOLADOS, FEDERACOES DE ESCOLAS/FACULDADES INTEGRADAS, E UNIVERSIDADES NO ESTADO DE SAO PAULO**



FONTE: CATALOGO GERAL DE INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR  
1978 - MEC/CIMEC



FONTE: CATALOGO GERAL DE INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR  
1978 - MEC/CIMEC 1986 - MEC/SESu 1993 - MEC/SESu

mentos Isolados, cuja função básica reside no ensino de graduação, sem cumprir as outras funções definidas pela lei, a saber, a pesquisa e a extensão.

Especificando um pouco mais a participação de cada tipo de escola, devemos ainda salientar os aspectos arrolados abaixo.

#### a) Estabelecimentos Isolados

Dos 401 Estabelecimentos Isolados que receberam autorização de funcionamento contamos hoje com 271, sendo que 11 não constam mais de nenhum dos Catálogos consultados, e pelo menos 119 foram incorporados a Faculdades Integradas, Federações de Escolas ou Universidades.

Das 11 escolas que não constam mais de nenhum catálogo do MEC, 4 apareciam sem nenhum curso em funcionamento. Das escolas restantes, uma delas mantinha o curso Educação Física, e as outras mantinham cursos na área de Humanas, Letras e Artes, mas todas haviam sido criadas na década de 70.

Dos atuais 271 Estabelecimentos Isolados, 7 não possuem seus cursos ainda em funcionamento, e todos possuem autorização para cursos na área de Ciências Exatas (Processamento de Dados) e na área de Ciências Biológicas e Saúde (Nutrição, Psicologia).

Das 119 incorporadas, 19 passaram direto de Estabelecimentos Isolados, que tinham em comum a mesma mantenedora, para Universidade; 37 foram primeiramente incorporadas em Faculdades Integradas ou Federações de Escolas, para posteriormente serem reconhecidas como Universidades.

As últimas 63 ainda fazem parte de Faculdades Integradas.

b) Federações de Escolas e Faculdades Integradas

A Federação de Escolas, definida pelo Art. 80. da Lei 5.540/68, é a congregação de Estabelecimentos Isolados de uma mesma localidade ou de localidades próximas, enquanto as Escolas Integradas, como variante de Federação, são uma associação de Estabelecimentos Isolados pertencentes à mesma Entidade Mantenedora.

É importante notarmos que apesar da denominação "Federação de Escolas" ter sido utilizada pelos Estabelecimentos de Ensino na década de 70, o que de fato passou a congregá-las foi sempre a Entidade Mantenedora, e não um projeto pedagógico de caráter mais amplo.

Das 15 Federações surgidas na década de 70 somente duas permanecem usando essa denominação e são elas a "Federação das Escolas Superiores do ABC" e a "Federação das Faculdades Isoladas de Araraquara".

Outra I.E.S. que devemos mencionar é a chamada "Unidades Escolares da Instituição Moura Lacerda", de Ribeirão Preto, que apesar de já constar do Catálogo Geral de Instituições de Ensino Superior, 1986, como Faculdade Integrada, só teve seu Regimento Unificado, que é uma norma reguladora para este tipo de instituição em 10. de setembro de 1992.

De todas as Instituições desse tipo, poucas permanecem inalteradas, sendo que hoje parecem ter se transformado em mecanismo de passagem para seu reconhecimento como Universidade.

### c) Universidades

Deixamos para analisar os dados de crescimento das Universidades por último, não só por ser a Universidade o objetivo maior da Reforma, mas porque pelo menos formalmente o que foi instituído durante o Regime Burocrático-Autoritário passa a ser concretizado exatamente no momento de redemocratização da sociedade brasileira.

Até o final da década de 50, o Estado de São Paulo possuía 4 Universidades, sendo 3 particulares e 1 Estadual. Na década de 60, encontramos mais 2 Universidades, sendo ambas públicas -- 1 Estadual e 1 Federal.

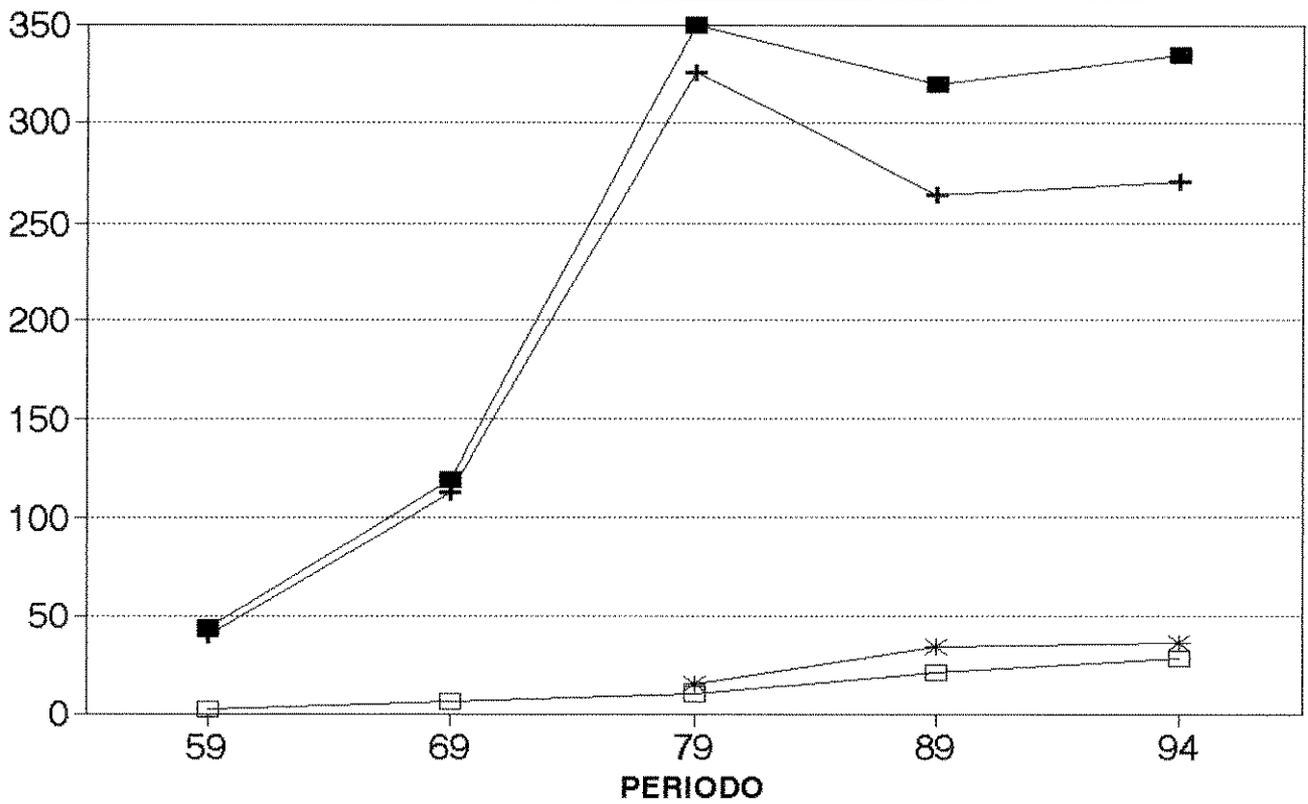
No período de 70, temos o reconhecimento de mais 4 Universidades: 2 são particulares; 1 é Estadual e 1, apesar de se apresentar como Universidade Municipal, funciona hoje como Universidade Privada.

A partir da metade da década de 80, até o início de 1994, as Universidades tiveram um crescimento de 180%, todas elas de dependência administrativa particular.

Se tomarmos como referência a criação da Universidade de São Paulo, em 1934, encontramos, em um período de 25 anos, a criação de mais 3 Universidades, e de 1990 até janeiro de 1994 encontramos o reconhecimento de 7 Universidades, 3 delas em janeiro de 1994.

O quadro do conjunto das I.E.S. nos mostra os rumos tomados pela educação superior durante os anos do Regime Autoritário e seu afastamento das linhas definidas durante o processo da Reforma Universitária (*ver gráfico 5*).

**GRAFICO 5**  
**EXPANSAO DAS I.E.S. EM SAO PAULO**



TOTAL DE I.E.S.
  E.I.
  F.E./F.I.
  U

O processo buscou sua estruturação tendo como base uma escola suficientemente flexível para absorver as especificidades regionais e as diferentes vocações das diferentes comunidades científicas, organizadas em torno do modelo da Universidade.

Entretanto,

"(...) a Reforma que perseguiu extrema flexibilidade, tornou-se, paradoxalmente, rígida em relação à realidade brasileira. O movimento de expansão, sem recursos disponíveis para a montagem de sofisticadas estruturas universitárias enveredou exatamente pela excepcionalidade de cursos isolados, em isolados estabelecimentos de ensino superior. Dentro da excepcionalidade, ainda por anos, foi ao extremo mais excepcional dos chamados cursos pouco onerosos, desligados, contudo, das necessidades regionais e nacionais." (BRAGA, 1979: 23)

O que os dados apontam, então é que ao ser concretizada durante o período do Regime Autoritário, a Reforma transformou a regra -- Universidade -- em exceção, e o que deveria ser a excepcionalidade -- Estabelecimentos Isolados e Faculdades Integradas, que nem são citadas na lei - em regra.

O que faz então, com que o ensino superior comece a ser redesenhado a partir da metade da década de 80?

Posta a questão, procuramos sua resposta nas diretrizes da própria Reforma e em um de seus aspectos que, do ponto de vista do processo educacional e de sua relação com o processo de modernização, parecem ter perdido totalmente o sentido, mas que foram, magistralmen-

te, utilizadas pelas Entidades Mantenedoras - os Distritos Geoeducacionais --, e a percepção do que eles representam economicamente.

### 3. Os Distritos Geoeducacionais

Ainda da leitura da legislação e da análise do seu modo de relação com a realidade um outro fator de extrema importância que devemos considerar é a criação dos Distritos Geoeducacionais, como instrumentos de aglutinação dos Estabelecimentos Isolados em Federações de Escola, em uma mesma região, e em Universidades, numa mesma cidade.

Os D.G.E. não nasceram do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, mas o Art.10o. da Lei No. 5.540 já define que o C.F.E. fixará os D.G.E., tendo sido definidos como projetos prioritários no Plano Setorial de Educação e Cultural parte integrante do IPND, divulgado em novembro de 1970.

De acordo com o estudos do Grupo-Tarefa do MEC, responsáveis pela fixação dos D.G.E., estes não possuiriam organização, nem seriam encarados como unidades administrativas, apresentando-se somente segundo o Parecer No. 701/74, do Conselho Federal de Educação, definidos (pela Portaria Ministerial 514, de 27 de agosto de 1974) como áreas estabelecidas "para fins exclusivos de análise do sistema educacional", delimitadas segundo caracteres geoeconômicos, demográficos e educacionais, predominando entre esse últimos o ensino superior.

No histórico do Parecer No. 701/74, que teve como Relator o Conselheiro Edson Machado de Souza, encontramos que o Grupo-Tarefa, cujo relatório final foi apresentado em 31 de julho de 1972, dedicou-se a

"(...) identificação dos Pólos Geoeducacionais, entendidos estes como centros urbanos que, além de concretizar, do ponto de vista educacional, certo volume de atividades, apresenta condições outras de desenvolvimento sócio-econômico capazes de situá-los como pontos de irradiação da expansão e desenvolvimento do sistema educacional numa área geográfica bem definida." (Documenta 163: 547)

O Parecer 701/74 acabou não só por definir os Grandes Pólos dos Distritos Geoeducacionais, mas também os Pólos, os Núcleos Germinais e as Surgências.

Os pólos são entendidos como os centros de maior potencial educacional em cada distrito, e os núcleos germinais e surgências indicam a necessidade de maior atenção para evolução futura.

Em 1976, saiu a definição dos Distritos Geoeducacionais e, pelo Parecer 701/74, o Estado de São Paulo abrangia 8 D.G.E.'s; entretanto, "essa regionalização permaneceu uma meta vazia do ponto de vista educacional". (BRAGA, 1979: 23)

Segundo o Conselheiro Raulino Tramontin (1975), o processo de aglutinação das Escolas Isoladas em Federações de Escolas ou Universidades, implementado a partir dos D.G.E.'s tornou-se cada vez mais

difícil, devido à distância entre os estabelecimentos, dos diferentes propósitos e métodos das mantenedoras, dos problemas patrimoniais e financeiros, as implicações de ordem política, a similaridade dos cursos numa mesma área geográfica, e dos problemas de pessoal docente e administrativo.

Em vista desses problemas, os Distritos Geoeducacionais acabaram por não cumprir seu objetivo de aglutinação das Escolas Isoladas, e passaram a ser utilizados pelo DAU (Departamento de Assuntos Universitários) e pelo Conselho Federal de Educação como bases para autorização de novas escolas e cursos (4).

Esse indiscriminado processo de autorização gerou um enorme contingente de Escolas de Ensino Superior de qualidade duvidosa (mas que tinham o aval legal do Conselho Federal de Educação), e acabou por transformar em letra morta o Art. 18o. da Lei 5.540/68, o Art. 2o. do Decreto-Lei 464/69, e o item b do Art. 7o. da Portaria CFE No. 4/63.

Se deixarmos de lado o ponto de vista da educação e começarmos a pensar não nas entidades mantidas -- I.E.S. -- mas nas Entidades Mantenedoras, começaremos a perceber onde se situa a racionalidade dos chamados "empresários da educação".

No Parecer 701/74, encontramos para o Estado de São Paulo, as seguintes indicações:

---

(4) Segundo estudo realizado por Ronald Braga, o único D.G.E que acabou por realizar sua função foi o D.G.E 38 da região de Passo Fundo - Rio Grande do Sul.

As escolas isoladas em conjunto com a universidade desenvolveram pro-

- Grande Pólo            - São Paulo (Capital);
- Pólo                    - Santos, Sorocaba, Bauru, Ribeirão Preto, Araquara, Campinas, São José dos Campos;
- Núcleo Germinal - Mogi das Cruzes, Presidente Prudente, Araçatuba e São José do Rio Preto.

De acordo com as palavras do Relator do Parecer 701/74, referindo-se aos Estados que foram subdivididos em mais de um distrito, e que são, justamente, os Estados que apresentam maior expressão da rede do ensino superior no contexto educacional,

"(...) a distribuição espacial dos estabelecimentos de ensino superior dentro dos limites de cada Estado é inteiramente aleatória e somente com muita imaginação e bastante esforço interpretativo se podem identificar alguns critérios de localização" (Documenta 163: 554)

Pensamos que, se essa afirmação pode ser válida para o momento em que os D.G.E.'s foram criados, hoje já assumem outra significação.

O caminho seguido pelas Entidades Mantenedoras demonstra que elas não descuidaram das condições sócio-econômicas e do "potencial educacional" das cidades em que atuaram e atuam.

-----

gramas de treinamento para os corpos docente e técnico-administrativo das diversas instituições de ensino, desenvolveram estudos com o objetivo de racionalizar cursos e vagas, e também um Projeto de criação de uma Universidade Regional, incorporando as escolas isoladas da região.

A Instituição Toledo de Ensino, com sede em Bauru, passa a atuar somente nas cidades de Bauru, Presidente Prudente e Araçatuba, deixando de manter I.E.S. que não se encontram nos Pólos e Núcleos Germinais, como é o caso da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Presidente Venceslau, e da Faculdade de Santa Cruz do Rio Pardo.

A Instituição Moura Lacerda concentrou suas atividades nos municípios de Ribeirão Preto, ao mesmo tempo em que incorporou a Faculdade de Educação Física de Jaboticabal, que era mantida pelo Centro de Estudos Unificados Bandeirantes.

Para a Instituição Moura Lacerda, a Faculdade de Educação Física, apesar de não estar situada nem em Polo, nem em Núcleo Germinal, não fica distante de Ribeirão Preto, ao mesmo tempo em que acaba por completar a universalidade de campo de seus cursos, já que o curso de Educação Física pertence à área de Saúde, e é mais fácil de ser mantida economicamente do que um Curso de Medicina ou Odontologia (5).

Por sua vez, o Centro de Estudos Unificados Bandeirantes, antiga Mantenedora da Faculdade de Educação Física de Jaboticabal e outras I.E.S. de Santos, acabou por alterar não só sua denominação mas também sua área de atuação.

---

(5) Devemos frisar que a Unidade Escolar da Instituição Moura Lacerda atua desde 10. de setembro de 1992, com Regimento Unificado e já entrou com processo junto ao Conselho Federal de Educação para transformação em Universidade.

As entidades mantidas por ela foram incorporadas pela sociedade Universitária de Santos, mantenedora da Universidade Santa Cecília dos Bandeirantes, em Santos, sendo que esta Universidade foi reconhecida em 1986.

Do Centro de Estudos Unificados Bandeirantes, encontramos uma nova mantenedora -- a Academia Paulista Anchieta (antiga mantenedora de uma Escola de 1o. e 2o. graus) que se desloca de Santos para São Paulo, incorpora alguns Estabelecimentos Isolados sendo que três deles são na área de Saúde, (que passam a denominar-se Faculdade Paulista de Ciências da Saúde Guarujá), e outros comportam cursos das áreas Exatas e Humanas.

Hoje, o Centro de Estudos Científicos dos Bandeirantes já não mais atua como Faculdade Integrada; foi reconhecido como Universidade, em janeiro de 1994.

A Sociedade Beneficente São Camilo, antiga mantenedora da Faculdade de Administração Hospitalar, hoje foi absorvida pela União Social Camiliana, que atua não só no Estado de São Paulo mas também no Rio de Janeiro.

Em São Paulo, a União Social Camiliana passou a ter, entre suas entidades mantidas, as Faculdades Integradas Teresa D'Avila, de Lorena, e outras três Instituições de Ensino Superior, em São Paulo: a Faculdade de Ciências da Saúde São Camilo, a Faculdade São Camilo de Administração Hospitalar, e a Faculdade de Enfermagem São José. Essas três escolas foram transformadas em Faculdades Integradas no início de

90 e, da mesma forma, outras Faculdades Integradas estão com processo para transformação em Universidade.

Outras mantenedoras que atuavam da mesma forma são a Associação de Ensino Marechal Cândido Rondon -- que ampliou suas atividades em Araçatuba, também considerado Núcleo Germinal -- e a Fundação do Ensino para Osasco, que além de estar muito próximo da cidade de São Paulo começa a atuar, decisivamente, em um espaço geográfico com pouca cobertura de escolas superiores.

Podemos caminhar desse modo, passando pelas diferentes mantenedoras, que estaremos sempre caminhando rumo a um processo de racionalidade.

As que atuaram racionalmente cresceram e conseguiriam responder ao mercado, mesmo que saturado, de administradores, advogados e licenciados para as diferentes carreiras do magistério.

Aquelas que não atuaram dentro das dimensões de racionalidade impostas pela sociedade, acabaram por desaparecer, juntamente com suas entidades mantidas.

É importante notar também que das 18 Universidades criadas a partir da década de 80, somente 4 não estão localizadas nos centros definidos em 74 como Pólo ou Núcleo Germinal; entretanto, estão muito próximas desses Centros, é o caso específico das seguintes: Universidade de Guarulhos (Guarulhos - São Paulo); Universidade de São Francisco (Bragança Paulista); Universidade de Formação Educação e Cultura (São Caetano do Sul) e a Universidade de Marília (Marília).

Desse modo, podemos perceber que os Distritos Geoeducacionais não permaneceram como metas vazias, mas serviram de base para um programa de privatização com alto grau de eficiência.

#### 4. Cursos, Mercado de Trabalho e Desenvolvimento

O Art. 18o da Lei 5.540, e o Art. 2o. do Decreto Lei 464 enfatizam a mesma questão.

Mais importante do que a abertura de cursos superiores, deveria existir o reconhecimento de que a autorização para o funcionamento de um curso estaria indo ao encontro das necessidades do mercado de trabalho para o desenvolvimento nacional e regional.

De acordo com os dados obtidos no Catálogo Geral de Instituições de Ensino Superior (1978-1986-1993), até o ano de 1969 eram oferecidos no Estado de São Paulo 326 cursos.

Desse total, 210 eram das Áreas de Ciências Humanas, Letras e Artes; 53 das Áreas de Ciências Exatas e Tecnologia; 59 das Áreas de Ciências Biológicas e Profissão da Saúde; e 4 da Área de Ciências Agrárias (6).

---

(6) A divisão de áreas de conhecimento, para se estabelecer a distribuição dos cursos, foi feita de acordo como o trabalho desenvolvido e o Relatório Final do Grupo Tarefa para a Delimitação dos D.G.E.'s.

Esses dados mostram que 64,41% dos cursos eram absorvidos pelas Áreas de Humanas, Letras e Artes; as Ciências Exatas e Tecnologia representavam 16,26%; a Área de Biologia e Saúde representava 18,10%; e a Área de Ciências Agrárias somente 1,23% (*ver gráfico 6*).

A partir de 1970, São Paulo, como os demais Estados, presenciou a atuação do Conselho Federal de Educação, que acabou por autorizar o funcionamento de um grande número de I.E.S., o que resultou na aprovação de processos de autorização e/ou reconhecimento de 1.073 cursos de graduação, equivalendo a um aumento de 329,14% de cursos oferecidos no Estado de São Paulo. Hoje, esse Estado, possui aproximadamente 1.399 cursos em funcionamento.

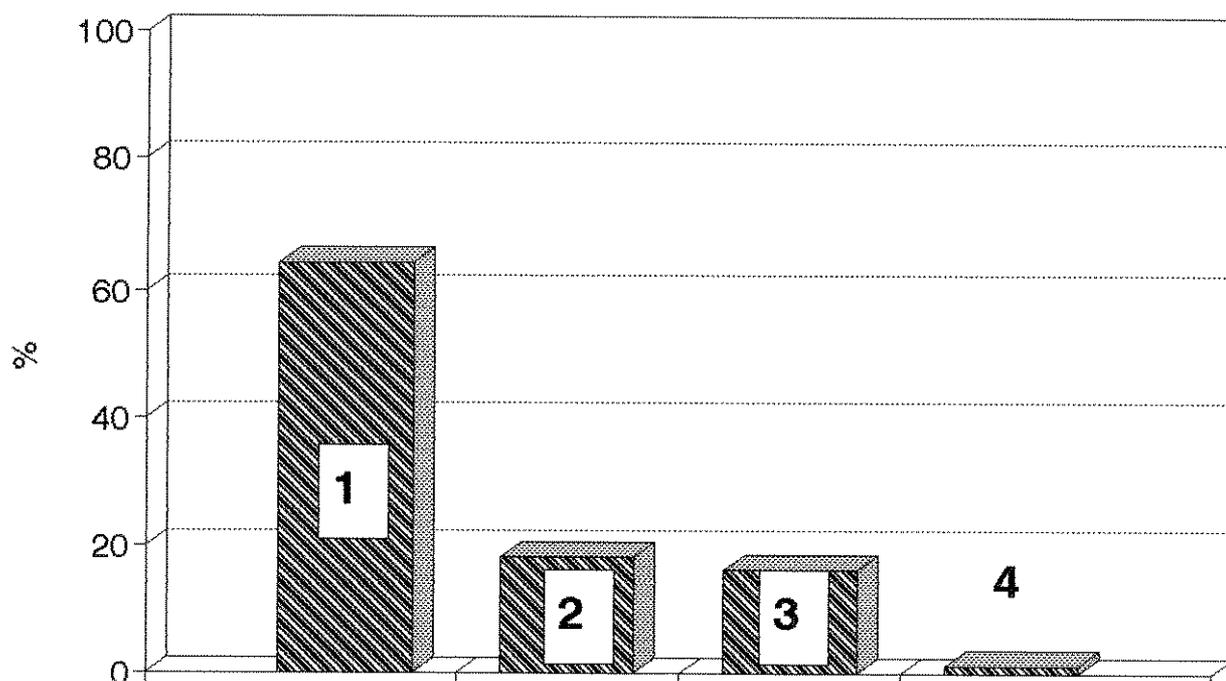
Os 1.073 cursos aprovados e/ou reconhecidos a partir de 1970 foram distribuídos da seguinte maneira: 637 eram das Áreas de Ciências Humanas, Letras e Artes; 233 das Áreas de Ciências Biológicas e Profissões de Saúde; 195 das Áreas de Exatas e Tecnologia; e 8 da Área de Ciências Agrárias.

Isto representa que as Áreas de Humanas, Letras e Artes, continuou absorvendo a maioria dos cursos 59,37%; as Áreas de Biologia e Profissões de Saúde e Área de Exatas e Tecnologia tiveram um pequeno crescimento em relação ao período anterior, e passaram a representar respectivamente 21,71% e 18,17%, enquanto a Área referente às Ciências Agrárias caiu para 0,75% (*ver gráfico 7*).

O crescimento na Área de Biologia e Profissões de Saúde deveu-se, principalmente, aos cursos de Ciências e Educação Física, enquanto que o aumento dos cursos na Área de Exatas e Tecnologia deveu-

## DISTRIBUICAO DOS CURSOS POR AREAS

**GRAFICO 6**  
**DISTRIBUICAO ACUMULADA - 1969**

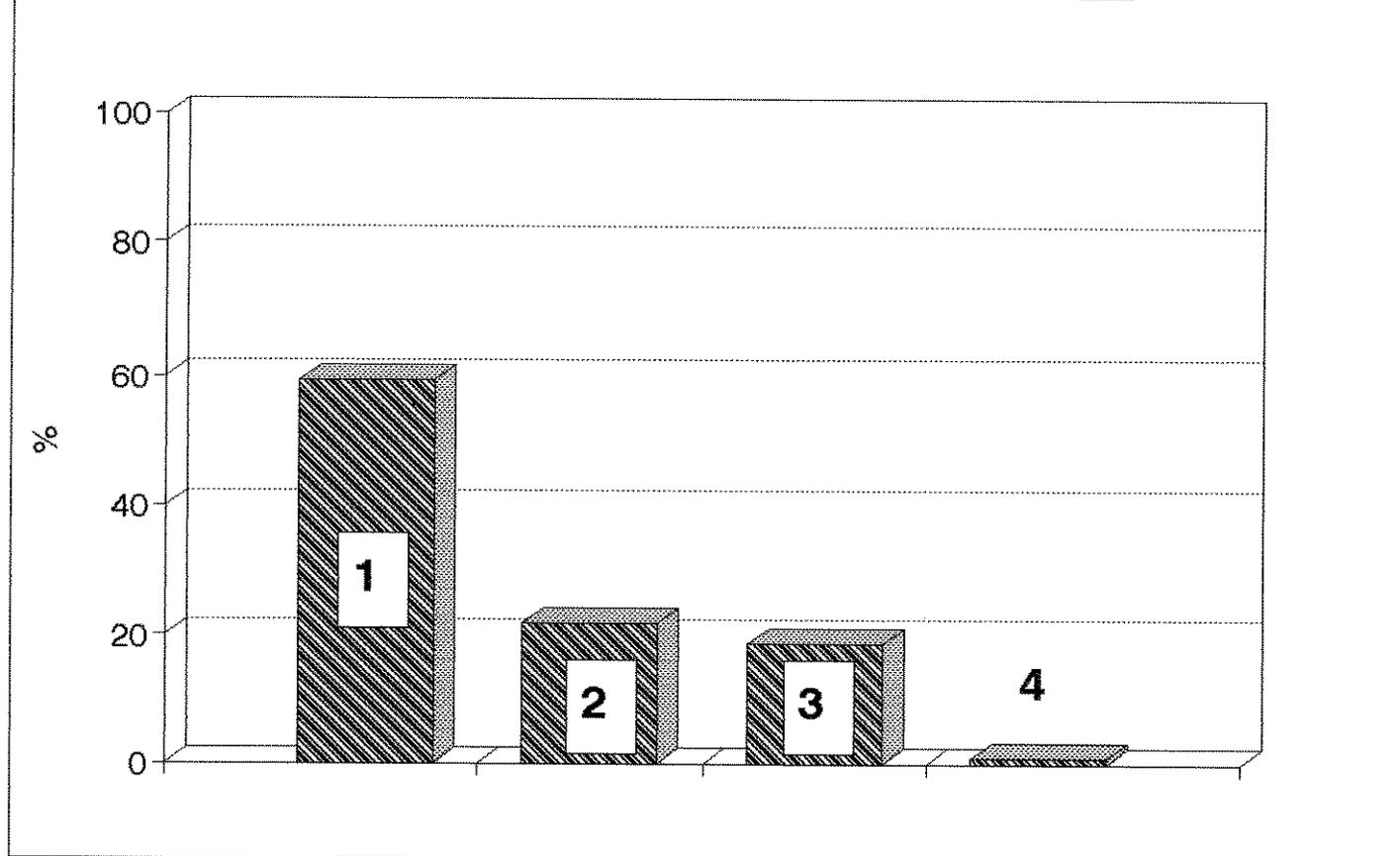


FONTE: CATALOGO GERAL DE INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR  
1978 - MEC/CIMEC

1 - AREAS HUMANAS, LETRAS E ARTES	64.41%
2 - AREAS BIOLÓGICAS E PROFISSÕES DE SAÚDE	18.10%
3 - AREAS DE EXATAS E TECNOLOGIA	16.26%
4 - ÁREA DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS	1.23%

## DISTRIBUICAO DOS CURSOS POR AREAS

**GRAFICO 7**  
**DISTRIBUICAO ACUMULADA - 1994**



FONTE: CATALOGO GERAL DE INSTITUICOES DE ENSINO SUPERIOR  
1978 - MEC/CIMEC 1986 - MEC/SESu 1993 - MEC/SESu

1 - AREAS HUMANAS, LETRAS E ARTES	59.37%
2 - AREAS BIOLÓGICAS E PROFISSÕES DE SAÚDE	21.71%
3 - AREAS DE EXATAS E TECNOLOGIA	18.71%
4 - AREA DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS	0.75%

se principalmente, aos cursos de Ciências da Computação, Processamento de Dados e à Formação de Tecnólogos (ELetricidade, Eletrônica, Manutenção, Mecânica, e Máquinas Elétricas).

A partir da distribuição do conjunto dos cursos ofertados por áreas de conhecimento, devemos, também, para maior clareza, identificarmos quais os cursos que mais cresceram, e buscarmos um entendimento da representação de cada um dentro da realidade de nossa sociedade, levando em conta a ordem política reinante, as propostas econômicas diante do "milagre brasileiro", e a "política educacional", não só quando da Reforma Universitária, mas também da Reforma do 1o. e 2o. graus -- Lei 5.692/71, que acabou por ter influência marcante na abertura de alguns tipos de cursos de graduação (*ver quadro 1*).

Devemos atentar, ao mesmo tempo, para os interesses econômicos dos "empresários da educação", que encontraram na expansão do ensino do 3o. grau um potencial de alta lucratividade, na medida em que vão desenvolvendo a percepção dos espaços mais estratégicos a serem ocupados pela rede de ensino superior, a fim de garantir a sua própria reprodução.

Isto ocorre porque, ao contrário do que foi proposto nos relatórios dos diferentes grupos e pela legislação que condiciona a autorização de cursos às necessidades do mercado, o C.F.E. acabou por autorizar o funcionamento de cursos que pediam pouquíssimo investimento, e que também respondiam, aparentemente, à demanda da população por mais vagas no ensino superior, transformando o problema de "exce-



dentes de candidatos ao ensino superior", em excedentes de profissionais que passam a não ser absorvidos pelo mercado, em sua "presumível qualificação".

Levando-se em conta a saturação do mercado em relação aos graduados na área de Humanas, assim mesmo, ele não desestimula as pessoas de cursarem uma "Faculdade", pois para as empresas também passa a ser significativo ter um grande número de empregados que possuam um diploma de nível superior, mesmo que estes não estejam sendo aproveitados nas atividades para as quais foram preparados.

Levando em conta a relação entre os cursos de graduação e a Reforma de 1o. e 2o. graus da Lei 5.692/71, podemos dizer que alguns foram criados ou passaram por um redirecionamento, em vista do propósito da Lei, e outros passaram por um processo de expansão extremamente grande.

Analisando especificamente as graduações de Artes Práticas (12 cursos); a formação de Professores para Disciplinas Específicas de 2o. grau (8 cursos); e os Esquemas I e II (16 cursos) (7), percebemos que o objetivo deles era, a partir de sondagem de aptidões e iniciação para o trabalho desenvolvido no 1o. grau, fornecer uma habilitação profissional de caráter terminal, que deveria ser alcançado no 2o. grau.

---

(7) Cabe-nos anotar que os cursos de Graduação de Formação de Professores para Disciplinas Específicas de 2o. grau e Esquema I e II, foram fundidos em um único Curso de Graduação em algumas I.E.S., conforme consta do Catálogo Geral de Instituições de Ensino Superior de 1993, (distribuído para as I.E.S. em julho de 1994).

Segundo o Parecer 339/74 do C.F.E., a fundamentação para a formação especial a ser realizada no 1o. grau definia:

"(...) A principal distinção entre o que se fazia com a Artes Práticas, no antigo ensino médio de 1o. ciclo, e o que se fará no atual ensino de 1o. grau, está em que, no passado, as Artes Práticas adicionavam-se por justaposição à parte curricular (...) enquanto que já agora a parte especial do currículo de ensino de 1o. grau se deverá integrar nos propósitos visados também pelo núcleo comum e, quer para sondagem de aptidões, quer para a iniciação para o trabalho, deverá obedecer a uma abordagem psico-genética em que, de início, a realidade e os fatos se apresentarão de maneira global e de forma um tanto assistemática, para, gradativamente, irem ganhando ordenação e sistema até se enquadrarem nos "esquemas seriados" e lógicos de aprendizagem profissional." (Parecer 339/72 - C.F.E.)

No que se refere ao 2o. grau, como ele deve ter um caráter de terminalidade, isso implica em dizer que, segundo a Lei 5.692, o aluno deve no final, estar habilitado profissionalmente.

Essa obrigatoriedade requer a preparação dos alunos para atuar nas atividades primária, secundária e terciária. O C.F.E. apresentou uma lista de 130 habilitações, fixando um conteúdo mínimo obrigatório, cabendo aos Conselhos Estaduais adequar a lista de habilitações às condições da Escola, acrescentando matérias escolhidas pelo próprio Estabelecimento.

Um dos instrumentos necessários para executar a Reforma do 1o. e 2o. graus, é justamente a formação de professores.

Estes receberão formação superior em licenciatura curta ou plena, conforme o grau e série em que atuarão.

Entretanto, a falta de interesse da rede privada de 2o. grau pelo ensino profissional, e a falta de recursos da rede pública, além do próprio desinteresse das escolas superiores por cursos diferenciados, contribuem para a paralização dos tipos de graduação com vistas à formação de docentes para o 2o. grau profissionalizante.

Outros cursos que tiveram uma expansão muito grande foram os de Estudos Sociais, Ciências e Educação Física.

Em relação ao curso de Estudos Sociais, um fator deve ser levado em consideração: o Decreto-Lei 869, de 12 de setembro de 1969, que dispõe sobre a inclusão da Educação Moral e Cívica como disciplina obrigatória nas escolas de todos os graus e modalidades, em todos os sistemas de ensino no País.

Esta obrigatoriedade é reforçada na Lei 5.692/71, que determina:

"Art. 7o. será obrigatória a inclusão de Educação Moral e Cívica, Educação Física, Educação Artística e Programas de Saúde nos currículos plenos dos estabelecimentos de 1o. e 2o. graus, observando quanto à primeira o disposto no Decreto-Lei No. 869 de 12 de setembro de 1969." (LEI 5.692 de 11 de agosto de 1971)

Inicialmente, os graduados em História, Ciências Sociais, Filosofia e Geografia ministravam essa disciplina, mas aos poucos fo-

ram sendo substituídos pelos graduados em Estudos Sociais, com "melhor preparo para o cumprimento das exigências legais", e, também, para alcançar os objetivos propostos no Parecer No. 94/71, que dispõe sobre a Educação Moral, Currículos e Programas.

Ao mesmo tempo em que cresceu a participação do curso de Estudos Sociais -- Licenciatura Curta -- que tinha como objetivo a preparação de professores não só de Educação Moral e Cívica, mas também de História e Geografia para o 1o. grau (5a. a 8a. série), e de Estudos Sociais -- Licenciatura Plena --, que preparava os professores de Organização Social e Política Brasileira para o 2o. grau, decresceu significativamente a participação dos cursos de História, Geografia e Ciências Sociais, que foram muito desestimulados, por apresentarem uma visão mais crítica e politizada da sociedade, tornando seus alunos mais difíceis de serem manipulados somente pelas reflexões de um texto legal.

É importante percebermos também que, da mesma forma que os cursos de Estudos Sociais surgiram para suprir as necessidades de um momento histórico, atingindo um pico de 72 cursos, hoje a tendência se reverte, e o Estado de São Paulo conta atualmente com 56 cursos.

Ao mesmo tempo, na leitura das novas Instituições identificamos uma tendência para o oferecimento, novamente, dos cursos de História e Geografia.

Em relação aos cursos de Ciências e Educação Física, além da definição legal, eles possuem um outro atrativo, que é o de pertence-

rem à área de Ciências Biológicas e Saúde, o que acaba sendo favorável para as escolas no processo de transformação para Universidade.

Além desses, também merece destaque o curso de Administração de Empresas, que passou a ter maior representação no total dos cursos a partir do final dos anos 60. Este esteve, em grande parte, ligado às transformações que ocorreram no plano econômico.

O estilo de desenvolvimento adotado pelo Estado Burocrático-Autoritário deu ênfase à participação das grandes empresas estrangeiras e estatais, e à crescente utilização de técnicas avançadas.

A consequência desse modelo foi a necessidade de formação e treinamento específico para a execução de funções de planejamento, controle e análise, indispensáveis ao funcionamento dessas empresas.

Os planos econômicos dos governos militares, aliados à regulamentação na profissão do administrador, que aconteceu na metade da década de 60, definindo que seu exercício seria privativo daqueles que possuíssem o título de bacharel em Administração, contribuíram para a expansão desse tipo de graduação.

Em oposição aos cursos das áreas de Humanas, encontramos uma oferta muito pequena de cursos, tanto na área de ciências Exatas e Tecnologia, quanto na área da Saúde.

Estabelecendo-se uma comparação de forma mais direta, enquanto encontramos 130 cursos para todas as áreas de Engenharia, em suas diferentes modalidades, temos somente para o curso de Pedagogia uma oferta de 105 cursos.

Assim também na Área de Saúde encontramos cerca de 105 cursos, incluindo Medicina, Fonoaudiologia, Odontologia, Veterinária, Enfermagem (licenciatura), Enfermagem e Obstetrícia (bacharelado), Fisioterapia e Nutrição.

Isso demonstra que os cursos que fazem crescer a Área de Biologia e Saúde, no total das graduações, são os de Ciências (Licenciatura 1o. grau e Plena), que representam isoladamente 35,62%, o equivalente a 104 cursos.

Desse modo, contrariamente do proposto pelos diferentes Grupos de Trabalho anteriores à Reforma e ao próprio texto da Reforma Universitária, os cursos que seriam de maior necessidade para o desenvolvimento da sociedade e para a resolução de seus problemas em diferentes áreas são preteridos, em vista de cursos que possuem maior capacidade de viabilização.

Na análise dos dados levantados, não podemos deixar de lado um outro fator, que é o público a ser atingido pela rede de ensino superior.

A grande maioria das I.E.S.'s criadas a partir da década de 70, estabeleceu-se no período noturno, procurando alcançar especialmente as pessoas que trabalham em período integral, sendo que um número expressivo desses novos alunos, não vem de cursos regulares de 1o. e 2o. graus, mas de cursos supletivos.

Portanto, não bastasse a própria condição econômica desses alunos, que os impede de freqüentar um curso diurno, e, muito mais, de

período integral, seu baixo nível de qualificação agrava esse impedimento, pois a competição para os chamados "cursos de primeira linha" é muito alta, o que os coloca em dupla desvantagem frente a outros candidatos.

Desse modo, aquilo que se apresenta, do ponto de vista do desenvolvimento social, como total irracionalidade -- pois de um lado trouxe o saturamento do mercado de administradores, pedagogos, advogados, e, por outro, não conseguiu suprir a falta de médicos, veterinários e nutricionistas -- do ponto de vista das mantenedoras e seu público alvo, passa a possuir extrema racionalidade.

Mas o que torna mais grave o problema não é a oferta muito grande, ou a falta de oferta dos cursos, mas a qualidade dos mesmos.

A rede privada de ensino superior foi e é controlada pelo Conselho Federal de Educação (8), que deveria cuidar da qualidade desse ensino. Mas, de que forma comportou-se o Conselho Federal de Educação frente à questão de qualidade?

Outro fator, também importante, quando discutimos a qualidade do trabalho realizado pelas Instituições de Ensino Superior, e o cumprimento de suas funções básicas de ensino, pesquisa e extensão, é o aperfeiçoamento do quadro docente das I.E.S.'s por meio dos cursos de pós-graduação.

---

(8) Tradicionalmente, o Conselho Federal de Educação teve sua atenção voltada para as questões da demanda do ensino superior de caráter privado, ficando o ensino de 1o. e 2o. graus sob a responsabilidade, quase que exclusiva, dos Conselhos Estaduais de Educação.

## 5. O Conselho Federal de Educação - Sua Função na Configuração do Ensino Superior

O Conselho Federal de Educação (9), estabelecido pela Lei 4024/61, e instalado a 12 de fevereiro de 1962, substituiu o Conselho Nacional de Educação, criado na década de 30.

Ao C.F.E. cabe "definir" as diretrizes do projeto pedagógico nacional, elaborar orientações e normas, emitir pareceres, indicações, e desenvolver estudos especiais. O material produzido pelo C.F.E. tem, na Revista Documenta, o mais apropriado meio de difusão de tudo o que é produzido pelos conselheiros.

Segundo o Pe. José Vieira de Vasconcelos, nomeado conselheiro por Decreto de 31 de janeiro de 1962, e um dos mais expressivos representantes da Igreja Católica (com grande capacidade para circular entre as idéias tradicionais e as idéias tecnicistas da educação, que se tornaram predominantes graças ao projeto pedagógico emergente no período autoritário pós-64), procura demonstrar que as funções do Conselho Federal de Educação deveriam ser classificadas em dois tipos: a) funções normativas -- que estabelecem "normas e medidas para organização e funcionamento"; b) instrumentais -- que "contribuem indiretamente para a expansão e aperfeiçoamento do ensino". Estas funções caracterizam o Conselho como um "órgão central no planejamento na educação

---

(9) Na fase de revisão final deste trabalho foi editada a Medida Provisória No. 561, de 18 de outubro de 1994, que extinguiu o C.F.E..

no país".

No tocante à composição do C.F.E., podemos afirmar que, desde o início de suas atividades, seus componentes não-necessariamente foram especialistas e técnicos em educação, mas pessoas que possuíam "experiência em educação".

Como esse termo pode trazer várias interpretações, chegamos a conclusão que a escolha de conselheiros sempre esteve ligada ao jogo de forças político-econômicas de cada momento histórico.

Nas palavras de May Guimarães Ferreira,

"Os critérios abrangentes de escolha dos membros do C.F.E. permitiam que fossem incluídos na categoria de "educadores" os médicos, advogados, escritores, militares e padres, vinculados ao ensino superior desde o antigo C.N.E. A composição de um Conselho para organização dos sistemas de ensino do país, formado por maioria de médicos e advogados, enviesa bastante aquilo que poderia ser sua função primordial, ou seja: a democratização do ensino público gratuito no país." (FERREIRA, 1990: 95)

Essa explicação conduz à visão de um Conselho que, ao invés da busca pela democratização, instalou a consolidação de mecanismos clientilísticos. Sendo assim, a permanência por mais ou por menos tempo dos conselheiros em seus postos esteve sempre muito ligada ao comportamento de aceitação ou oposição que eles manifestavam em relação aos grupos dominantes.

O Conselho, portanto, acaba por não criar nada de novo em

educação, apenas organiza a rede escolar, de modo a facilitar a difusão e assimilação dos princípios político-pedagógicos do Estado, utilizando-se da escola.

A partir da construção do Estado Burocrático-Autoritário encontramos a idéia, largamente difundida, da incompetência da sociedade civil para resolver seu problema, e de que diante dessa situação faz-se necessária a existência de um Estado Forte que conseguisse "proteger os mais fracos" e conduzi-los a uma situação de desenvolvimento social.

A aliança entre os militares e tecnocratas civis, sob a orientação da ideologia desenvolvida no interior da Escola Superior de Guerra, tornou imprescindível as mudanças no setor educacional em todos os níveis.

A educação deveria crescer na esteira do modelo político-econômico implantado. A prioridade que foi dada à empresa privada incluiu o setor educacional, principalmente no nível superior.

Para a instalação da proposta educacional desse Estado Brasileiro, o Ministério da Educação tomou, logo no início do período, uma série de medidas que, em conjunto com a submissão do Conselho Federal de Educação ao Executivo Militar, buscavam zelar pela defesa da lei e trabalhar pela sua aplicação.

Na medida em que o C.F.E. tornava-se cada vez mais submisso ao Estado, foram sendo deixadas de lado suas funções didático-pedagógicas, e passaram a vigorar somente suas funções cartoriais e fiscalizadoras.

O trabalho que compete ao C.F.E. fica claro no discurso de Vandik L. Nóbrega, quando de sua posse como conselheiro:

"Conhecemos o relevante papel atribuído pela L.D.B. a este Egrégio Conselho e compreendemos a sua importância nesta fase de redemocratização de nossa Pátria (...) Impotente o poder civil assistia ao desmoroamento dos princípios da disciplina e de moralização da coisa pública sob o beneplácito do próprio Governo. Ninguém poderá dizer, (...) como seria hoje a constituição deste Conselho, nem quais seriam as restrições impostas às liberdades dos cidadãos, (...) Para que a Revolução vá mais longe, pelo bem do Brasil, deixando para trás o aspecto inquisitorial, é preciso que os educadores participem ativamente, dessa obra de saneamento de diretrizes que não se estribem na insensatez ou na demagogia." (NOBREGA, DOCUMENTA 30, 194: 15-17)

Nos planos educacionais dos governos militares, fica evidente que a educação em nossa sociedade não deveria perder de vista que seu ponto de referência era o conjunto dos objetivos econômico-estratégicos. Uma diretriz muito marcante foi a do planejamento integral, no qual a educação era nada menos que investimento econômico (10) e garantia para a segurança nacional.

A continuidade administrativa a partir de Castello Branco não deve ser entendida como uma continuidade de filosofia educacional, já que as discussões da centralização X descentralização, analfabetis-

---

(10) A respeito da visão da educação como investimento econômico, que tem sua base teórica na "Teoria do Capital Humano" vários trabalhos já foram produzidos, e pensamos não ser necessário abordar, novamente, um tema tão discutido em educação.

mo e democratização do ensino pertenciam ao discurso e não à prática educacional.

Na verdade, a grande questão foi a do ensino superior, sendo que as atividades do C.F.E. relacionaram-se quase que exclusivamente com este grau, e os processos de autorização e reconhecimento de faculdades foram considerados como prioritários para o executivo militar (11).

Vendo suas funções serem reduzidas sistematicamente, o C.F.E. acabou por transformar-se em um organismo de execução da política educacional definida pelo Governo Federal.

Apesar de haver um grupo de tendência contrária à expansão de novas escolas de ensino superior, acabou prevalecendo a orientação do grupo que defendia a autorização de funcionamento desde que as escolas cumprissem as exigências mínimas quanto aos recursos humanos e financeiros.

O simples cumprimento das exigências mínimas não se realizou somente pela pressão do executivo, mas também porque muitos conselheiros mantinham relações diretas ou indiretas com os interesses do setor privado, acabando por acelerar o problema da qualidade do ensino superior.

---

(11) Em sua tese de doutoramento, apresentada à FE-UNICAMP 1990, May Guimarães Ferreira, com base no estudo da Documenta 79 mostra que: no ano de 1967 foram estudados pelo C.F.E. 769 processos. Desses 87 eram pedidos de autorização de faculdades, 54 pedidos de reconhecimento de faculdade e cursos, 450 indicações de professores, 24 planos de reestruturação de Universidades e 154 assuntos diversos (FERREIRA, 1990:199-200)

O surto expansionista das escolas particulares e sua atuação em áreas saturadas; o baixo nível de preparação do corpo docente, em sua grande maioria somente graduado; a forma de contratação dos professores, que os mantém vinculados à instituição pela hora-aula ministrada; a predominância de cursos noturnos com pouca exigência de esforço acadêmico; e o viés profissionalizante dos cursos, que dá ao estudante um sentimento exagerado de especialização, ao mesmo tempo em que o priva de uma formação científica, e de adaptação ao dinâmico mercado de trabalho, são alguns dos indicadores para avaliação da qualidade que o Conselho Federal de Educação deixou de cuidar, na ânsia de implementar um dos reais objetivos da política educacional, isto é, o favorecimento da expansão do setor privado.

Da mesma forma que assistimos, na década de 70, à expansão dos Estabelecimentos Isolados, a partir da metade da década de 80 acabamos assistindo ao processo de reconhecimento de novas universidades, mais uma vez como espectadores do papel desempenhado pelo Conselho Federal de Educação.

Este órgão fixou, em 1974 a Resolução No. 29/74 que definia as normas de autorização e reconhecimento de universidades, reproduzindo o texto da Lei 5.540/68.

Em 1976, essa Resolução foi revista e substituída pela Resolução No. 07/78, que além de repetir os dispositivos gerais da Resolução anterior, também fixou critérios quantitativos. Tais critérios acabaram por se transformar em impedimento, no processo de reconhecimento de novas universidades.

Em vista desse impasse, foi enviada ao C.F.E. a Indicação 06/81, de autoria do Conselho Raulino Tramontin.

Analisada a indicação, o C.F.E. acabou aprovando o Parecer 538/82, que acabou por gerar a Resolução 03, de 28 de fevereiro de 1983.

Esta Resolução substitui os critérios quantitativo, por critérios qualitativos. A presença destes deveria ser reconhecida por uma comissão de acompanhamento do processo de criação da nova universidade.

De acordo com a nova legislação, a criação de Comissões de Acompanhamento sempre presididas por um Conselheiro Relator, com ampla autoridade para desenvolver seus trabalhos junto às instituições em processo de transformação, daria a esse Egrégio Conselho o real comando para analisar e determinar os melhores procedimentos para cada caso.

A Resolução 03/83 foi substituída pela Resolução 03/91, que introduziu, no processo de acompanhamento, a avaliação dos cursos oferecidos pela Instituição -- como requisito obrigatório à análise final para o reconhecimento da Universidade --, ao mesmo tempo que aumentava, de um para dois anos, o período de acompanhamento -- em vista da complexidade da organização de uma universidade --, e fixava novos parâmetros mínimos a serem exigidos a toda e qualquer instituição que pretendesse ser reconhecida como Universidade.

A Resolução 03/91 foi substituída pela Resolução 2, de 18 de

maio de 1994, que revê as normas e procedimentos a serem observados nos processos de autorização e reconhecimento de universidades.

Esta Resolução acaba com o período de acompanhamento e cria o PDI (Plano de Desenvolvimento Institucional), que tem na sua base o Projeto da Universidade.

O PDI deve servir de base para, no prazo de cinco anos serem avaliadas as atividades da universidade e realizada a renovação do reconhecimento, além de definir como a universidade vai caminhar.

Pelo menos teoricamente, a nova resolução do C.F.E. tem por objetivo substituir o aspecto "cartorial/formal" pelo aspecto "pedagógico", definindo nos princípios gerais a eliminação da exigência formal dos quatro cursos básicos e dos quatro profissionais por uma nova formulação, que redefine a universalidade de campo, com base na densidade educacional e científica, que deve ser comprovada pela existência de atividades nas áreas fundamentais, técnico-profissionais, com programação definida nas áreas de ensino, pesquisa e extensão, na graduação, pós-graduação, especialização e aperfeiçoamento e um conjunto de docentes que possa conferir "racionalidade, organicidade e funcionalidade capazes de assegurar uma formação geral integrada de seus alunos".

Na verdade, o que o C.F.E. conseguiu foi tornar o processo ainda mais formal e as Instituições de Ensino Superior mais dependentes do Conselheiro Relator e de seus assessores, que devem formar com ele a Comissão de Verificação sempre que este procedimento for considerado necessário.

Independentemente da forma de acompanhamento do processo, caminha-se no sentido de realizar a privatização do ensino superior.

## 6. A Qualificação do Corpo Docente

Resta-nos, ainda, analisar um dos pontos mais vulneráveis das Instituições de Ensino Superior, pelo comprometimento que traz à qualidade do trabalho a ser desenvolvido -- o aperfeiçoamento de seu corpo docente.

O regime de trabalho e a titulação, dois itens importantes para a determinação do desenvolvimento das três funções da Universidade -- apesar de constarem na legislação com índices mínimos necessários de frequência --, não são, de fato, cumpridos pela grande maioria das Universidades, não só em São Paulo, mas no Brasil como um todo.

Segundo André Berghols (1993), apesar de a titulação dos docentes ser motivo de muita controvérsia no processo de avaliação, ainda é uma forma confiável de se comparar profissionais das mais variadas instituições.

Apesar de se reconhecer que alguns docentes superam pelas suas qualidades pessoais e trabalhos desenvolvidos o próprio nível de sua titulação, não se deve deixar de reconhecer que a situação destes profissionais encontra-se no campo da excepcionalidade.

Segundo dados do MEC e do CNPq, publicados em 1991, e analisados por Berghols, em trabalho publicado na *Revista Educação Brasileira*, em 1992, com o objetivo de melhor entender as relações entre corpo docente e pesquisa, o Estado de São Paulo é o que concentra o maior número de doutores e mestres em atividades em suas universidades, e também o maior número de cursos de pós-graduação de mestrado e doutorado.

Em relação aos cursos de pós-graduação, São Paulo em 1989 possuía, de acordo com os dados publicados pelo MEC/CAPES 1991, 383 cursos de mestrado o que representava 40,02% em todo o Brasil, e 60,03% na região Sudeste. Quanto aos cursos de doutorado, a situação privilegiada de São Paulo é ainda mais diferenciada, já que, do total de 433 cursos do Brasil, São Paulo, possuía 271, o que equivale a 62,59%, e, em relação à região Sudeste, esse percentual sobe para 71,32%.

Deve-se salientar que, ao mesmo tempo em que encontramos essa situação em São Paulo, o Estado de Espírito Santo, também na Região Sudeste, possuía somente 1 curso de mestrado, e nenhum curso de doutorado, colocando-o exatamente em situação idêntica à dos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Piauí e Sergipe.

Segundo dados do Catálogo Geral das Instituições de Ensino Superior 1993, o Brasil passou a contar com 1.142 cursos de mestrado e 568 cursos de doutorado. Deste total, 743 cursos de mestrado e 464 cursos de doutorado estavam concentrados na Região Sudeste, e espe-

cialmente no Estado de São Paulo, encontramos 446 cursos de mestrado e 338 cursos de doutorado, o que representa percentualmente em relação ao Brasil 39,05% dos cursos de mestrado e 59,51% cursos de doutorado, e em relação à Região Sudeste 60,03% e 72,84% dos cursos de mestrado e doutorado, respectivamente (*ver quadro 2*).

Comparando os dados de 1989 e 1992, percebemos que há uma pequena queda na presença de cursos de mestrado e doutorado de São Paulo, em relação ao Brasil, mas comparando-se como a Região Sudeste, São Paulo mantém, em relação ao mestrado, a mesma participação 60,03% em 1989 e 1992; e eleva sua participação nos cursos de doutorado de 71,31% para 72,84%.

É de vital importância salientarmos que o aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior acaba sendo realizado massivamente nas Universidades Estaduais (USP, UNICAMP e UNESP) que, juntas, segundo dados do Catálogo Geral das Instituições de Ensino Superior, de 1993, concentram 71,97% dos cursos de mestrado e 74,56% dos cursos de doutorado.

As Instituições Federais, as Universidades Católicas, e outras Instituições de Pesquisa ligadas ao Estado, concentram 20,19% dos cursos de mestrado e 19,52% dos de doutorado, enquanto que as I.E.S.'s de dependência administrativa particular participam, no Estado de São Paulo, com 7,84% dos cursos de mestrado e 5,92% dos cursos de doutorado.

## QUADRO 2

### TOTAL DE CURSOS DE MESTRADO E DOUTORADO E SEU PERCENTUAL, NO ESTADO DE SAO PAULO EM RELACAO AO BRASIL E REGIAO SUDESTE

LOCALIZACAO	1989			1992				
	MESTR	%	DOUTOR	%	MESTR	%	DOUTOR	%
BRASIL	957	100.00%	433	100.00%	1142	100.00%	568	100.00%
SAO PAULO	383	40.02%	271	62.59%	446	39.05%	338	59.51%
REGIAO SUDESTE	638	100.00%	380	100.00%	743	100.00%	464	100.00%
SAO PAULO	383	60.03%	271	71.31%	446	60.03%	338	72.84%

FONTES: 1989 MEC - DIVISAO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIACAO  
 1992 CAPES - COORDENACAO DE APERFEICOAMENTO DE PESSOAL DE NIVEL SUPERIOR

1992 MEC/SESU

Esses dados dos cursos de pós-graduação e da participação das I.E.S.'s segundo sua dependência administrativa, se cruzados com os dados do número de I.E.S.'s, também segundo dependências administrativas, indicam muito claramente os resultados quanto ao aperfeiçoamento do corpo docente e, conseqüentemente, as possibilidades de realização das três funções da universidade -- ensino, pesquisa e extensão.

Enquanto as I.E.S.'s de dependência administrativa particular -- Universidades, Federações de Escolas/Faculdades Integradas e Estabelecimentos Isolados -- representam 86,57% do total de I.E.S.'s em nosso Estado participam com 7,91% do total dos cursos de pós-graduação; as 3 Universidades Estaduais, que representam 0,89% do total das I.E.S.'s têm uma participação de 73,08% do total dos cursos de pós-graduação.

Em razão dessa distorção, torna-se fácil entender por que o Estado de São Paulo possui a maior concentração de docentes titulares no Brasil, e por que as atividades de pesquisa são desenvolvidas de modo preponderante nas I.E.S.'s de dependência pública.

Excetuando-se a Universidade Federal de São Carlos, a Escola Paulista de Medicina e as Universidades Católicas, que participam mais ativamente em programas de pesquisa, a grande maioria das Instituições de Ensino Superior de São Paulo -- particulares ou municipais -- têm suas atividades direcionadas para o ensino de graduação, sendo que este é conduzido por docentes que possuem só graduação, ou na melhor das hipóteses, são professores com cursos de especialização.

Apesar de muitas dessas Instituições particulares contarem, em seus quadros, com profissionais mestres e doutores, sabe-se que a participação dessas pessoas nas escolas é tão-somente formal, o que acaba inviabilizando a pesquisa e a extensão universitária.

## 7. A Privatização Como Política do Estado

A constante discussão sobre a insuficiência de recursos públicos disponíveis para a educação abre possibilidades cada vez maiores para o setor privado assumir ao lado do público, um papel destacado na expansão do ensino superior.

A Política Educacional, de caráter privatizante, colocada em prática não pode ser desvinculada do projeto de desenvolvimento econômico e do projeto político do Estado Burocrático-Autoritário, mas também, não pode ser considerado como uma tendência recente.

"(...) Desde a Constituição de 1934 -- que permitiu ao Estado isentar de impostos estabelecimentos privados de ensino tidos como idôneos -- até a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (4.024) de 1961 (que prevê ajuda financeira às escolas da rede privada de forma indiscriminada), os interesses privatistas conquistaram, sem dúvida, importantes vitórias.

Mas é a partir do Golpe de 1964 que as empresas educacionais vão alcançar notável expansão. Isso ocorreu na medida em que o Estado criou mecanismos de ordem legal, muito expressivos -- como a Constituição --, que abriram espaço à iniciativa pri-

vada, à educação como negócio lucrativo." (GERMANY, 1993: 195-196)

Para conseguir pôr em prática essa política, o Estado não podia prescindir de apoio, e este veio das camadas médias. A expansão do Ensino Superior de caráter privado permitiu a cooptação dessas camadas por sua efetiva participação no processo de expansão.

Aos poucos a participação da iniciativa privada foi assumindo proporções tão grandes que, no ano de 1989 -- (ano em que foi criada a Universidade Paulista) --, enquanto o Grupo Objetivo mantinha representantes no Conselho Estadual de Educação e no Conselho Federal de Educação, as entidades representantes dos educadores não conseguiam ter assento e voz, em nenhum desses Conselhos.

Mas o setor privado não serviu apenas para suprir a insuficiência de vagas existentes no ensino público, e que estava a mostra pelo número de excedentes, mas transformou-se em instrumento para a disseminação da ideologia de segurança nacional e para a formação de uma mentalidade que deveria trabalhar na reprodução da nova ordem social instalada com o Golpe de 64.

Os diferentes estudos realizados (12) e suas conclusões enfatizaram a necessidade de alterar o caráter público das universidades, transformando-as em instituições privadas donos de mecanismos

---

(12) Os relatórios Atcon, Meira Mattos e do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária já foram estudados.

eficientes, inspirando-se, para tanto, nos métodos empresariais de gerenciamento.

O direcionamento desse caminho rumo à privatização tornou-se transparente não só pela grande proliferação das I.E.S.'s particulares, como também pelo aumento de recursos transferidos para o setor privado, autorizado pelo C.F.E., quando da revisão, em 1965, do "Plano Nacional de Educação". É importante recordar que na versão do Plano Nacional de Educação, de 1962, a parte que cabia ao Fundo Nacional de Ensino Superior era zero e, em 1965, passou para 5%.

A expansão dessas escolas de 3o. grau de administração privada, constituídas quase que em sua totalidade por Estabelecimentos Isolados conseguiu de forma eficiente, utilizar-se da Reforma para atingir o grande objetivo de lucro que sempre esteve em primeiro plano.

Como já discutimos anteriormente, o texto da Reforma determina a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, além do processo de departamentalização.

De acordo com o parágrafo 3o. do Art. 12,

"Departamento será a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal e compreenderá disciplinas afins." (CARVALHO, 1975: 87)

Isto nos remete à seguinte situação: o tripé do ensino supe-

rior -- ensino, pesquisa e extensão -- deveria ser gestado, necessariamente, dentro dos departamentos. Entretanto, a situação real foi a do departamento facilitando a obtenção do lucro, funcionando somente no papel quanto à distribuição do corpo docente, e cuidando apenas precariamente do ensino, o que acabou por consolidar a má qualidade dos cursos.

Esta situação tende a se agravar no momento em que esses Estabelecimentos Isolados, ou Faculdades Integradas são reconhecidas como Universidades.

A Universidade tem sua autonomia garantida perante o Conselho Federal de Educação, e definida na Constituição de 1988, em seu Art. 207:

"As Universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre o ensino, pesquisa e extensão." (Constituição - República Federativa do Brasil - 1988)

A tão discutida autonomia universitária não é um fim em si mesmo, e deve ser pensada em relação à liberdade acadêmica para criar conhecimento, à liberdade de organização para se autogerir, à liberdade para atuar voltada para os problemas da realidade e, por último, à liberdade para que suas relações possam ser realizadas sem coerção, seja do Estado, seja da mantenedora.

Neste ponto está radicado o problema maior de nosso ensino superior, hoje.

O pressuposto do conceito de autonomia é que ela é conquistada e não concedida.

Assim,

"A conquista da autonomia está condicionada ao reconhecimento pela sociedade da competência e do valor da instituição. A universidade, como instituição social, terá sua autonomia garantida, na medida em que se comprometer com as questões sociais. Seus compromissos a vincularão ao Estado e/ou à sociedade, dependendo das condições histórico-estruturais. Numa sociedade em transição seu dilema está em: comprometer-se com o avanço social ou com a manutenção do status-quo? Neste aspecto não pode haver neutralidade." (SARMENTO, 1991: 141)

Mas a competência, o comprometimento da Universidade com as demandas sociais e o reconhecimento de seu valor estão intrinsecamente ligados às condições oferecidas a ela pelas suas mantenedoras.

Como entidade mantida, a Universidade é dependente e o cumprimento de suas funções pressupõe uma Entidade Mantenedora que consiga perceber a I.E.S. como uma Instituição que exige mais do que a manutenção dos cursos de graduação, mas um planejamento econômico, financeiro, que possibilite, além da realização do ensino, as atividades de pesquisa científica e a prática da extensão, orientadas no sentido de participação nos problemas comunitários.

A Entidade Mantenedora deveria, também, estar atenta à qualificação e aperfeiçoamento de seu corpo docente, objetivando a construção de uma Universidade de caráter transformador, que conseguisse

questionar constantemente seu desempenho nas funções de pesquisa, difusão do conhecimento e ação cultural.

Entretanto, a privatização do ensino superior, como foi realizada na sociedade brasileira, não permitiu à Universidade realizar os objetivos propostos na lei.

Na verdade, podemos detectar que, quem conseguiu a autonomia não foi a entidade mantida -- a Universidade --, mas a Entidade Mantenedora, que acabou realizando, no período pós-autoritário, o encaminhamento do propósito básico da Reforma Universitária -- isto é, de que o ensino superior seja ministrado em Universidade, mas sem que prevaleça um projeto pedagógico em condições de responder às necessidades sociais, e sim lógica da racionalidade econômica da "empresa educacional", que conseguiu se realizar viabilizada pelo próprio Estado, que aos poucos deixa de ser responsabilizar pela educação em nossa sociedade.

## CONCLUSÕES

O estudo da Política Educacional do Ensino Superior, em São Paulo, permite-nos logo de início uma constatação ao mesmo tempo simples e importante: a de que a definição de uma lei ou de um conjunto de leis não traz em si mesmo a capacidade plena para dirigir um processo de transformação.

O processo de transformação de uma instituição não pode ser pensado somente a partir dela mesma, mas percebido na dependência das relações sociais que a orientam e a limitam.

A Lei de Reforma Universitária objetivava um processo de modernização, flexibilidade e atendimento às necessidades do mercado de trabalho, e tais características pressupõem uma autonomia totalmente inviável, seja pela natureza da I.E.S., seja pelo Autoritarismo do Estado.

Em relação a essa natureza, sabe-se que os Estabelecimento Isolados sempre estiveram na dependência das determinações do Conselho Federal de Educação e, no caso da Universidade, suas atividades acadêmicas foram controladas por um conjunto de Leis, Decretos-Leis e Portarias Ministeriais que acabaram por impedir o pleno desenvolvimento de seu processo de produção.

Durante o período de vigência do Estado Burocrático-Autoritário, o Estado de São Paulo e o Brasil viram crescer desordenadamente

o ensino superior, sem que essa expansão quantitativa fosse acompanhada de uma mudança qualitativa.

Pelo contrário, de um lado, acentuou-se a formação de ilhas de excelência na educação superior, e de outro, fontes de alta lucratividade, sem as mínimas condições de qualidades exigidas por um mercado de trabalho que quer ser eficiente.

Enquanto o Estado foi caminhando em direção oposta às suas responsabilidades frente à educação, os Empresários da Educação caminharam no sentido de ocupar, definitivamente, espaços cada vez maiores.

Em seqüência à constatação inicial, fica-nos claro, também, que houve e há uma preocupação muito maior em relação ao cumprimento formal da legislação do que em relação à sua real concretização.

Esta última afirmação torna-se evidente, quando nos deparamos com a falta de funcionamento dos órgãos de representação, como a Congregação, os Conselhos de Administração Superior e de Ensino, Pesquisa e Extensão e, principalmente, os Departamentos considerados na Lei 5.540/68 como a "menor fração da estrutura universitária" e, ao mesmo tempo, como o órgão de onde devem partir todas as atividades de ensino, pesquisa e extensão.

Na verdade, toda organização e funcionamento das I.E.S.'s, fica concentrada na sua Direção Geral, pois é muito comum encontrarmos uma coincidência da figura do Diretor Geral, ou do Reitor ou, ainda, do Chanceler de uma Universidade, com a figura do Presidente da Mantenedora, o que acaba gerando uma figura com plenos poderes.

Dessa forma, parece-nos que para essas Instituições não existe uma real possibilidade de autonomia, já que no momento em que ela escapa ao controle do Estado, cai num controle por vezes até maior porque mais próximo dos "Donos das Escolas".

A resposta dada ao projeto educacional do Estado Autoritário, apesar de tardia, começa a aparecer justamente no início do processo de redemocratização da sociedade brasileira, e se expressa, principalmente, pela utilização racional dos mecanismos definidos na lei, pelos empresários da educação que, nos períodos mais duros do regime, souberam responder adequadamente às exigências do Governo e, ao mesmo tempo, souberam compreender as necessidades da sociedade, respondendo satisfatoriamente às mesmas.

Quando concluimos que os empresários da educação souberam responder satisfatoriamente às necessidades sociais, não estamos afirmando que estas existem como forças sociais, mas que elas são percebidas e instrumentalizadas por agentes bem sucedidos, que souberam compreendê-las e absorvê-las, passando a atuar conforme as exigências do próprio mercado.

Desse modo, o que pode, do ponto de vista do educador, ser percebido como negativo -- a expansão, indiscriminada, dos Estabelecimentos Isolados e principalmente das Universidades, pois a maioria das Instituições funciona sem cumprir exigências mínimas de controle de qualidade -- do ponto de vista do empresário assume um caráter de racionalidade econômica e social, que vai de encontro aos objetivos da Política Educacional, proposta pelo Estado.

No momento da elaboração final deste trabalho, um novo fato acabou se mostrando como uma questão a mais a ser discutida na problemática da questão educacional: a Medida Provisória No. 561, de 18 de outubro de 1994, que extinguiu o Conselho Federal de Educação.

As denúncias contra os Conselheiros e o Presidente do Conselho Federal de Educação apressaram sua extinção. Essas denúncias giravam em torno dos processos de autorização e reconhecimento de cursos e, principalmente, dos processos de reconhecimento das Universidades, que acabavam envolvendo fabulosas quantias de dinheiro, em troca do parecer favorável do Conselheiro Relator, de seus Assessores, e dos Representantes da Câmara ou Comissão competente, chegando ao Plenário para o voto favorável da maioria absoluta dos seus membros.

Enquanto o novo Conselho Nacional de Educação não inicia suas atividades em maio de 1995, uma Comissão Especial, presidida pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto, "será incumbida de adotar as providências necessárias à organização e ao funcionamento da área administrativa do Conselho Nacional de Educação". (Medida Provisória No. 561, de 18 de outubro de 1994)

Mas quem são as pessoas que farão parte dessa Comissão Especial? Se direta ou indiretamente participaram do antigo Conselho Federal de Educação, como poderão atuar no sentido de garantir que somente os interesses da educação é que de fato prevalecerão? Até que ponto uma nova alteração de caráter legal, como tantas que já ocorreram no campo da educação, pode garantir mudanças reais?

Na verdade, hoje, a educação brasileira se encontra diante de uma grande incógnita, que pode ser assim resumida: Como se estabelecerá a nova relação de poder dentro da educação e, quais os rumos que tomará o conflito permanente entre o público e o privado?

## BIBLIOGRAFIA GERAL

- ABREU, Hugo - **O Outro Lado do Poder**, 5a. Edição, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1979
- ANTUNES, Ana Maria de Cerqueira - **Financiamento da Educação: Análise das Fontes de Distribuição de Recursos, Estado e Educação**, Campinas S.P., Papyrus Editora: 1992, 157-167.
- AVELAR, Lúcia - **As Eleições na Era da Televisão**, *Revista de Administração de Empresas*, Volume 32, No. 4, 1992, 42-57.
- BARROS, Edgard Luiz de - **Os Governos Militares**, São Paulo, Contexto, 1991.
- BERGHOLZ, André - **O Corpo Docente das Instituições Brasileiras de Ensino Superior e a Pesquisa**. *Educação Brasileira*, Brasília, 15 (30): 155-179, 1o. sem. 1993.
- BITTENCOURT, Getulio - **A Quinta Estrela, Como se tenta fazer um Presidente no Brasil**, São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas Ltda, 1978.
- BOBBIO, Norberto - **Estado Governo Sociedade. Para uma teoria geral da política**, 3a. edição, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1990.
- BOSCHI, Renato R. - **Corporativismo e Desigualdade. A Construção do Espaço Público no Brasil**, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora Ltda, IUPERJ, 1991
- BRAGA, Ronald - **O Ensino Superior no Brasil: Presente e Futuro**, *Estudos e Debates* 2, Brasília, Publicação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1979, 12-50.
- BRUM, Argemiro J. - **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**, 9a. edição, Rio de Janeiro, Ed. Vozes, 1990.
- BRUNNER, José Joaquim - **Modelo Cultural Y Universidad en el Autoritarismo: Notas para um Debate**, *Educação e Sociedade*, São Paulo, Cortez Editora (10): 63-71, SET. 1981.
- CAMARGO, Elizabeth de A. S. Pompeo de - **Brasil 1987: relatório sobre a situação social do País**. Campinas, UNICAMP/NEPP, 1989, Capítulo VII - Política Educacional - 385-486.
- CANUTO, Vera Regina Albuquerque - **Políticos e Educadores, A Organização do Ensino Superior no Brasil**, Rio de Janeiro, Editora Vozes Ltda, 1987.

- CARDOSO, Fernando Henrique - **A Construção da Democracia**, São Paulo, Editora Siciliano, 1993.
- CARDOSO, Fernando Henrique e FALETTO, Enzo - **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**, Ensaio de Interpretação Sociológica, 7a. edição, Rio de Janeiro, Ed. Guanabara, S/D.
- CARDOSO, Fernando Henrique e MARTINS, Carlos Estevam - **Política e Sociedade**, Vol. 1, 2a. Edição, São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1983.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro - **Ideologia do Desenvolvimento, Brasil JK-JQ**, 2o. Edição, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1978.
- CARVALHO, Guido Ivan de - (organização) **Ensino Superior Legislação e Jurisprudência**, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1975
- CARVALHO, Rita Maria Ribeiro de - **Democracia, Estado e pensamento autoritário no Brasil, Educação e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, (15): 89 -110, AGO-1983.
- CAVAGNARI FILHO, Geraldo Lesbat - **Avaliação e Perspectivas da P&D militar. Política Externa**, São Paulo, 3 (1): 17-32, junho - 1994
- CINTRA, Antonio Octávio e HADDAD, Paulo Roberto - **Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978.
- COX D, Cristián - **Autoritarismo, Mercados Y Conocimiento: evolución de las políticas de educación superior en Chile en los "80"**, **Educación e sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, (32): 27-50, ABRIL - 1989.
- CUNHA, Luiz Antônio - **Educación e Desenvolvimento Social no Brasil**, 8a. Edição, Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1985.
- A Gratuidade no Ensino Superior Público: Da Proibição à Garantia Constitucional in: VELLOSO, Jacques (organização) - **Universidade Pública: Política, Desempenho, Perspectivas**, Campinas, S.P., Papyrus Editora, 1991, 31-55.
- Sobre Educação e Desenvolvimento Social no Brasil: Crítica da Crítica e Autocrítica, **Educación e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora (10): 123-131, SET 1981.
- A Reforma da Universidade Brasileira vista de dentro, **Educación e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, (15): 75-88, AGO/1983.
- A Universidade Reformanda. O Golpe de 1964 e a modernização do

- ensino superior. Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1988.
- **A Universidade Crítica. O Ensino Superior na República Populista.** Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves Editora S.A., 1983.
- CUNHA, Luiz Antônio e VELLOSO, Jacques - A Universidade Pública e a Política do MEC para o Ensino Superior, **Universidade Pública: Política, Desempenho, Perspectivas**, Campinas, São Paulo, Papirus Editora, 1991, 235-251.
- DRAIBE, Sônia - As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas, in: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas**, Instituto de Planejamento, Brasília: IPEA/IPLAN, 1989, vol. 4: Políticas Sociais e Organização do Trabalho, 1-66.
- DREIFUSS, René - **Política Poder Estado e Força**, Rio de Janeiro, Ed. Vozes Ltda, 1993.
- **1964: A Conquista do Estado. Ação política, poder e golpe de classe**, Rio de Janeiro, Editora Vozes Ltda, 1987
- DURHAM, Eunice - A Reforma da Universidade, São Paulo, *Revista da USP*, março - 1987.
- FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque - **A Universidade Brasileira em Busca de Sua Identidade**, Rio de Janeiro, mimeogr., 1976.
- Da Universidade "modernizada" à universidade "disciplina" Atcon e Meira Mattos, **Educação e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, (30): 87-133, Ago-1988.
- FERREIRA, May Guimarães - **Conselho Federal de Educação: O Coração da Reforma**, Campinas (UNICAMP), mimeogr. 1990.
- FILMUS, Daniel - Democratización de la educación: processo y perspectivas, **Educação e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora (30): 63-86, Ago-1988.
- FURTADO, Celso - **O Brasil Pós-"Milagre"**, 8a. edição, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1983.
- **Prefácio a Nova Economia Política**, 2a. Edição, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S.A., 1977.
- GANDINI, Raquel Pereira Chainho - **O Público e o Privado: Trajetória e Contradições da Relação Estado e Educação**, Campinas, São Paulo, Papirus Editora, 1992, 55-71.

- GERMANO, José Willington - **Estado Militar e Educação no Brasil (1964 - 1985)**, São Paulo, Cortez Editora/Editora da Unicamp, 1993.
- HAGOPIAN, Frances - **The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil**, Massachusetts Institute of Technology, 1986.
- JAGUARIBE, Helio (compilador) - **La Sociedad, El Estado y Los Partidos en la Actualidad Brasileña**, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- LESSA, Carlos - **A Estratégia de Desenvolvimento 1974-1976 - Sonho e Fracasso -**, Rio de Janeiro, mimeogr., 1978.
- LIMA JR., Olavo Brasil de e ABRANCHES, Sérgio Henrique (Coordenadores) - **As Origens da Crise, Estado Autoritário e Planejamento no Brasil**, Rio de Janeiro, Edições Vértice e Iuperj, 1987.
- LINZ, Juan J. - **La quiebra de las democracias**. Alianza Universidad, Madrid, Alianza Editorial S.A., 1987.
- **Um Regime Autoritário: Espanha, 1970 (MIMEO)**
- MAIA, Nelly Aleotti - **Educação Superior no Brasil - Uma Política Necessária - : Estudos e Debates 2**, Brasília, Publicação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1979, 77-104.
- HOBBS, Thomas - **Leviatã - Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**, 2a. edição, São Paulo, Abril Cultural, 1979.
- MAQUIAVEL, Nicolau - **O Príncipe**, 2a. edição, São Paulo, Abril Cultural, 1979.
- MARTINS, Carlos Benedito - **Notas Sobre o Ensino Superior Atual, Estado e Educação**, Campinas, S.P., Papirus Editora, 1992, 95-106.
- **Surgimento e expansão dos cursos de administração no Brasil (1952-1983)**, **Educação e Sociedade**, São Paulo, Cortez/CEDES, (34): 75-102, DEZ/1989.
- MARTINS, Luciano - **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil - pós 64**, 2a. edição, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1991.
- MARX, Karl - **O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte**, 1a. Edição, São Paulo, Editora Moraes Ltda, 1987.
- **Contribuição para a Crítica da Economia Política**, 2a. Edição, Lisboa, Editorial Estampa, 1973.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo - Impasses e Alternativas do Financiamento das Políticas Públicas de Educação, **Estado e Educação**, Campinas, SP, Papirus Editora, 1992, 115-125.

----- **O Financiamento da Educação no Brasil**, São Paulo, Editora Pedagógica e Universtária Ltda, 1987.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA - CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO**, Documentos, Nos. 30 - 123 - 124 - 163, Brasília, Departamento de Documentação e Divulgação

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA - CONSELHO FEDERAL DE EDUCAÇÃO**, Res. 29/74; Res. 07/78; Res. 03/83; Res. 03/91; Res. 02/94, Brasília.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA - Catálogo Geral das Instituições de Ensino Superior**, 1978, 1986, 1993, Brasília.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley - O Estado e a privatização do ensino, Mecanismos de Sustentação da Empresa Privada de Ensino, **Educação e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, (15): 66-74, Ago-1983.

O'DONNELL, Guillermo - **Análise do Autoritarismo Burocrático**, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S/A, 1990.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (e outros) - **As Forças Armadas no Brasil**, Rio de Janeiro, Ed. Espaço e Tempo, 1987.

OLIVEIRA, Francisco de - **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista**, 6a. Edição, Rio de Janeiro, Editora Vozes, S/D.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser - **Estado e subdesenvolvimento industrializado**, 2a. edição, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1981.

PINTO, José Marcelino de Rezende - Os Recursos Disponíveis para o Ensino no Brasil, **Estado e Educação**, Campinas, S.P., Papirus Editora, 1992, 147-156.

PRZEWORSKI, Adam - **Capitalismo e Social Democracia**, São Paulo, Companhia das Letras, 1991

REIS, Fábio Wanderley - **Política e Racionalidade - Problemas de Teoria e Método de uma Sociologia "Crítica" da Política** - Belo Horizonte - Edições da Revista Brasileira de Estudos Políticos - Patrocínio UFMG/PROED - 1984.

---- **Política e Políticas: a ciência política e o estudo das Políticas Públicas**, UFMG - S/D.

REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo - **A Democracia no Brasil**

**Dilemas e Perspectivas**, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais Ltda, Edições Vértice, 1988.

RIBEIRO, Darcy - **A Universidade Necessária**, 5a. Edição, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S/A, 1991.

RODRIGUES, Neidson - **Estado e Educação no Brasil, Educação e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora (10): 41-53, Set. 1981.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira - **História da Educação no Brasil**, 8a. edição, Rio de Janeiro, Editora Vozes, 1986.

ROMERO, Joaquim J. B. - **Concepções de Universidades**, in, SERRÃO, J. Verríssimo, **História das Universidades**, Porto, Lello & Irmãos, 1983, 11-32.

ROUQUIÉ, Alain (coord.) - **Os Partidos Militares no Brasil**, Rio de Janeiro, Ed. Record, S/D.

ROUQUIÉ, Alain, LAMOUNIER Bolivar e SCHVARZER, Jorge - **Como Renascem as Democracias**, São Paulo, Ed. Brasiliense S.A., 1985.

ROUQUIÉ, Alain - **O Estado Militar na América Latina**, São Paulo, Ed. Alfa - Omega Ltda, 1984.

SALM, Cláudio L. - **Escola e Trabalho**, Campinas (UNICAMP), mimeogr. 1980.

SANFELICE, José Luís - **Movimento Estudantil, A UNE na Resistência ao Golpe de 64**, São Paulo, Cortez: Autores Associados, 1986.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos - **Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise**, São Paulo, Editora Vértice, 1986.

----- **Crise e Castigo - Partidos e Generais na Política Brasileira**, São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, Rio de Janeiro, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1987.

SARMENTO, Diva Chaves - **A Universidade Brasileira, Educação Brasileira**, Brasília, 13 (26): 129 - 145, 1o. sem. 1991.

SAVIANI, Dermeval - **Política e Educação no Brasil**, 2a. edição, São Paulo, Ed. Cortez: Ed. Autores Associados, 1988.

SCHULTZ, Theodore W. - **O Valor Econômico da Educação**, 2a. edição, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1973.

SCHWARTZAMAN, Simon - **Por uma Nova Agenda, Estudos e Debates 2**, Brasília, Publicação do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, 1979, 53-73.

- **Ciência, Universidade e Ideologia. A Política do Conhecimento**, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.
- **Modelos de Atividade Científica**, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1981, (MIMEO).
- **Bases do Autoritarismo Brasileiro**, 3a. edição, Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda., 1988.
- SEGNINI, Liliana - **A Liturgia do Poder - Trabalho e Disciplina**, São Paulo, Editora da PUC, 1988.
- SILVA, Rose Neubauer da - **Política Educacional Para os Anos 90, Estado e Educação**, Campinas - SP, Papyrus Editora, 1992, 231-256.
- SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca e outros - **Ensino Superior: Descompromisso do Estado e Privatização, Educação e Sociedade**, São Paulo, Cortez Editora, (28): 67 - 92, Dez. 1987.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello de - **Estado e Partidos Políticos no Brasil**, São Paulo, Editora Alfa - Omega Ltda, 1976.
- SOUZA, Paulo Renato Costa - **Universidade e Modernidades: Novos Cenários - A Cooperação Entre a Universidade e a Indústria. (A Experiência da UNICAMP)**, **Educação Brasileira**, Brasília, 12 (24): 27 - 36, 1o. sem. 1990
- STEPAN, Alfred C. - **Os Militares: Da Abertura à Nova República**, 4a. Edição, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra 1986.
- TAVARES, José Antônio Giusti - **A Estrutura do Autoritarismo Brasileiro**, 1a. Edição, Porto Alegre, Mercado Aberto Editora e Propaganda Ltda, 1982.
- TEDESCO, Juan Carlos - **Algunos Aspectos de la privatización educativa en América Latina**, in: VELLOSO, Jacques e outros, **Estado e Educação**, Campinas, S.P., Papyrus Editora, 1992, 31-54.
- TRAMONTIN, Raulino - **Indicação 06/81**, Brasília, Conselho Federal de Educação, mimeograf., Setembro 1981.
- **Revisão e Atualização das normas de autorização e reconhecimento de Universidades**, objeto da Res. 03/91, Brasília, Conselho Federal de Educação, mimeogr., 03-agosto-1991.
- VELLOSO, Jacques - **Custos Reais e Custos Contábeis da Universidade Pública, Universidade Pública - Política, Desempenho, Perspectivas**, Campinas, SP, Papyrus Editora, 1991, 177-222.

----- Impasses e Alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação: um pano de fundo, **Estado e Educação**, Campinas, SP, Papyrus Editora, 1992, 107-113.

VIEIRA, Evaldo Amaro - Poder e Educação. **Educação e Sociedade**, São Paulo, Unicamp/Cortez e Moraes, (1): 93-95, Set/1978.

----- **Estado e Miséria Social no Brasil**, de Getúlio a Geisel, 3a. edição, São Paulo, Cortez Editora, 1987.

WEBER, Max - **Sobre a Teoria das Ciências Sociais**, 2a. edição, Portugal: Editorial Presença, Brasil: Livraria Martins Fontes, 1977.

----- **Ciência e Política - Duas Vocações**, 9a. edição, São Paulo, Editora Cultrix Ltda, 1993.

----- **Economia Y Sociedad**, Primera Reimpresión, México, Fondo de Cultura Economica S.A., 1992.

WEFFORT, Francisco Corrêa - **O Populismo na Política Brasileira**, 3a. edição, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra S/A, 1986.

#### JORNAIS E REVISTAS

**FOLHA de S.Paulo** - "Um Caso em que o átomo sabe pensar", 13.6.1993: 6  
- 5

----- "Fantasma do AI-5 completa 25 anos" 12.12.1993: 1 - 14

----- "Médici aprovou ato com muita satisfação" 12.12.1993: 1 - 15

----- "Foi o discurso menos importante, diz Alves" 12.12.1993: 1 - 15

----- "Passarinho relatou tortura à Médici" 12.12.1993: 1 - 16

----- "Senador afirma que esquerda provocou o AI-5" 12.12.1993: 1 -  
16

**O ESTADO de S.Paulo** - "AI-5 A Resistência 25 anos depois" 12.12.1993,  
Especial Domingo, Caderno 2

----- "30 anos depois" 31.03.1994, Caderno Especial

**MANCHETE** - "MDossiê - Anatomia da Crise 6. Os Cinco Governos Militares" Rio de Janeiro. 30.10.1993: 31 - 37

----- "64 - 30 Anos depois" Rio de Janeiro. 02.04.1994: 22 - 33

VEJA - "O Brasil tira zero" - entrevista: Claudio de Moura Castro. São Paulo. 05.05.1993: 7 - 9

----- "Lição de eficiência". São Paulo. 23.06.1993: 48 - 51

----- "Roberto Campos, Celso Furtado e a esperança" São Paulo, 28.07.1993: 40 - 50

----- "O Golpe na estrada" São Paulo, 30.03.1994: 38 - 43

----- "A Grande trapaça". São Paulo, 30.03.1994: 44 - 45